

**DEBRECENI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
KÖZIGAZGATÁSI JOGI TANSZÉK**



**ÁRVA ZSUZSANNA – BALÁZS ISTVÁN – BARTA ATTILA –
VESZPRÉMI BERNADETT**

KÖZIGAZGATÁSI JOGI ALAPTANOK

2. ÁTDOLGOZOTT KIADÁS

DEBRECEN

2021

**A DEBRECENI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KARÁNAK KIADVÁNYA**

FELELŐS KIADÓ
SZIKORA VERONIKA, DÉKÁN
DEBRECENI EGYETEM, ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

SZERKESZTŐ
BALÁZS ISTVÁN

SZAKMAI LEKTOR
SZAMEL KATALIN

TECHNIKAI SZERKESZTŐ
ZÁKÁNY JUDIT

NYELVI LEKTOR
HODOSÁN KINGA

Kézirat lezárva:
2021. augusztus 31.

ISBN: 978-963-490-322-2
(második, átdolgozott elektronikus kiadás)

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog fenntartva.
Bármilyen másolás, sokszorosítás, illetve adatfeldolgozó-rendszerben való
tárolás a kiadó előzetes hozzájárulásához van kötve.

© A szerzők, 2021.

A KÖTET SZERZŐI

DR. ÁRVA ZSUZSANNA

egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
I. fejezet, IV. fejezet 3. és 4. pontjai, VIII. fejezet. A IX. fejezet Balázs Istvánnal, Barta Attilával és Veszprémi Bernadettel közösen

DR. BALÁZS ISTVÁN

tanszékvezető egyetemi tanár, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék. Tudományos főmunkatárs, ELKH Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet
II. fejezet, VI. fejezet. A IX. fejezet Árva Zsuzsannával, Barta Attilával és Veszprémi Bernadettel közösen. Továbbá X-XII. fejezetek

DR. habil BARTA ATTILA

egyetemi docens, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
III-V. fejezetek (a IV. fejezet 3. és 4. pontjai kivételével) és a VII. fejezet. A IX. fejezet Árva Zsuzsannával, Balázs Istvánnal és Veszprémi Bernadettel közösen

DR. habil VESZPRÉMI BERNADETT

A IX. fejezet Árva Zsuzsannával, Balázs Istvánnal és Barta Attilával közösen. Továbbá XIII. fejezet

TARTALOMJEGYZÉK

| | |
|--|-----------|
| ELŐSZÓ | 10 |
| I. FEJEZET | 11 |
| A KÖZIGAZGATÁS HELYE AZ ÁLLAMHATALMI ÁGAK ÉS AZ ÁLLAMI SZERVEK RENDSZERÉBEN | 11 |
| 1. A HATALOMMEGOSZTÁS HAGYOMÁNYOS ELMÉLETEI | 11 |
| 2. ÚJ DIMENZIÓK A HATALOMMEGOSZTÁS ELMÉLETÉBEN | 12 |
| 3. A HATALOMMEGOSZTÁS A MAGYAR JOGSZABÁLYOKBAN | 15 |
| 4. A KÖZIGAZGATÁS A HATALOMMEGOSZTÁS RENDSZERÉBEN | 16 |
| 4.1. <i>A közigazgatás és a törvényhozás kapcsolata</i> | 17 |
| 4.2. <i>A közigazgatás és az igazságszolgáltatás kapcsolata</i> | 19 |
| 4.3. <i>A közigazgatás és az államfő kapcsolata</i> | 19 |
| 4.4. <i>A Kormány és a kormányzati tevékenység</i> | 21 |
| II. FEJEZET | 22 |
| A KÖZIGAZGATÁS FOGALMI ELEMEI ÉS SAJÁTOSÁGAI | 22 |
| 1. A KÖZIGAZGATÁS FOGALMA | 22 |
| 2. A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZET- ÉS INTÉZMÉNYRENDSZER | 24 |
| 3. A KÖZIGAZGATÁS ÁLLAMI FUNKCIÓI, FELADAT- ÉS HATÁSKÖREI | 26 |
| 4. A KÖZIGAZGATÁS SAJÁTOSÁGAI | 28 |
| 5. A KÖZIGAZGATÁSI JOG SAJÁTOSÁGAI | 29 |
| 6. A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYZETE | 30 |
| 7. A KÖZIGAZGATÁS MŰKÖDÉSÉHEZ KAPCSOLÓDÓ FOGALMI ELEMEK | 33 |
| 7.1. <i>A közigazgatási szervezethez kapcsolódó fogalmi elemek</i> | 34 |
| 7.2. <i>A közigazgatás funkcióinak, feladat- és hatásköreinek fogalmi elemei</i> | 34 |
| 7.3. <i>Az irányítás, felügyelet, ellenőrzés és vezetés</i> | 40 |
| 7.4. <i>A közigazgatás területi működéséhez kapcsolódó fogalmi elemek</i> | 41 |
| 7.5. <i>A jogállami közigazgatás fogalma</i> | 46 |
| 7.6. <i>A közigazgatási eljárás fogalma</i> | 49 |
| 7.7. <i>A közigazgatás-tudományról</i> | 51 |
| III. FEJEZET | 54 |
| A KÖZIGAZGATÁSI JOG HELYE A JOGRENDSZERBEN, A KÖZIGAZGATÁSI JOG SAJÁTOSÁGAI | 54 |

| | |
|---|-----------|
| 1. A KÖZIGAZGATÁSI JOG HELYE A JOGRENDszerben..... | 54 |
| 1.1. <i>A jogrendszer és annak tagozódása</i> | 54 |
| 1.2. <i>A közigazgatási jog mint jogág</i> | 55 |
| 1.3. <i>A közigazgatás és más jogágak kapcsolata</i> | 57 |
| 2. A KÖZIGAZGATÁSI JOG FORRÁSAINAK SAJÁTOSsÁGAI | 58 |
| 2.1. <i>A közigazgatási jog forrásai.....</i> | 58 |
| 2.2. <i>Jogszabályok</i> | 59 |
| 2.3. <i>Közjogi szervezetszabályozó eszközök.....</i> | 64 |
| 2.4. <i>Az Európai Unióhoz való csatlakozás hatása a jogrendszerre.....</i> | 66 |
| IV. FEJEZET | 70 |
| KÖZIGAZGATÁSI JOGI NORMA ÉS JOGVISZONY. A KÖZIGAZGATÁS | |
| ÁLTAL ALKALMAZOTT NEM KÖZIGAZGATÁSI JOG FŐ TERÜLETEI..... | 70 |
| 1. A KÖZIGAZGATÁSI JOGI NORMA FOGALMA ÉS FAJTÁI | 70 |
| 2. A KÖZIGAZGATÁSI JOGVISZONY | 74 |
| 2.1. <i>A közigazgatási jogviszony alanyai, tárgya és tartalma.....</i> | 74 |
| 2.2. <i>A közigazgatási jogviszony típusai</i> | 75 |
| 3. A KÖZIGAZGATÁS ÁLTAL ALKALMAZOTT NEM KÖZIGAZGATÁSI JOG FŐ TERÜLETEI: | |
| A KÖZIGAZGATÁSI BÜNTETŐJOG ÉS A BIRTOKVÉDELEM | 77 |
| 3.1. <i>A közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztása</i> | 77 |
| 3.2. <i>A kihágások szabálysértéssé transzformálása</i> | 80 |
| 3.3. <i>A községi bíráskodás eltűnése</i> | 82 |
| 3.4. <i>A [rég]i Ptk. által szabályozott quasi bíráskodás.....</i> | 82 |
| 4. A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI IDŐSZAK..... | 84 |
| 4.1. <i>A szabálysértések.....</i> | 85 |
| 4.2. <i>Polgári jogi területek a helyi igazgatásban.....</i> | 87 |
| 4.3. <i>Az autonóm államigazgatási szervek által végzett jogalkalmazás sajátosságai... </i> | 90 |
| V. FEJEZET | 92 |
| A KÖZIGAZGATÁS INTÉZMÉNYRENDSZERE ÉS SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE | 92 |
| 1. AZ INTÉZMÉNY ÉS AZ INTÉZMÉNYRENDSZER FOGALMA..... | 92 |
| 2. AZ INTÉZMÉNYRENDSZERT MEGHATÁROZÓ FŐBB TÉNYEZŐK | 92 |
| 3. A KÖZIGAZGATÁSI INTÉZMÉNYRENDSZER SZŰK ÉS TÁG MEGKÖZELÍTÉSE..... | 94 |
| 4. A SZŰK ÉRTELEMBEN VETT INTÉZMÉNYRENDSZER, AZAZ A KÖZIGAZGATÁS | |
| SZERVEZETI RENDSZERÉNEK TAGOZÓDÁSA | 96 |
| 4.1. <i>Államigazgatás</i> | 98 |
| 4.2. <i>Autonóm államigazgatási szervek és önálló szabályozó szervek.....</i> | 101 |
| 4.3. <i>Helyi önkormányzatok.....</i> | 102 |
| 4.4. <i>Rendvédelmi (másképp rendészeti) szervek</i> | 103 |

| | |
|---|------------|
| 5. KÖZIGAZGATÁSI FELADATOT ELLÁTÓ NEM KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK | 103 |
| VI. FEJEZET | 107 |
| A KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK..... | 107 |
| 1. A KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK ÉS AZ ÁLLAMIGAZGATÁS KÖZPONTI SZERVEI | 107 |
| 2. A KORMÁNY..... | 109 |
| 2.1. A Kormány és a kormányzás | 109 |
| 2.2. A Kormány feladat- és hatáskörei | 110 |
| 2.3. A Kormány működése..... | 111 |
| 2.4. A Kormány ülése | 117 |
| 2.5. A Kormány döntései | 118 |
| 2.6. A Kormány működését segítő hivatali típusú szervek..... | 119 |
| 2.6.1. A Kormányzati Központ és a Miniszterelnöki Kormányiroda | 120 |
| 2.6.2. A Kormány munkáját segítő egyéb szervek..... | 123 |
| 3. A MINISZTER ÉS A MINISZTÉRIUM | 125 |
| 3.1. A miniszter jogállása..... | 125 |
| 3.2. A minisztérium szervezete..... | 127 |
| 3.3. A miniszter jogállása és feladatai | 132 |
| 4. A NEM MINISZTÉRIUMI FORMÁBAN MŰKÖDŐ KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK..... | 134 |
| 4.1. Az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek..... | 135 |
| 4.2. A kormányzati főhivatal | 136 |
| 4.3. A központi hivatal..... | 137 |
| 4.4. A Miniszterelnöki Kormányiroda | 141 |
| VII. FEJEZET | 142 |
| TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK. ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADATOK TELEPÜLÉSI SZINTŰ ELLÁTÁSÁNAK RENDSZERE, A JEGYZŐ JOGÁLLÁSA ÉS FELADATAI | 142 |
| 1. A KÖZÉPSZINTŰ KÖZIGAZGATÁS ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI..... | 143 |
| 2. A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK KÖZÖS JELLEMZŐI | 145 |
| 3. A MAGYAR TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁS RENDSZERE..... | 146 |
| 3.1. A fővárosi, megyei kormányhivatalok alapvető feladatai..... | 146 |
| 3.2. A kormányhivatalok irányításának és belső struktúrájának néhány jellemzője . | 149 |
| 3.3. További területi államigazgatási szervek középszinten | 150 |
| 4. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK TELEPÜLÉSI SZINTŰ ELLÁTÁSÁNAK RENDSZERE ÉS VÁLTOZÁSAI | 151 |
| 4.1. A rendszerváltástól a járások felállításáig terjedő időszak jellemzői..... | 151 |
| 4.2. Az ügyfélkapcsolati tevékenység megújítása a területi államigazgatásban..... | 153 |

| | |
|--|------------|
| VIII. FEJEZET | 155 |
| A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FOGALMA, RENDELTETÉSE ÉS JELLEMZŐI | 155 |
| 1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ALKOTMÁNYJOGI HELYZETE | 155 |
| 2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK HATALOMMEGOSZTÁSBAN ELFOGLALT HELYZETE | 156 |
| 3. A HELYI ÖNKORMÁNYZÁSHOZ VALÓ JOG | 157 |
| 4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FOGALMA | 158 |
| 5. AZ ALAPTÖRVÉNYBEN FOGLALT FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK | 160 |
| 6. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÍPUSAI | 165 |
| IX. FEJEZET | 167 |
| A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FELÉPÍTÉSE ÉS MŰKÖDÉSE, A HELYI KÖZÜGYEK FOGALMA. AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADATELLÁTÁS RENDSZERE, AZ ÖNKORMÁNYZATOK VAGYONA | 167 |
| 1. A HELYI ÖNKORMÁNYZAT SZERVEZETE | 167 |
| <i>1.1. A képviselő-testület</i> | 167 |
| 1.1.1. A képviselő-testületi ülés előkészítésének feladatai..... | 171 |
| 1.1.2. A képviselő-testület ülése, az ülésvezetés szabályai | 172 |
| 1.1.3. A képviselő-testület ülését követő feladatok..... | 178 |
| <i>1.2. A polgármester</i> | 179 |
| 1.2.1. Alpolgármester | 184 |
| 1.2.2. Főpolgármester | 185 |
| 1.2.3. A megyei közgyűlés elnöke | 185 |
| <i>1.3. A bizottság</i> | 185 |
| <i>1.4. A településrészi önkormányzat</i> | 190 |
| <i>1.5. A jegyző</i> | 191 |
| 1.5.1. Aljegyző..... | 193 |
| 1.5.2. Főjegyző és megyei jegyző | 194 |
| 1.5.3. A közös önkormányzati hivatal jegyzője | 194 |
| <i>1.6. A polgármesteri hivatal</i> | 194 |
| 1.6.1. Közös önkormányzati hivatal | 195 |
| <i>1.7. A helyi önkormányzatok társulásai</i> | 197 |
| 1.7.1. A társulásokra vonatkozó hatályos joganyag felépítése | 197 |
| 1.7.2. Az Möt. általános társulási szabályainak részletezése | 198 |
| 1.7.3. A közös önkormányzati hivatal..... | 202 |
| 1.7.4. A társult képviselő-testület | 204 |
| 2. A HELYI KÖZÜGYEK FOGALMA | 206 |
| 3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FELADAT- ÉS HATÁSKÖRI RENDSZERE | 209 |
| 3.1. <i>A helyi önkormányzatok saját feladat- és hatáskörei</i> | 211 |
| 3.2. <i>A helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási feladatok</i> | 218 |

| | |
|---|------------|
| 3.3. Összefoglaló a feladatrendszer kapcsán | 221 |
| 4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK VAGYONA ÉS ANNAK JELLEMZŐI | 223 |
| X. FEJEZET | 228 |
| A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A KÖZPONTI ÁLLAMI SZERVEK KAPCSOLATA | 228 |
| 1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK HELYE AZ ÁLLAMI SZERVEK ÉS A KÖZIGAZGATÁS RENDSZERÉBEN | 228 |
| 2. AZ EGYES KÖZPONTI ÁLLAMI SZERVEKKEL VALÓ KAPCSOLAT LÉNYEGI ELEMEL. 231 | 231 |
| 2.1. Az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok kapcsolata..... | 231 |
| 2.2. A köztársasági elnök és a helyi önkormányzatok | 233 |
| 2.3. A Kormány, a miniszterek és a helyi önkormányzatok | 234 |
| 2.4. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete..... | 237 |
| 2.4.1. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének jogi alapjai | 237 |
| 2.4.2. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének jogi szabályozása | 239 |
| 3. A „FELTERJESZTÉSI JOG” ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉRDEKVÉDELME..... | 247 |
| 3.1. A „felterjesztési jog” | 247 |
| 3.2. A helyi önkormányzatok érdekképviselete | 248 |
| XI. FEJEZET | 251 |
| KÖZVETETT KÖZIGAZGATÁS ÉS AZ AUTONÓM STRUKTÚRÁK | 251 |
| 1. A KÖZVETETT KÖZIGAZGATÁS ÉS AZ AUTONÓM STRUKTÚRÁK FOGALMA | 251 |
| 2. AUTONÓM STRUKTÚRÁK EURÓPÁBAN ÉS MAGYARORSZÁGON | 252 |
| 3. AZ AUTONÓM STRUKTÚRÁK KÖZÖS VONÁSAI..... | 256 |
| 4. A KÖZVETETT KÖZIGAZGATÁS, A KÖZIGAZGATÁSI FELADATOT ELLÁTÓ NEM KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK JOGÁLLÁSA | 258 |
| 4.1. A közvetett közigazgatásról | 258 |
| 4.2. A közvetett közigazgatási szervek jogállásának kérdései | 258 |
| XII. FEJEZET | 262 |
| A KÖZIGAZGATÁS IRÁNYÍTÁSA ÉS ELLENŐRZÉSE | 262 |
| 1. FOGALMI ELEMELK | 262 |
| 2. A KÖZIGAZGATÁS IRÁNYÍTÁSI ÉS A KÖZIGAZGATÁSON BELÜL MEGVALÓSULÓ ELLENŐRZÉSI RENDSZERÉNEK HATÁLYOS JOGI SZABÁLYOZÁSA | 267 |
| XIII. FEJEZET | 272 |
| A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYZETE, A KÖZSZOLGÁLAT SZABÁLYOZÁSI RENDSZEREI ÉS A HATÁLYOS MAGYAR SZABÁLYOZÁS JELLEMZŐI | 272 |

| | |
|---|------------|
| 1. A KÖZSZOLGÁLAT FOGALMA | 272 |
| 2. A KÖZSZOLGÁLAT ALKALMAZOTTAINAK JOGÁLLÁSÁRA VONATKOZÓ FŐBB MODELLEK | 275 |
| 2.1. <i>A zárt rendszer és a nyitott rendszer</i> | 275 |
| 2.2. <i>Asszimilációs és differenciált rendszerek</i> | 277 |
| 2.3. <i>Karrier-, állásrendszer</i> | 278 |
| 3. A MUNKAERŐPIACI SZABÁLYOZÁS LEHETSÉGES MÓDJAI | 278 |
| 4. A KÖZSZOLGÁLATI JOG HELYE..... | 281 |
| 5. A MAGYAR SZABÁLYOZÁS JELLEMZŐI..... | 283 |
| 5.1. <i>Elkülönült jogi szabályozás</i> | 285 |
| 5.2. <i>Aktusszerű jogviszony-keletkeztetés.....</i> | 294 |
| 4.2.1. <i>Kiválasztás.....</i> | 294 |
| 4.2.1.1. <i>A munkáltatói jogok</i> | 295 |
| 4.2.1.2. <i>A jogviszony keletkezése, időtartama</i> | 295 |
| 5.3. <i>A jogviszony tartalma.....</i> | 295 |
| 6.3.1. <i>Teljesítményértékelés, minősítés</i> | 295 |
| 4.3.2. <i>Összeférhetetlenség.....</i> | 296 |
| 4.3.3. <i>Felelősség a közszolgálatban</i> | 297 |
| 4.3.4. <i>Előmenetel és illetményrendszer.....</i> | 301 |
| 4.4. <i>A jogviszony lezárása</i> | 301 |
| 5. ÚJ TENDENCIÁK A KÖZSZOLGÁLAT FEJLŐDÉSÉBEN | 302 |

ELŐSZÓ

E kötet 2019-es első kiadásának célja a korábbi Közigazgatási jog I-II tananyag helyébe lépő új, tananyagként is hasznosítható munka kiadása volt.

Ennek keretében karakteresen próbáltuk szétválasztani az általános részbe tartozó egyes témaköröket oly módon, hogy a közigazgatási jog alapfogalmairól, a szervezeti és közszolgálati jogról, valamint a közigazgatási jog érvényesítését szolgáló eljárásokról külön tananyag készüljön.

Ennek eredményeképp a Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Karán a közigazgatási jog korábban általános rész alatt tárgyalt anyagának oktatása napjainkra már három pillérré épül; az elméleti alapokat adó Közigazgatás-elmélet c. könyvre, a bevezetővel érintett Közigazgatási jogi alaptanok címűre, valamint a Közigazgatási eljárások c. könyvre.

Mindezeket pedig kiegészíti a KÖFOP¹ keretében kiadott „Állami erőforrások, szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalom körében” című kötet.²

A szerkesztő

¹ Lásd; [Közigazgatás-és Közszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program - Regionális politika - Európai Bizottság \(europa.eu\)](#), (2021.06.14.)

² [Állami erőforrások. Szervezet és személyi állomány a végrehajtó hatalom körében - REAL - az MTA Könyvtárának Repoitóriuma](#)

I. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS HELYE AZ ÁLLAMHATALMI ÁGAK ÉS AZ ÁLLAMI SZERVEK RENDSZERÉBEN

A hatalommegosztás az egyik legalapvetőbb államszervezési elv a közjogi gondolkodásban, amellyel egyaránt foglalkozik az alkotmányjog, a közigazgatási jog vagy akár a jogbölcselet is, ennek megfelelően rendkívül sokrétű fogalom. Maga az elv hosszú tudományos múltra tekint vissza és a mai közjogi irodalom is az egyik legnagyobb hatású elvként kezeli. Ezt a komplexitást tükrözi, hogy az alkotmányjogi irodalom az elvnek többféle értelmezését is megkülönbözteti. Az egyik legrégebbi és máig ható felfogás a politikai vagy jogelméleti értelem, amely azt hivatott kifejezni, hogy az emberek hatalomnak való alávetését a jog mint objektív eszköz közvetítse. Ebben az értelemben a hatalommegosztáshoz szorosan kapcsolódnak olyan más alkotmányos alapelvek is, mint a törvényeknek való alárendeltség, a *nullum crimen sine lege*, a *nulla poena sine lege* vagy a jogalkotás és a jogalkalmazás szétválasztása.

A szervezetrendszer tekintetében ismét kettős hatású az elv: az egyik az állami funkciók szerinti elkülönítés, tehát a törvényhozás, a végrehajtás és az igazságszolgáltatás megkülönböztetése, míg a másik a személyek szerint történő elhatárolás, azaz, hogy ne ugyanazon kézben összpontosuljon a hatalom. A harmadik igen tág értelmű felfogás szerint az elv társadalmi-politikai jellegű, amely a hatalmak társadalmi rétegek közötti felosztására utal. Ez az eszme értelemszerűen a polgári forradalmak utáni időszakban nyert teret azt célozva, hogy valamennyi rend részesüljön a hatalomból. A modern demokráciák időszakában ezen értelmezés már inkább meghaladottá vált. Jelen kötetben a hatalommegosztás második, azaz az intézményi rendszer kialakítására vonatkozó felfogását alkalmazzuk a továbbiakban.

1. A hatalommegosztás hagyományos elméletei

Bár a hatalommegosztás elmélete kapcsán Montesquieu-t szokás emlegetni, az első tényleges megfogalmazójaként valójában **John Locke** (1632-1704) említhető, aki az angol viszonyokat vizsgálva II. Orániai Vilmos idejében fogalmazta meg az elméletét, amely szerint az emberi szabadság megóvása érdekében a szervezeti és funkcionális megosztottságot kell megvalósítani a törvényhozás és a végrehajtás között. A hatalommegosztás klasszikus elmélete kétség kívül **Charles Montesquieu** (1689-1755) nevéhez kötődik, aki *A törvények szelleméről* című munkája Anglia alkotmányáról szóló fejezetében fejtette ki máig ható tanait, mely szerint törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalmat különböztethetünk meg. Művének legnagyobb hatású felismerése, hogy a hatalom megosztásával az államhatalom kölcsönösen ellenőrzötté válik, amely rendszerben az emberi szabadságjogok is jobban biztosítottak. Mindez mintát adott a fékek és ellensúlyok rendszerének

kidolgozásához, amelyet több későbbi alkotmány igyekezett a gyakorlatban is megvalósítani.

A hatalommegosztásos elméletnek több más követője, tovább gondolója akadt mind nemzetközileg, mind hazánkban. Ezek az elméletek többnyire az eredeti koncepciót csak kiegészítették néhány jellemvonással, de alapjaiban nem változtatták azt meg. Így a másik nagy francia gondolkodó, **Jean-Jacques Rousseau** (1712-1778) a hatalom társadalmi ellenőrzésének igényét fogalmazta meg amellet, hogy rámutatott, a végrehajtó hatalom a törvényhozó alá van rendelve, hiszen feladata a képviselők által alkotott törvények végrehajtása.

Magyarországon a 18. században az említett elméletek elsősorban a nemesség körében keltettek visszhangot, akik egyrészt saját öngazolásukat látták benne, másrészt a Habsburg monarchiával szembeni függetlenség igazolását. Az elmélet közvetítése kapcsán több magyar közjogász közül **Concha Győzőt** (1846-1933) és **Bibó Istvánt** (1911-1979) érdemes kiemelni. Bibó aktualizálta a hatalommegosztásos elméletet és visszatért az eredeti koncepcióhoz, mely szerint a hatalommegosztás nem elsősorban kormányzati technikát jelent, hanem annak garantálását, hogy a hatalom ellenőrizetlenül ne legyen gyakorolható. A másik jelentős megállapítását az erős vagy gyenge hatalom szembeállításával kapcsolatos vitában tette. E szerint az erős hatalom jelenthet erőkoncentrációt, amelynél a kényszerítés eszköze elsődleges, illetve jelentheti az utat az eredményesség felé elsősorban gazdasági, valamint szociális téren.

2. Új dimenziók a hatalommegosztás elméletében

A 20. század derekától, különösen az utóbbi évtizedekben egyre inkább megfogalmazódtak olyan elméletek, amelyek szerint az eddigi hármass felosztás új vagy legalábbis potenciálisan új hatalmi ágakkal bővül. Ez elsősorban az állam gazdasági és szociális funkcióinak növekedésével magyarázható, amelyek hatékony megvalósítása egy eredményes és hatékony államot feltételez, míg a mérleg másik serpenyőjében az állampolgári szabadságok megóvása található. Előjáróban érdemes ismét hangsúlyozni, hogy a hatalommegosztás elmélete eredetileg is csupán egy irányadó államszervezési elv volt, amelybe az új állami alakulatok általában gond nélkül beilleszthetők, ám az alábbi koncepciók többnyire a funkciók merev és áthághatatlan felosztásából indulnak ki.

Ennek megfelelően új hatalmi ággként fogalmazták meg a hazai rendszerben az államfő pozícióját, akit az Alkotmánybíróság döntései nyomán is egy külső, de felső semleges hatalomként aposztrofálhattunk a régi, 1949-ben született Alkotmány alapján. Ezen a helyzeten az új Alaptörvény sem kívánt változtatni. Az államfői jogkör terjedelme a parlamentáris köztársaságokban Európa-szerte eltérő: megkülönböztetünk erős, félerős és gyenge jogkörrel rendelkező köztársasági elnököket. A magyar államfő egyértelműen az utóbbi kategóriába tartozik, ennek

ellenére megállapítható, hogy esetenként jelentős közjogi szereppel bír. Ennek sarokpontja az Alkotmány azon rendelkezése, amely szerint a köztársasági elnök örökös az államszervezet demokratikus működése felett, amelyet a jelenlegi Alaptörvény is átvett. Bár ez a szerep az Alkotmánybíróság értelmezése szerint sem jelenti konkrét hatáskörök gyakorlását, egyes kiemelkedően fontos esetekben mégis cselekvőleg léphet fel a köztársasági elnök. Ilyen döntés például az Országgyűlés feloszlataása abban az esetben, ha a választások után a köztársasági elnök által miniszterelnöknek javasolt személyt az Országgyűlés 40 napon belül sem választja meg, vagy ha az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el. Az ellenjegyzéshez kötött aktusok között is találkozhatunk azonban ilyen jogkörrel, így például kitüntetések átadását vagy kinevezést is megtagadhat a köztársasági elnök, amennyiben úgy véli, hogy ezáltal az államszervezet demokratikus működése veszélybe kerülne. Mindez azt bizonyítja, hogy az államfő szerepe nem teljesen pusztán formalitás, hanem egyes kiemelkedő helyzetekben igen fontos szereppel bírhat. Szinte valamennyi köztársaság esetében van a köztársasági elnöknek egyfajta stabilizáló szerepe, amely miatt jogosan merülhet fel a külön hatalmi ágként történő értelmezése.

Egyes vélemények szerint maga a közigazgatási szervezet is egyfajta önálló hatalmi ág lehet, amelyet elsősorban a szervezet hatalmas és az egész államszervezetben egyedülálló méretével indokolnak. Ehhez az elmélethez kapcsolódik az a nézetrendszer is, amely szerint a Kormány esetében megkülönböztethetünk kormányzati, illetve közigazgatási tevékenységet. A Kormány mint az államigazgatás csúcshatalma mindkét tevékenységet gyakorolja, ám az Országgyűlés vonatkozásában elsősorban a politikai tevékenység az, ami ellensúlyt képez. Ezen felfogás szerint a közigazgatás egész tevékenysége megfelelő ellensúly nélkül marad elsősorban annak méretei miatt, ami felvetheti annak igényét, hogy a közigazgatás szervezetrendszerét önállóan kezeljük a hatalommegosztás eszmerendszerében. Más elképzelések egészen odáig terjednek, hogy a közigazgatás rendszerét egy olyan entitásnak fogják fel, amelyen belül szintén csomópontokat és ellensúlyokat keresnek. Ez a nézet nyilvánvalóan eltekint attól, hogy a végrehajtó hatalom homogén és a Kormánynak alárendelten hierarchikusan épül fel, és elsősorban a belső ellenőrzés erősítésére helyezi a hangsúlyt. Jelen jegyzetnek nem feladata, hogy az egyes eszmerendszereket bírálja, ám ennek létjogosultsága erőteljesen megkérdőjelezhető tekintettel arra, hogy ez a felfogás már meglehetősen tág értelemben kezeli a hatalommegosztás eszmerendszerét és annak eredeti értelmétől erőteljesen eltérve valamennyi döntés ellenőrzésének kiépítésére helyezi a hangsúlyt.

Az államigazgatás legfontosabb szerve, a Kormány esetében külön is megfogalmazódtak ilyen igények, főként a fentiekben is említett kormányzati, politikai szerepe miatt. A közigazgatás egyik alapvető sajátossága a politikától való relatív függetlenség, amely a Kormány esetében nyilvánvalóan kevésbé érvényesül. Ez az átpolitizáltság a prezidenciális rendszerű államokban teljesen nyilvánvaló, de a félprezidenciális és a parlamentáris rendszerű országokban is érvényesül, hiszen a

Kormány feje a hagyományok alapján a többségi párt által jelölt személy, míg a miniszterek kinevezésére az ő javaslata alapján kerül sor. A Kormány legitimációs helyi értéke teljesen egyértelmű. A Kormány esetében értelemszerűen nehezen lehatárolható a közigazgatási és a politikai tevékenység, amely egymást kölcsönösen áthatja.

Magyar viszonylatban talán a legélesebben jelentkező elképzelés a helyi önkormányzatok autonómiájából fakadó elmélet, amely egészen odáig terjedt, hogy a helyi önkormányzatok függetlenségére alapozva azokat mintegy kiszakította a végrehajtó hatalomból és önálló hatalmi centrumként jelölte meg. Ez a rendszerváltás utáni Magyarországon mondhatni meglehetősen divatos volt, amelyet erősített, hogy a tanácsigazgatási rendszert mindenáron meghaladni kívánó túlhangsúlyozott liberális felfogás érvényesült a helyi önkormányzatokat illetően. Ennek köszönhetően jött létre a szétaprózott és a feladatellátás tekintetében nem kellően hatékony rendszer, valamint hozták létre az Európa-szerte leggyengébb törvényességi ellenőrzés intézményét, amelynek felülvizsgálata, korrigálása az eltelt időszak alatt szinte folyamatosan jelen volt. A helyi önkormányzatok önálló hatalmi ágként történő értelmezését a közigazgatás-tudomány több képviselője is ellenezte, köztük említhető Lőrincz Lajos akadémikus, aki azt fogalmazta meg, hogy a helyi polgárokat a központi államnak meg kell tudni védeni adott esetben saját választott önkormányzatától is, mert a helyi önkormányzashoz való jog célhoz kötött és nem önmagában érvényesülő érték. A felfogás ellentmond egyébként Magyarország unitárius államfelépítésének is, hiszen megengedhetetlen, hogy az állam alkotótárgya önállóságra törekedjen más állami szervekkel szemben.

Önálló hatalmi tényezőként fogható fel a fentiekén túl a közigazgatási bíróság, amely a közigazgatás jogszerű működését ellenőrzi. E körben érdemes megjegyezni, hogy 1949 után Magyarországon elkülönült közigazgatási bíróság nem létezett, hanem a megyei bíróságok közigazgatási ügyszakos bírái ítékeztek ezekben a kérdésekben, míg az új Alaptörvény elfogadása után felmerült a közigazgatási bíróságok különbírásgként történő létrehozása, amelyet a bírósági szervezeti törvény végül a munkaügyi bíróságokkal együtt közigazgatási és munkaügyi bíróságokként integrált a bírósági szervezetbe, mint quasi különbírásgot. Ezek 2013-tól kezdték meg a működésüket.

Alkotmányjogászok körében felmerült az ombudsmanok önálló hatalomként értelmezése, elsősorban ellenőrző szerepük miatt. E körben azonban érdemes megjegyezni, hogy az ombudsmanok valójában az Országgyűlés ellenőrző szervei, így bár azok valóban nem utasíthatóak és függetlenek, a klasszikus felosztás szerint a törvényhozáshoz tartoznak. Némiképpen eltérő a helyzet a népszavazás esetén, ugyanis alkotmányjogi munkák ezt is önálló hatalmi ágként jelölik meg mint a közvetlen hatalomgyakorlás formáját. Ez utóbbi persze némiképpen eltérő megítélés alá esik az előbbiekhöz képest, hiszen míg az előbbieken esetén valamely állami intézményről beszéltünk, amelyek részei voltak az államszervezetnek, itt egy olyan jogintézményről van szó, amely a törvényhozó hatalom egyik alternatívája és a

hazai Alkotmánybíróság döntése szerint egy különleges hatalomgyakorlási forma, amely éppen ebben a kivételességében meg is előzi az Országgyűlést. Érdemes megjegyezni, hogy az alkotmánybíróságok vonatkozásában szintén gyakran felmerül az önálló hatalmi ágként történő értelmezés.

Mindezek alapján úgy vélhetjük, hogy a hatalommegosztás egy új eszméje helyett inkább további hatalmi csomópontok jönnek létre a modern államban, amelyek megléte azonban semmiképpen sem módosít a klasszikus hatalommegosztási triászban. Az egész államszervezetre és a csomópontokra sokkal inkább hatással vannak a politikai erők, így egyes politológiai nézetek azt is megkockáztatják, hogy maguk a pártok is külön hatalmi ágat képezhetnek. A közigazgatási irodalom azonban bár ismeri a fenti elméleteket, a hatalommegosztás klasszikus eszmerendszerét tekinti kiindulópontnak, mivel az új alakulatok álláspontunk szerint maradéktalanul beilleszthetők a klasszikus koncepcióba.

3. A hatalommegosztás a magyar jogszabályokban

A magyar jogszabályokat tekintve a következő állapítható meg. A történeti alkotmány időszakában a hatalommegosztásos eszmerendszer elsősorban az elmélet szintjén létezett. Jogszabályi forrásként az 1848-as törvénycikkek, illetve az 1869. évi IV. törvénycikk jelölhető meg, amely utóbbi nagy viták árán arról rendelkezett, hogy a közigazgatást szétválasztják a bíraskodástól. Ennek előzménye, hogy az osztrák alaptörvény már 1867-ben arról rendelkezett, hogy a két hatalmi ágat valamennyi fokon el kell választani egymástól. Az akkori igazságügyi miniszter, **Csemegi Károly** már korábban is a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztása mellett szállt síkra, mind a bírói függetlenség, mind a szervezeti elkülönítés vonatkozásában. Ugyanakkor úgy vélte, hogy a polgárok jogai védelme érdekében biztosítani kell a két hatalmi ág között némi együttműködést, így a jogegyenlőség fenntartása érdekében javasolta a közigazgatás által hozott döntések bírói felülvizsgálatát. Mindez azért volt nagyon fontos, mert a hatalommegosztás elméletének a bírói és a végrehajtói hatalmi ág elhatárolása kapcsán az egyik legtöbb kérdést felvető pontja a közigazgatás döntéseinek bírói ellenőrzése, amely miatt a teljes elkülönítés nem lehetséges.

Ugyanakkor más kivételek is fennmaradtak. Így már a törvényjavaslat vitája során törekvések mutatkoztak a közigazgatási szervek bírói jogosítványainak megőrzésére. **Tisza Kálmán** egyenesen azt indítványozta, hogy már ebben a jogszabályban rögzítsék, hogy legalsó fokon a megyei hatáskört továbbra is fenn kell tartani. Bár az utóbbi javaslat akkor még nem emelkedett jogszabályi szintre, a teljes elhatárolás lehetetlensége egészen hamar és magától értetődően jelentkezett nemcsak a jogalkotás, hanem a jogtudomány terén is. Több közjogász – így például **Nagy Ernő** – amellet érvelt, hogy az államhatalom egysége miatt a hatalommegosztás elmélete túl mereven nem értelmezhető, hiszen ez az egyes funkciók mintegy „gépies” elválasztását jelentené, ezért szükség esetén – az állam érdekében – az egyes

hatalmi ágak egymás tevékenységébe is avatkozhatnak. Hasonlóan vélekedett **Kmety Károly**, **Tomcsányi Móric** vagy **Csekey István** is, akik általában célszerűségi okokra hivatkoztak az összefolyás megengedhetősége kapcsán. Ennek köszönhetően a közjogászok általában csupán néhány szó erejéig emlékeztek meg a bírói hatalom kapcsán arról, hogy egyes területeken a közigazgatási szervek is végeznek ítélkezési tevékenységet. Ez utóbbiak felsorolása általában nem is teljes körű, így adott esetben két-három kivételt említenek a munkákban. Az általában felmerülő területek között megtalálhatjuk a kihágási ügyeket, a kisebb perértékű polgári peres ügyeket, az iparos és cselédügyeket, valamint a fegyelmi ügyeket, de szintén elismert kivétel volt a községi bíraskodás és a gyámhatóságok vagy árvaszékek eljárása.

Az 1949-es magyar Alkotmány a hatalommegosztás kifejezést sem eredeti, sem későbbi formájában nem tartalmazta, ám az elvet az Alkotmánybíróság a 2. § (1) bekezdésében található jogállamiság kifejezésből közvetlenül levezette több döntésében. E szerint: „A demokratikus jogállam követelménye a hatalommegosztás, illetve az Alkotmányra visszavezethető eljárási szabályok megléte, és azok feltétlen betartása. A hatalommegosztás elvének megfelelően a hatalmi ágak egymás tevékenységét kölcsönösen ellenőrzik, ellensúlyozzák, érdemben korlátozzák; hatásköreik gyakorlása során az Alkotmányban meghatározott esetekben a hatalmi ágak együttműködésre kötelesek, és tiszteletben kell tartaniuk az elválasztott hatalmi szervezetek döntéseit és autonómiáját.”³ Továbbra is megmaradtak azonban a *quasi bíraskodás* egyes hagyományos területei, főként a szabálysértések, illetve a birtokvédelem terén.

A 2011-ben elfogadott és 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény gyökeresen szakított az eddigi helyzettel, amikor az Alapvetés C) cikk (1) bekezdésében *expressis verbis* arról rendelkezik, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.

4. A közigazgatás a hatalommegosztás rendszerében

Jelen fejezetrész azzal foglalkozik, hogy a közigazgatás egésze hogyan helyezhető el a hatalommegosztás rendszerében. Ennek kapcsán a fentiek alapján a hatalommegosztás klasszikus modelljéből indulunk ki, ahol a közigazgatás és a törvényhozás, illetve az igazságszolgáltatás, valamint az államfő kapcsolatát vizsgáljuk. Ez utóbbit ugyanis szintén a fentiekben már részletezett módon a magyar alkotmányos, illetve közigazgatási irodalom nem tekinti egyik hatalmi ágba sem sorolhatónak, hanem egy hatalmi ágakon kívül álló sajátos tényezőnek. A többségi álláspont szerint a felsorolt szervek bár valóban új típusai az államszervezetnek, mégis azok kétségtelenül állami szervek, és mint ilyenek betagozhatók a hármas rendszerbe.

³ 62/2003. (XII. 15.) AB határozat.

Szintén nem fogadható el a Kormány politikai és közigazgatási szerepének a szétválasztása, hiszen ebben az esetben ugyanazon szerv kettős szerepéről van szó.

A közigazgatás egésze a végrehajtó hatalomhoz sorolható. Az államigazgatás esetében ez az összefüggés nyilvánvaló, hiszen az államigazgatás élén elhelyezkedő Kormány egyben a végrehajtó hatalom feje. A helyi önkormányzatok, mint a közigazgatási szervezet másik nagy alrendszere esetében pedig bár azok önállósága és Kormánytól való függetlensége egyértelmű, azok mégis a végrehajtó hatalomhoz sorolandók, mivel a civil közigazgatás részét képezik. E körben érdemes megjegyezni azt is, hogy az új Alaptörvény a Kormány és a helyi önkormányzatok kapcsolatát az eddigieknél szorosabbra vonja, hiszen törvényességi ellenőrzés helyett ezentúl törvényességi felügyelet gyakorlására van lehetőség.

A közigazgatás egészét illetően egyes közigazgatási szerzők egyenesen akként fogalmazzák, hogy a hatalommegosztás harmadik szegmense az eddigi végrehajtás helyett a „közigazgatás, mint integrált szakigazgatási rendszer” létrehozása. Ez magába foglalja az elkülönült igazgatási szervezeteket, a hivatásos közszolgálatot, valamint az olyan új típusú szerveket is, mint az autonóm jogállású szervek. A hatalommegosztás által megteremtett fékek és ellensúlyok rendszere nem csupán a rendszer egésze kapcsán érvényesül, hanem a közigazgatáson belül is, mivel ezen alakulatok egyik szerepe, hogy a hatalom koncentrációját megakadályozzák.

4.1. A közigazgatás és a törvényhozás kapcsolata

A közigazgatás és a törvényhozás viszonyát vizsgálva elsőként azt állapíthatjuk meg, hogy a két szervezet bár nem áll egymással hierarchikus viszonyban, nem tagadható a közigazgatás bizonyos függősége a törvényhozástól. Mindez elsősorban a Kormány esetében érhető tetten igen sok ponton. A közigazgatás egészére jellemző azonban az, hogy a parlament a törvények által kötelezi a közigazgatás egészét, amelyeket annak végre kell hajtania a törvényes működés keretében. Ezt közvetíti a népszuverenitás elve is, amely választott népképviselői szervek létrehozását és a törvények primátusának elismerését követeli meg.

A Kormány és a parlament közötti függő viszony legjellemzőbb területe a kormányfő tisztsége. A megbízatás a köztársasági elnök jelölésével és a parlament többségi döntése által keletkezik, amely döntés egyben a kormányprogram elfogadását is jelenti anélkül, hogy arról külön szavazást tartanának. A köztársasági elnököt a javaslatétel során sem az 1949-es Alkotmány, sem az új Alaptörvény esetében nem köti jogi előírás, így lényegében szabad belátására van bízva az előterjesztés. Mégis a hagyományok és a józan megfontolás alapján a többségi párt jelöltjét javasolja, hiszen a szavazáshoz mindenképpen a képviselők többségének támogatása szükséges. Más jelölt megnevezése egyszerűen azt eredményezné, hogy a jelölteket nem választják meg, illetve megválasztják ugyan, de konstruktív bizalmatlansági indítvány által hamarosan „leváltják”. Már ebből is kitűnik, hogy a parlament-

nek nemcsak a tisztség keletkezésére, hanem a megszűnésére is komoly befolyása van. Így a miniszterelnököt bizalmatlanság esetén a képviselők együtödének kezdeményezésére és az új jelölt megválasztása mellett a képviselők szintén többségének döntésével elmozdíthatják tisztségéből. Ennek az intézménynek az alapvető szabályai szintén változatlanok maradtak a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvényben is. A konstruktív bizalmatlansági indítvány – sikeressége esetén – az egész Kormány megbízásának megszűnésével jár és lényegében a közigazgatás felelősségének kérdéskörét érinti.

A kormányfő azonban egész tevékenysége során függ az Országgyűléstől, hiszen rendszeres beszámolásra köteles. Ez utóbbi már a parlamenti ellenőrzés eszköztárához tartozik, amely ellenőrzés szintén a kapcsolatrendszer egyik megnyilvánulási formája. Az ellenőrzés megvalósulhat a plenáris ellenőrzés keretében, valamint a bizottságok előtt. Eszközei közé tartozik a beszámoltatás, amelyre a miniszterelnök mellett a miniszterek is rendszeresen kötelesek, valamint az interpelláció és a kérdés. Ezek közül az előbbit kizárólag a Kormány tagjaihoz és a Kormányhoz intézhetik a képviselők, míg az utóbbit a Kormányon és a Kormány tagjain kívül az alapvető jogok biztosához, az Állami Számvevőszék (a továbbiakban ÁSZ) elnökéhez, a legfőbb ügyészhez és a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban MNB) elnökéhez is.

A fentiek mellett a közigazgatás egésze ellátja a klasszikus végrehajtó jellegű tevékenységeket is az Országgyűlés számára, így részt vesz a döntések előkészítésében és végrehajtásában. A döntések előkészítése kapcsán szintén elsősorban a Kormány emelhető ki, amely a jogszabályi előkészítésben mondhatni országnrészt vállal, hiszen a törvénykezdeményezések tekintetében monopolhelyzetben van. A törvények végrehajtásában már a közigazgatás egész szervezetrendszere részt vesz, hiszen ezáltal megy végbe megvalósítás. Ebben azonban már a közigazgatás mellett részt vesznek a közigazgatás szervezetrendszerén kívül az Országgyűlés egyes szervei is, mint az Állami Számvevőszék, amely a parlament pénzügyi, gazdasági ellenőrző szerve, valamint az ombudsman és helyettesei, akik a közigazgatási döntések jogszerűségét ellenőrzik és előmozdítják az állampolgári jogok érvényesítését.

Bár megnevezésében szerepel a bíróság kifejezés, a legtöbb alkotmányjogi irodalom az Alkotmánybíróságot ennek ellenére nem tartja az igazságszolgáltatás szervezetrendszerébe tartozónak. A szervezet legfontosabb feladata valóban elsősorban a törvényhozáshoz, illetve a jogalkotás kapcsán a közigazgatáshoz is kapcsolható, amellyel szemben ellensúlyt képez, azonban az általa ellátott kontrollfunkció miatt bizonyos értelemben jogvédő szereppel is bír, amely az alkotmányjogi panasz intézményének az átalakításával nagymértékben erősödött.

4.2. A közigazgatás és az igazságszolgáltatás kapcsolata

A közigazgatás és a bíróságok kapcsolatát tekintve két fontos tényező emelhető ki. Az egyik, hogy a bíróságok ellenőrzik a közigazgatási döntések törvényességét, míg a másik, hogy a bírósági döntések teljes terjedelmükben kötelezőek a közigazgatási szervekre nézve. Az igazságszolgáltatás, mint szervezetrendszer legfontosabb funkciója kétség kívül a jogvédelem, tehát az állampolgári jogok védelme, amelyet a közigazgatási szervekkel szemben kizárólag akkor tudnak megfelelően érvényesíteni, ha a közigazgatási döntésekkel szemben a döntéseik elsődlegességet élveznek.

Érdeemes ugyanakkor kiemelni, hogy a két szervezetrendszer között bizonyos fokú áthajlás is megfigyelhető, ugyanis a bíróságok is végeznek esetenként közigazgatási jellegű tevékenységet, a közigazgatási szervek pedig bíróságit. Az előbbire példa lehet a cégbíróságok tevékenysége, amely esetében nem érvényesülnek a klasszikus igazságszolgáltatási alapelvek sem, így a szóbeliség, a közvetlenség vagy kontradiktórius eljárás elve, sőt egyes esetekben a bíróság akár hivatalból is kezdeményezhet eljárást (például törvényességi felügyeleti eljárás a gazdálkodó szervezetek működése felett). A közigazgatási szervek esetében a korábbi kihágási vagy a jelenkori szabálysértési ügyintézés emelhető ki, amely jellemvonásaiban erőteljesen emlékeztet a bíróságok tevékenységére, hiszen a közigazgatási szerveknek múltban megtörtént jogsértést kell megítélniük, amelynek során büntetőjogi intézményeket és fogalmakat is alkalmaznak (mint például szándékosság, gondatlanság vagy kísérlet). A másik terület a polgári joghoz kötődik: ilyen a birtokvédelem vagy a gyámhatóságok eljárása, ahol ellenérdekű felek vitája is megjelenik.

A quasi bírászkodás töretlen megléte is bizonyítja, hogy a hatalommegosztás nem kőbe vésett szabály olyan értelemben, hogy az egyes hatalmi ágak között semmiféle átfedés nem lehet. Általában ezeket az áthajlásokat a jogtudomány is célszerűnek és fenntartandónak tartotta, amelyek az eltelt időszakban mind hazánkban, mind külföldön töretlenül léteznek. Ennek különféle területeiről részletesebben a közigazgatás felelősségét tárgyaló részben van szó.

4.3. A közigazgatás és az államfő kapcsolata

Az államfő és a közigazgatás viszonyrendszere esetében a legfontosabb tényező az adott ország kormányformája. Más feladata van ugyanis egy prezidenciális rendszerben az államfőnek, például az Amerikai Egyesült Államokban, ahol az államfő egyben a végrehajtó hatalom feje, mint egy félprezidenciális rendszerben, például Franciaországban, ahol a miniszterelnök és az államfő kényszerűen együtt kell, hogy működjön a végrehajtás terén vagy egy parlamentáris rendszerben, ahol az államfő bár bír bizonyos jogosítványokkal, mégis jellemzően kívül esik a végrehaj-

tó hatalmon. Ez utóbbi jellemző Magyarországra, ahol a köztársasági elnök egy meglehetősen gyenge, reprezentáló szereppel bír.

A konkrét kapcsolat hazánkban elsősorban a döntés-előkészítési fázisban jelentkezik, hiszen a miniszteri ellenjegyzés intézménye miatt a legtöbb kérdésben a köztársasági elnök döntése akkor hatályosul, ha valamelyik miniszter vagy a miniszterelnök azt ellenjegyzzi – vagy a gyakorlatban inkább előterjeszti. Ez a helyzet valósul meg a kinevezések, a kitüntetések vagy a felmentések során, de említetők még az állampolgársági, a területszervezési vagy a kegyelmezési ügyek is. E körben ismét kiemelhető, hogy a köztársasági elnök szerepe nem teljesen formális, hiszen mivel örködik az államszervezet demokratikus működése felett, indokolt esetben meg is tagadhatja ezen döntések megtételét. Az Alkotmánybíróság ennek kapcsán arra mutatott rá, hogy az örökös „nem korlátozódik tehát krízishelyzetek feloldására, hanem része az államügyek szokásos menetének”.⁴

Érdekes azonban megemlíteni azt is, hogy bizonyos esetekben a köztársasági elnök ellenjegyzéshez nem kötött önálló döntési joggal bír, jóllehet ezek általában olyan aktusok, amelyek más szervek döntését kezdeményezik. Ezen döntéseket tematizálja az Alkotmánybíróság 48/1991. (IX. 26.) határozata, amely a döntéseket négy nagy csoportba sorolja. Ebből csupán az egyik csoport az, ahol a döntés érvényességi kelléke más szerv egyetértő döntése, amely lehet akár ellenjegyzés, akár más megoldás, mint például a hadiállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetése, amelyet az Országgyűlés akadályoztatása esetén a köztársasági elnök, a miniszterelnök és az Alkotmánybíróság elnöke együtt állapít meg. A másik típus esetében az államfő csak kezdeményezi a döntést, de a végső döntést már nem ő hozza meg, hanem valamely más szerv. Ez a döntés a kezdeményezéstől el is térhet tartalmában és végső soron a köztársasági elnökre is kötelező. Ilyen például a törvény visszaküldése megfontolásra az Országgyűlésnek vagy népszavazás kezdeményezése. A harmadik típus az önálló politikai döntés, amely már ismét kapcsolódik a közigazgatás tevékenységéhez. Ezen döntések kiindulópontja az Alaptörvény azon passzusa, amely szerint a köztársasági elnök örködik az államszervezet demokratikus működése felett. Ebbe a csoportba sorolható például a közigazgatás által előterjesztett kinevezések vagy kitüntetések megtagadása, ha az az előbbi esetén az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát vetné fel, az utóbbi esetén pedig az Alaptörvény értékrendjét sértené. Végül az utolsó típust azok az aktusok jelentik, amelyek bár önálló és végső döntések, azokra az Alaptörvény (korábban Alkotmány) végső határidőt szab. Ilyen a választások időpontjának a kitűzése vagy a törvény kihirdetése. Ezek a második típushoz hasonlóan szintén inkább a törvényhozáshoz köthetők, míg az első és a harmadik inkább a közigazgatáshoz.

⁴ 8/1992. (I. 30.) AB határozat.

4.4. A Kormány és a kormányzati tevékenység

Külön is érdemes foglalkozni azzal a kérdéssel, amely a Kormány szerepét vizsgálja a hatalommegosztás rendszerében, amely különösen a parlamentáris rendszerekben merül fel. Egyrészt nyilvánvaló, hogy a Kormány, mint a végrehajtás élén álló szerv, része a közigazgatásnak és a hatalommegosztás eszmerendszerében is a fő feladata az *executio*, azaz a végrehajtás. Másrészt ellentmondást szül, hogy a Kormány a klasszikus közigazgatási tevékenysége mellett kormányzati tevékenységet is ellát, amely azonban már túlmutat a közigazgatáson. Ez az ellentmondás különösen a parlamentáris berendezkedési formájú államokban jelentkezik élesen. Míg egy prezidenciális köztársaságban a törvényalkotó szerv és a Kormány között sokkal kevesebb érintkezési pont van, addig a parlamentáris köztársaságokban a népképviselői szerv (hazánkban az Országgyűlés) tevékenysége nem kizárólagosan a törvényalkotásra terjed ki. A Kormány és a törvényhozás között a fentiekben már említett kapcsolódási pontokon kívül egyébként is több átfedést találhatunk, így például említhető a Kormány jogalkotó tevékenysége, amely csak részben merül ki a végrehajtási rendeletekben, hiszen több rendelet eredeti jogalkotó hatáskörben születik.

A közigazgatás Kormányon kívüli szerveire azonban az jellemző, hogy kizárólag közigazgatási feladataik vannak, amelynek ellátása érdekében elkülönült feladatokkal, hatáskörökkel és jogosítványokkal rendelkeznek, amely egyben relatív autonómiát biztosít számára. Ez egyben a közigazgatás szervezetrendszerének egyik sajátossága.

Összegzésként megállapítható, hogy a hatalommegosztásnak klasszikus (vagy hagyományos) és modern elméleteit különböztethetjük meg. Az előbbi a hatalommegosztás klasszikus triászából indul ki (törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás), míg az utóbbi új dimenziókkal és állami szervekkel bővíti a rendszert. A közigazgatás-tudomány a klasszikus elméletet fogadja el, hiszen az újonnan létrejövő szervek mindegyikét el lehet helyezni a hatalommegosztás hármasszerében belül.

A hatalommegosztás eszmerendszerében a közigazgatás a végrehajtó hatalmi ág részeként helyezhető el, amely annak funkcióit, feladatait látja el. Kiemelendő azonban, hogy a közigazgatás fejlődése során két alrendszerre differenciálódott: államigazgatásra és helyi önkormányzati igazgatásra. A helyi önkormányzatok a hatalommegosztás területi dimenzióját jelentik, ezért egyes nézetek szerint autonómiájuk miatt önálló hatalmi ágat képeznek. A közigazgatás, mint szervezeti rendszer része az állami szervek rendszerének, ugyanakkor a közigazgatás minden más állami szervtől elkülönült önálló feladat- és hatáskörrel, szervezettel és személyezettel bír. A szervek között azonban kölcsönhatás is van, hiszen a közigazgatás működése kihat a többi állami szervre is, mely hatás jellemzője az aktivitás.

II. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS FOGALMI ELEMEI ÉS SAJÁTOSSÁGAI⁵

E fejezet célja olyan fogalmakkal és azok elemeivel történő megismertetés, mely lehetővé teszi a könyv más részeinek egységes értelmezését, illetve feldolgozását.

Ezek többsége a későbbiekben külön is részletezésre kerül, azonban ezekhez is hasznos olyan anyagrészeiről van szó, melyek előzetes ismerete megkönnyíti azok megértését. Ebben a sorban is első helyre kívánkozik a közigazgatás fogalma, hogy mi is a vizsgálódásunk tárgya.

1. A közigazgatás fogalma

A közigazgatás alapfogalmai között mindenekelőtt azt kell tisztáznunk, hogy *mit értünk közigazgatás alatt?* E tekintetben a válasz megadása nem olyan egyszerű, mert sokféle megfogalmazás közül választhatunk mindenekelőtt attól függően, hogy milyen tudományági és módszertani megközelítést alkalmazunk.

A közigazgatás-tudomány is többféle megfogalmazást ismer, ezekből a negatív és a pozitív irányzatokat vesszük alapul.

A *negatív* megközelítés lényege, hogy a közigazgatás azon jellemzőjére tekintettel, hogy átfogja a társadalmi életviszonyok legtágabb körét és mindezt igen változatos eszközrendszerrel és differenciált szervezettel valósítja meg, nem tartja lehetségesnek a közigazgatás fogalmának egyértelmű meghatározását. Mindezekre tekintettel pedig közigazgatás alatt minden olyan tevékenységet ért, mely nem tartozik más állami szerv tevékenységi körébe.

A *pozitív* megközelítés ezt elveti és lehetségesnek, egyben szükségesnek is tartja a közigazgatás fogalmi meghatározását. Csakhogy ez a fogalom a szerint különbözik egymástól, hogy az irányzaton belül milyen tudományági megközelítést alkalmaznak és milyen módszerekkel.

A pozitív irányzat így lehet például *alanyi* (melyik hatalmi ág látja el a közigazgatási funkciókat) vagy *materiális* (tartalmilag mit végez a közigazgatás) megközelítésű, illetve *vegyes, komplex* módszert alkalmazó. A fogalom függ továbbá attól, hogy milyen tudományág, így például államtudományi, jogtudományi, igazgatástudományi, szociológiai, politológiai stb. megközelítést alkalmazunk.

⁵ A fejezet egyes részei az ÁRVA – BALÁZS – BARTA – VESZPRÉMI, *Közigazgatás-elmélet* (Debreceni Egyetem ÁJK, Debrecen, 2020.) című könyv I-II. fejezetének felhasználásával készültek.

A közigazgatás-tudománykülönböző irányzatai⁶ ezért más és más fogalmakat alkotnak.

E sokszínű megközelítésből kiemelkedik a magyar közigazgatás egyik legnagyobb, ma is ható tudósa, **Magyary Zoltán** által adott meghatározás. Eszerint „**a közigazgatás az állam adminisztrációja.**” Mivel azonban az állam különleges társadalmi alakulat, a közigazgatást csak úgy határozhatjuk meg, ha kimutatjuk, hogy melyek azok, az állami sajátosságokból származó különleges vonásai, melyek által különbözik az egyszerű adminisztrációtól. Ezeknek a vonásoknak a figyelembevételével a közigazgatást úgy határozhatjuk meg, hogy az „**az állam szervezete, a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldása.**”⁷

A Magyary-féle fogalom-meghatározás jellemzői:

- **komplex** fogalom, egyesítve kora közigazgatás-tudományi irányzatainak megközelítéseit, mely máig aktuális személetet takar és komplexitása az elmúlt évtizedekben kialakult új irányzatokkal csak bővült,
- **dinamikus**, változó tartalmat foglal magába, ami az állam folytonosan változó szerepköreinek megfelelő közigazgatást feltételez, benne a szintén állandóan változó szervezettel, működési módszerekkel és társadalmi rendeltetéssel.

A **közigazgatás szervezetének** e felfogásban központi szerepe van, mely kétség kívül viszonylagossá vált a világ fejlett közigazgatási rendszereit az elmúlt negyed században uraló liberális „**Új közmenedzsment**” (**New Public Management, röviden NPM**) irányvonal érvényesülése során, mely egyebek közt összemosta a köz- és magánszektor határait. Elfogadva azt, hogy nem minden feladat számít közigazgatási feladatnak, amit e szervek ellátnak és közigazgatási feladatot sem csupán közigazgatási szervek látnak el, a köz- és magánigazgatás társadalmi rendeltetése, tartalma és módszerei korunkban is jól elkülöníthetők egymástól. Ezt igazolja az „Új közmenedzsment” irányvonalának visszaszorulása és a klasszikus közigazgatás értékeinek ismételt előtérbe kerülése a poszt-NPM irányzatokban⁸, köztük a **„neoweberi” típusú irányzatok** megjelenésével.

Mindezekre tekintettel a közigazgatási szervezeti rendszernek és az arra vonatkozó szabályozásnak meghatározó szerepe van a közigazgatás fogalmi elemei körében.

⁶ Lásd *Uo.* 196-254.

⁷ MAGYARY Zoltán, *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 39.

⁸ Lásd; Józsa Zoltán: „Közigazgatási menedzsment” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-menedzsment> (2020). [133]-[142]

A kérdés ezek után az, hogy eltérő irányzatok mentén és tudományági megközelítések alkalmazva hogyan határozható meg napjaink modern közigazgatásának fogalma?

A komplex fogalomalkotás módszereit alkalmazva a közigazgatás

- állami tevékenység, mely alapvetően a végrehajtó hatalmi ági funkciókat valósítja meg,
- előkészíti és végrehajtja elsősorban a törvényhozás döntéseit, de a közigazgatás e tevékenysége, bár különböző mértékben, szükséges minden más állami szerv működéséhez is,
- a köz érdekében végzett igazgatási tevékenység, mely tevékenységre pedig jellemző, hogy többségét közhatalom birtokában végzi,
- 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 társadalomszervező tevékenysége során közszolgáltatásokat szervez és biztosít,
- a legitim politikának alárendelt tevékenység,
- a jognak alárendelt és más állami szervek által ellenőrzött tevékenység,
- feladatait alapvetően az erre a célra létrehozott, sajátosan felépülő és speciális alapelvek szerint működő közigazgatási szervek végzik,
- tevékenységüket élethivatásszerűen végző, szakmai tudás birtokában lévő, a mindenkori legitim politikához lojális, működésükben pártatlan köztisztviselők látják el a feladatokat.⁹

2. A közigazgatási szervezet- és intézményrendszer

A közigazgatási szervezetrendszer tárgyalásakor makro-megközelítésben különbséget kell tenni az azt alkotó szűk értelemben vett közigazgatási szervek és a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek, azaz a közvetett közigazgatás szervei között.

A szűk értelemben vett közigazgatási szervek azok, melyeket a jogszabályban arra felhatalmazott állami szerv szabályos jogrendben, mint közigazgatási szervet ho-

⁹ Lásd bővebben: VESZPRÉMI Bernadett, *Felelősség a közszolgálatban*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012.

zott létre. A közigazgatási szervek fajtáit és létrehozásuk módját jogállamban az alkotmányok vagy organikus (sarkalatos) törvények határozzák meg. Ebben a vonatkozásban általában ***megkülönböztethetünk civil közigazgatást és rendészeti közigazgatást.***

A civil közigazgatás két nagy alrendszerre, az államigazgatásra és a helyi önkormányzati közigazgatásra oszlik. A XX. század második felének közigazgatás-fejlődése kialakította ***továbbá az autonóm közigazgatási szervek körét, mely mára már egyes országokban önálló alrendszert képez.***

A közvetett közigazgatás a XX. század utolsó évtizedeiben kialakuló neoliberális állam és közigazgatás keretében képződött fogalom,¹⁰ mely maga is nagy változásokon esett át napjainkra.¹¹ Alkalmazásunkban a közvetett közigazgatási szervek körébe a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek tartoznak. Ezek köre és alkalmazási területe közigazgatási rendszerenként más és más. Az elmúlt évekig érvényesülő neoliberális államfelfogást érvényesítő „Új közmenedzsment” irányvonal egyik jellemzője volt a közigazgatási feladatok egy részének „kiszervezése” a versenyszféra, de legalább is a civilszféra felé. ***A nem közigazgatási szervek addig is létező, de nem meghatározó részvétele a közigazgatási feladatok ellátásában e folyamat során minőségi változáson ment át.*** Az alkalmazás szinte erőltetett mértéke elmosta a közigazgatás belső határait és olyan „szürke zónát” hozott létre, mely világos működési elvek és megfelelő ellenőrzés nélkül sokat ártott a közigazgatás hagyományos értékrendjének, eredményességének, hatékonyságának, jogszerűségének és tisztaságának egyaránt.

Ugyanakkor a végrehajtó hatalmi ági feladatokat ellátó kormányzati irányítástól függetlenebb autonóm közigazgatási szervek fejlődése világos jogi alapokat kapott, de mégis a közigazgatási intézményrendszeren belül maradt. E szervek jogállása és működése a mindenkori legális politikának a kormányon keresztül érvényesülő befolyását korlátozza a közigazgatás egyes, főként a gazdasági közigazgatást és a médiaigazgatást érintő területein. A fejlődés itt sem lezárt, e szervek egy része ugyanis önálló jogi szabályozó jogkört is kapott, de ***az ilyen típusú szervek érvényesülése nagy közigazgatási rendszerenként és országonként egyaránt igen eltérő.***

¹⁰ Lásd: MODEEN, Tore – ROSAS, Allan, *Indirect public administration in fourteen countries*. Academy Press, Abo, 1988.

¹¹ Így például eredetileg e körbe tartoztak az autonóm közigazgatási szervek is, melyek azonban mára már önálló alrendszert képeznek a közigazgatási szervek között. Ezzel szemben a közvetett közigazgatás a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek gyűjtőfogalma lett. Lásd bővebben: BALÁZS István, *A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák a polgári államok közigazgatásában (kandidátusi értekezés)*. Budapest, 1989, 204.

A közigazgatási szervezeti rendszer és az arra vonatkozó szabályozás, illetve a szervezeteket működtető személyzet együtt jelentik a közigazgatás intézményrendszerét.

A közigazgatási szerveket a közigazgatáson belül több szempont alapul vételével csoportosíthatjuk. Az általuk ellátott **feladat- és hatáskörök szerint** lehetnek **általános** és **különös hatáskörű szervek**. Az általános hatáskör azt jelenti, hogy az ilyen jogkörrel rendelkező szerv az adott közigazgatási alrendszer egészét érintő és átfogó hatásköröket lát el (pl. a Kormány az államigazgatás felé, a helyi önkormányzati képviselő-testület az önkormányzati szervek felé). A különös hatáskörű szervek azonban mindig a közigazgatás egy-egy ágazatát (honvédelem, belügy, egészségügy, közoktatás stb.), vagy funkcióját (külügy, pénzügy stb.) érintő feladatot látnak el.

A közigazgatási szervek által ellátott szakigazgatási feladat irányultsága szerint beszélhetünk **ágazati** és **funkcionális** szervekről. Az ágazati szervek egy-egy közigazgatási ágazat (pl.: közoktatás, közegészségügy, fogyasztóvédelem, építésügy stb.) feladatcsoportjában tevékenykednek. A funkcionális szervek a közigazgatás egészét érintő feladatokat (pl. finanszírozás, gazdálkodás, a működési feltételek biztosítása stb.) látnak el.

Döntési jogosítványaik szerint megkülönböztethetünk **önálló döntési jogkörrel rendelkező** és ilyennel nem rendelkező **konzultatív** szerveket.

A közigazgatási hierarchiában elfoglalt helyük szerint lehetnek **irányító feladatot ellátó** vagy **végrehajtó típusú feladatot ellátó** (konkrét ügyeket intéző) szervek.

Szervezeti formájuk alapján beszélhetünk **egyszemélyi vezetésű**, hivatali formában működő bürokratikus szervekről és **testületi szervekről**, illetve ezek különböző változatairól.

A területi munkamegosztásban elfoglalt helyük (illetékességük) szerint vannak országos illetékességgel eljáró **központi közigazgatási szervek** és **helyi közigazgatási szervek**, melyek területi és települési szinten működnek.

3. A közigazgatás állami funkciói, feladat- és hatáskörei

Az előzőekben vázlatosan áttekintett közigazgatási szervezet léte nem öncélú, hanem a közigazgatás társadalmi rendeltetésének megvalósítását szolgálja. A közigazgatás társadalmi rendeltetését megvalósító funkciói mint állami funkciók, valamint az ezeket realizáló feladat- és hatáskörei sajátos egységet alkotnak. **A közigazgatás társadalmi funkciói** az állami feladatokhoz kötődnek, és mint ilyenek az állam társadalomszervezői funkcióján belül **integratív** (az adott társadalmi tevékenység végzéséhez egységes kereteket biztosít elsősorban a jogi szabályozáson és az azt alkalmazó intézményrendszeren keresztül) látnak el. Ehhez kapcsolódik az **allokatív** funkció (a társadalom közös szükségleteihez szükséges társadalmi erőfor-

rásokat központosítja például adók formájában, majd egy meghatározott értékrend mentén visszajuttatja a társadalom érintett rétegei felé, például szociális ellátásokként).

A közigazgatás társadalmi funkcióihoz szorosan kapcsolódnak, de azoktól eltérőek a közigazgatás **állami funkciói**, melyek az előző fejezetben tárgyalt alapvető államhatalmi funkciókhoz és az azokkal kapcsolatos nézetrendszerhez viszonyítva határozhatóak meg.

Ahogy már említésre került, a klasszikus Montesquieu-i hatalommegosztási modellben a közigazgatás egyértelműen a végrehajtó hatalmi ági funkciókat valósítja meg. A modern hatalommegosztási elméletek e kérdést árnyaltabban vizsgálják egyrészt megkülönböztetve és elválasztva egymástól a kormányzást és a közigazgatást, másfelől pedig differenciálva az államigazgatás végrehajtó hatalmi funkcióit a helyi önkormányzatok mint közigazgatási szervek által végzett más állami tevékenységtől.

A végrehajtó hatalmi ági funkció, mint az állam cselekvése, belülről szintén differenciált és fő vonalaiban alapvetően jogalkotói, jogalkalmazói, irányítói, szervezési és közszolgáltatási funkciókra osztható fel. A közigazgatási funkciók meghatározó része ennek következtében közhatalom birtokában végzett állami tevékenységet feltételez, ami a jogalkotási és jogalkalmazási funkciók velejárója, míg a szervezői-szolgáltatási feladatoknál ez esetleges tényező.

A végrehajtó hatalmi ági funkció a vázolt jog- és politikatudományi megközelítésén túl még találkozhatunk más, így pl. igazgatástudományi megközelítéssel is, mely a hangsúlyt az igazgatási ciklus elemeire helyezi különös tekintettel a központi helyet elfoglaló döntésre, melyre külön elméletek is születtek.¹²

A közigazgatás különböző szempontok szerinti funkció-meghatározásai közül a szociológiai megközelítés egyik alkalmazása szerint¹³ vannak állandó, és az állami szerepkörök változásának függvényében változó funkciók. Az **állandó funkcióknak** tekinthetők a külső és belső védelmi funkciók, az államszervezet működését biztosító funkciók, a közszolgáltatási, a közhatalmi, a gazdasági-finanszírozási, valamint a külügyi funkciók. A **változó közigazgatási funkciók** az egyes konkrét államok sajátosságaiból adódó nem mindenütt jelenlévő funkciók, így például a tengerparttal rendelkező országoknak az ebből származó feladatai, vagy a hegyvidéki országok sajátos közigazgatási feladatai.

Funkció és feladat álláspontunk szerint nem azonos fogalmak, mivel a funkció alatt a főbb azonos célokat megvalósító feladatsoportokat értjük. A közigazgatás feladatai ehhez képest konkrétabb, jellemzően jogilag szabályozott tartalmat foglalnak magukba. A különböző közigazgatási szervek általában, az általuk végzett

¹² A. SIMON, Herbert, *Administrative Behavior*. Free Press, New York-London, 1958.

¹³ Bővebben lásd: LŐRINCZ, *i.m.* 232-236.

szakigazgatási feladatokra tekintettel egymástól eltérő feladat-és hatáskörrel rendelkeznek. Ez alól kivételt képezhetnek a közigazgatási alrendszerek irányító szervei, melyek lehetnek általános feladatkörűek is (pl. a Kormány, mint az államigazgatás irányító szerve).

A feladat és a hatáskör sem azonos fogalmak, a hatáskör a feladat megvalósításához szükséges – főként jogi – eszközöket foglalja magában. Az illetékesség pedig területi munkamegosztást jelent a különböző közigazgatási szervek között.

A központi közigazgatási szervek feladat- és hatásköre arra a területre terjed ki, melyen az adott ország joghatósága él. A helyi közigazgatási szervek illetékessége több azonos feladat- és hatáskörű közigazgatási szerv működési területét határolja be földrajzilag az adott ország területi-közigazgatási beosztása szerinti (régió, megye, járás, község, város, főváros stb.) dimenziókban.

A közigazgatási feladat- és hatásköröket is szokásos további csoportokba sorolni. Így a feladat- és hatáskörök irányultsága szerint a közigazgatáson ***kívülre ható külső és az azon belül érvényesülő belső*** feladat- és hatáskörökre oszthatók. További felosztást jelentenek ***a közhatalmi jogkörhöz*** kötődő feladat- és hatáskörök, ***a közszolgáltatásokat szervező*** feladat- és hatáskörök, ***az irányítási, vezetési*** feladat- és hatáskörök, valamint ***a szervei-fenntartói, gazdálkodási és finanszírozási*** feladat- és hatáskörök.

A közhatalmi jogkörök (az ilyennel rendelkező szervek mindenkire kötelező döntéseket hozhatnak és e döntéseket állami kényszerrel is végrehajthatják) ***közül a jogalkotási jogkör***¹⁴ az alkotmányjog szabályozási körébe tartozik. ***A jogalkalmazói jogkörből*** adódó feladat- és hatáskörökön belül sajátos csoportot képeznek az ügyfelek számára konkrét jogokat és kötelezettségeket megállapító ***hatósági jogkörök***, melyeken keresztül a közigazgatás a legnagyobb mértékben avatkozik be a társadalmi életviszonyokba konkrét ügyek és ügyfelek vonatkozásában.

4. A közigazgatás sajátosságai

A közigazgatás sajátosságai abból adódnak, hogy a közigazgatás olyan állami tevékenység, melynek minden más állami tevékenységtől eltérő jellemzői vannak.

A közigazgatás sajátosságai közül már utalás történt arra, hogy – a meghatározó felfogások szerint – a végrehajtó hatalmi ági funkciókat látja el, ami az állami döntések előkészítéséhez és végrehajtásához kapcsolódik, azaz az állam cselekvése. Ebben a felfogásban a közigazgatás végrehajtó hatalmi ági funkciója messze meghaladja a Montesquieu-i kereteket, mert az ***nem korlátozódik a törvényhozás dönté-***

¹⁴ ÁRVA Zsuzsanna, *Közigazgatási jogalkotás*, IJOTEN, Lezárás dátuma: 2018. december 31. Elérhető: <https://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas> (2019. 01.30-i letöltés).

seinek előkészítésére és végrehajtására. A közigazgatásnak az államszervezet működését biztosító egyre összetettebb funkciója a gyakorlatban oda vezetett, hogy mára már egyetlen más állami szerv működése sem nélkülözheti a közigazgatás cselekvő közreműködését. Ez az aktív szerepkör azonban nem jelenti azt, hogy a közigazgatás megbontaná a hatalmi ágak egyensúlyát és a hatalommegosztás mechanizmusát. A plurális demokratikus jogállam eszközrendszerének bonyolult hálózata és különösen a közigazgatás irányítása és ellenőrzése garancia erre.

Ebből további sajátosságok is erednek, így mindenképp az, hogy *a közigazgatás a legitim politikának alárendelt tevékenység*, mivel a népszuverenitást közvetetten megvalósító választásokon, vagy azok következtében létrejött testületek politikai többségének akaratát valósítják meg jogilag legalizált formában.

A közigazgatás aktív szerepköre azt is jelenti, hogy tevékenysége *a társadalmi életviszonyok legszélesebb körét fogja át*, amihez igen széleskörű feladat- és hatásköri rendszer, illetve szervezet járul. A közigazgatás *a legnagyobb állami szervezeti rendszer*, melynek felépítése, irányítása és ellenőrzése az állam működésének központi eleme. A közigazgatás működése nem egyszerűen igazgatás, hanem tevékenységének tárgykörei és funkciói által meghatározott *szakmai sz tenderdek alapján végzett szakigazgatás*.

A közigazgatás tevékenysége a közérdeket kifejező és szolgáló tevékenység, melynek jelentős részéhez közhatalom járul. A közigazgatás felépítésére, működésére és személyzetére jogállami keretek között *a törvényeknek való alárendeltség* és a közigazgatási döntések *más államhatalmi ágak általi ellenőrzése*, felülvizsgálata a jellemző. A közigazgatás jognak való alárendeltsége alapvetően a közjogi jogi szabályozás keretein belül valósul meg. A közigazgatási jog a közjog része, de a közigazgatás más jogágak jogi normáit is alkalmazza.

5. A közigazgatási jog sajátosságai

A közigazgatás felépítésére, működésére, feladat- és hatáskörére, valamint személyzetére vonatkozó jogi szabályozás a közigazgatási jog, mely *a jogrendszeren belül a közjog keretébe tartozik* és sajátosságai alapvetően a közigazgatás előbbiekben említett sajátosságaiból erednek. A közigazgatási jog alanyai között létrejövő közigazgatási jogviszony sajátosságainak feltárása a közigazgatási jogi norma jellemzőinek számbavételét követően a későbbi fejezetekben történik. A közigazgatási jogi norma különböző típusain belül a klasszikusnak számító anyagi és alaki jogi normán túl *a szervezeti normák* azok, melyek nagy számuk és tartalmi sajátosságaik miatt kiemelt figyelmet érdemelnek. Ennek fő oka az, hogy mint a legnagyobb állami szervezetre kiterjedt jogi szabályozás érvényesül.

A közigazgatás „állami cselekvés” jellegéből adódnak a közigazgatási jogi norma szerkezetének sajátosságai is. Ezek között ugyanis meghatározó a *csak diszpozíciót*

tartalmazó kategorikus, ezen belül általában kógens (parancsoló) jogi normák köre.

A közigazgatás szankciórendszere (a közigazgatás elleni jogsértések hátrányos jogkövetkezmenyei), a közigazgatás döntéseinek jellege, tartalma, irányultsága és érvényesülési módja az állami szerepkörök, és ennek nyomán a közigazgatás változásainak eredményei által meghatározottan és nagymértékben változott, differenciálódott az elmúlt években. Ez egyrészt a neoliberális jogállam által kialakított új közigazgatási értékrend következménye, mely a közigazgatás által jogokat és kötelezettségeket megállapító közhatalmi aktusokat háttérbe tolva főként az együttműködési aktusokra, illetve a polgári jogi szerződéses kapcsolatokra helyezte a hangsúlyt. Az azóta megváltozott körülmények és közigazgatás-felfogás mentén a közigazgatási szerződések új rendszerének kialakítása és alkalmazása a neoliberális államot felváltó új rendszer közigazgatásának egyik fő kihívása.

Az új állam új közigazgatásának értékrendje, tartalma még csak most van alakulóban, de annyi bizonyossá vált az állam válságkezelő fellépéseinek kényszerei között, hogy a közhatalmi eszközök és így a hatósági aktusok ismét felértékelődnek, igaz a megváltozott körülményeknek megfelelően új tartalommal és formában.

A közigazgatás normatív aktusai és általában a *közigazgatási jog és jogforrási rendszere szintén számos sajátossággal rendelkezik.* Az „Új közmenedzsment” e területen a jogi szabályozás csökkentését, a deregulációt (a felesleges jogi szabályozás csökkentését) helyezte előtérbe az államtalanítás jegyében. Ehhez járultak az ún. „független szabályozási közhatóságok” által főleg a gazdasági-pénzügyi közigazgatás területén alkotott normák, melyek a hagyományos alkotmányos keretek közé alig, vagy egyáltalában nem helyezhetők el. A probléma megoldására kidolgozott, globalizációt szolgáló programok a „szabályozási reform” keretében próbálták az új intézményeket integrálni a hagyományos rendszerkeretek közé, de nem sok sikerrel.

Mindezek vázaltszerű említése azért szükséges, hogy bevezesse a közigazgatás és a jog kapcsolatának későbbi tárgyalását. A közigazgatás törvényeknek való alárendeltségéről már esett szó, de a jogállami közigazgatás ennél szélesebb fogalmat takar. *A jogállami közigazgatás érvényesülése egyebek között feltételezi azt, hogy a közigazgatás működésének egyik eleme se kerülhessen ki a jogi szabályozás hatálya alól, valamint az annak érvényesülését biztosító, a közigazgatást ellenőrző garanciális mechanizmusa alól.*

6. A közigazgatás személyzete

A szervezet és így a közigazgatási szervezet is a tudatos emberi munkamegosztásra épülő tevékenység színtere, alapegysége. A szervezet tehát személyzet nélkül nem értelmezhető. *A közigazgatás személyzete a közigazgatási szerveknél a közigazgatás érdemi feladatait megvalósító sajátos munkavégzésre irányuló jogviszonyban*

alkalmazottakból áll. Az erre vonatkozó jogi szabályozás összességét értjük a közszolgálati rendszer alatt. Ennek a munkavégzésnek is vannak a közigazgatásból adódó sajátosságai (mindenekelőtt az, hogy az e tevékenységet végzők az állami közhatalom gyakorlásában vesznek részt!), melyek különböző módon kezelhetők a jogi szabályozásban. A közszolgálati rendszerek differenciálódása és ez alapján kategorizálása a közszolgálat szerves fejlődése nyomán alakult ki. A XX. század első felére az vált a jellemzővé, hogy az alkalmazott jogi szabályozás mikéntje (magánjogi, vagy közjogi) szerint *asszimilációs* és *differenciált* rendszereket különböztettek meg.

Az asszimilációs rendszerekben a közigazgatásban és a közszektor szélesebb körében alkalmazottakra is *a munkajogi általános szabályokat kellett alkalmazni.*

A differenciált rendszerekben a közigazgatásban az állami közhatalom gyakorlásában résztvevőkre (az őket illető többletjogokra és -kötelezettségekre tekintettel) *sajátos közjogi szabályozást vezettek* be, mintegy megkülönböztetve őket a munka világának más szereplőitől.

A szabályozás tartalma szerinti további megkülönböztetés lehet az, hogy a közszolgálatba milyen feltételekkel (politikai vagy szakmai) lehet bekerülni. Ezt alapul véve *nyitott*, illetve *zárt* rendszereket különböztethetünk meg. A nyitott rendszert sokáig azonosították az Amerikai Egyesült Államokban alkalmazott *„zsákmányrendszerrel”* (a közszolgálati állásokat a választásokon győztes párt kliensei, támogatói kapják), míg a zárt rendszert (a közszolgálati állásokat betöltők feladataikat pártsemlegesen, szakmai alapokon és élethivatásszerűen látják el) a francia típusú szakmai alapokon működő *„karrierrendszerrel”*.

A XX. század közepére a fejlett polgári demokráciákban, közszolgálati szabályozásban általánossá vált a differenciált, közjogias szabályozás, melyben a közszolgálat szakmai tudás birtokában végzett (szakmai érdemrendszerű) és élethivatásszerűen végzett (karrierrendszerű) tevékenységgé vált. Ezt követően az egyes rendszerek közötti megkülönböztetés alapja már nem a közszolgálatba való belépés „politikai zsákmány” és „szakmai érdem” alapú megkülönböztetése lett. A közszolgálati kategorizálás alapja a közszolgálati tevékenység élethivatásszerűen és teljes szakmai pályafutás idejére garantált módon történő végzése és más megoldások közötti különbségvált. Az előbbiből alakult ki a „zárt karrierrendszerű” megoldások csoportja, míg a más megoldások közös jellemzője a versenyszférához közelebb álló, nyíltabb „állás, vagy más elnevezéssel munkakörrendszerű” alkalmazás.

A XX. század második felében általánossá vált osztályozás azonban mindig csupán elméleti jelentőségű volt, mert a maga tiszta formájában és kizárólagosan egyik rendszer sem érvényesült.

Az egyes konkrétan alkalmazott megoldások nagymértékben különböztek és különböznek ma is egymástól a közszolgálat fogalmának meghatározásában és a jogi szabályozási gyakorlatban egyaránt. A differenciált rendszerek a gyakorlatban

további jogállásbeli megkülönböztetést is jelentenek az egyes állami szervekkel speciális tartalmú munkavégzésre irányuló közjogi szabályozásban. A közszektorban alkalmazottakra vonatkozó szerteágazó jogi szabályozás sehol nem azonos a közhatalmat gyakorló állam szerveknél, így különösen a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott – hazai fogalmaink szerinti köztisztviselői – szabályozással.

Meg kell jegyezni azt is, hogy a zsákmányrendszer nyomai sem tűntek el végleg a modern közszolgálati szabályozásból, sőt még a zárt karrierrendszerből sem. A politikai változó és a szakmai állandó struktúra határán lévő vezető köztisztviselők esetében mindig is ismert volt – igaz szűk körben – a diszkrecionális jogkörben történő kinevezés és felmentés jogi intézménye és gyakorlata. Bár e gyakorlat nem jutott el a szakmai érdemeken alapuló alkalmazás elvének feladásáig, csak az azonos szakmai feltételekkel rendelkezők között dönthet a politikai prioritás.

Az „Új közmenedzsment” közigazgatás-fejlesztési koncepció érvényesülése azonban a közszolgálati rendszerekben is mélyreható változásokat eredményezett, melyek az addig hagyományosnak mondott kategorizálást szintén kétségessé tették az ezredfordulóra.¹⁵

A hagyományos kategorizálásnál a két leginkább alkalmazott rendszer a **karrier-** és az **állás, vagy munkaköri rendszer**, melyek előnyeit és hátrányait a következők szerint szokták jellemezni. A karrierrendszerben nem egy konkrét állásra (munkakörre), hanem a közszolgálat meghatározott funkcionális kategóriájába és szakmai testületébe történik az alkalmazás, főszabályként formalizált toborzás, versenyvizsgálathoz kötött pályázat útján. Az állások betöltése jogszabályban előírt képzettséghez és végzettséghez kötött, illetve feltétele a közszolgálati szakmai gyakorlat és vizsga. A közszolgálati alkalmazás élethivatásszerűen végzett, a pályaut jogszabályi védelem alatt áll, továbbá jogszabállyal garantált. Az illetmény meghatározó eleme a közszolgálatban eltöltött idő. Az előmeneteli rangfokozat és a konkrétan betöltött állás elválik egymástól.

Az állásrendszerben (vagy más néven munkaköralapú rendszerben) a meghatározott állás (munkakör) betöltése jogszabályban formalizált eljárás nélkül történik. Az állások betöltésénél a gyakorlati készségek, képességek vannak előnyben és a közszektoron kívül más szektorban szerzett gyakorlati idő is beszámít. A közszolgálati életpályának nincsen speciális jogi védelme. Az illetmény általában kollektív szerződésben rögzített és független az állást betöltő korától és közszolgálati gyakorlati idejétől.

A karrierrendszer előnyei a magas szintű speciális szaktudás a közszolgálatban, továbbá a kiszámíthatóság és a stabilitás. Jellemzője még a folyamatosság és a

¹⁵ BOSSAERT – DEMMKE – NOMDEN – POLET, *La fonction publique dans l'Europe des Quinze. Nouvelles tendances et évolution*. Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht, 2001, 77-83.

kollektív karszellem és emlékezet megléte, az állami és szolgálati érdekek fokozott védelme, valamint a politikai semlegesség a közfeladatok ellátásában.

Hátrányai e rendszernek a merevség, a rugalmatlanság, illetve az egyéni és a szervezeti teljesítmény háttérbe szorulása. Jellemző még a költségvetési hatékonyság iránti érdekeltség és a motiváció hiánya az egyes köztisztviselő szintjén. A jogszabályban rögzített és a költségvetési restriktciók által folyamatosan csökkentett illetmény és juttatási rendszer általában nem tudja tartani a közszektor versenyképességét a munkaerőpiacon, jellemző ezért a köztisztviselői kar versenyképességének gyengülése továbbá az elöregedése és elnőiesedése.

A nyílt rendszer előnyei a rugalmasság és a feladatorientált munkakörök kialakításának lehetősége. E rendszerben jobban érvényesül a teljesítmény, a minőség és a hatékonyság. Jellemző a rendszerre az egyéni motiváció és a versenyszellem érvényesülése a munkavégzés során. A rugalmas rendszer gyors adaptációs lehetőséget nyújt az új feladatokhoz. A közszolgálati munkaviszony viszonylag egyszerű megszüntetési lehetősége miatt általában azt szokták állítani e rendszerről, hogy olcsóbb, mint a zárt karrierrendszer. Ez azonban nem mindig támasztható alá tényadatokkal.

Hátrányai viszont e rendszernek a kiszámíthatatlanság és a speciális közszolgálati tudás háttérbe szorulása. A versenyszellem, a teljesítmény és a minőség egyoldalú hajszolása megelőzheti a közérdekűséget. Tetten érhető továbbá a közszolgálati ethosz és a kollektív emlékezet hiánya. A nyitott állásrendszerben fokozottabban van jelen a zsákmányrendszer és a korrupció érvényesülésének veszélye.

Az elmúlt évtizedekben bekövetkezett változások tovább bonyolították az egyes konkrét rendszerek kategorizálását és aszerint, hogy milyen megközelítést és módszert választunk, más és más eredményre jutunk.¹⁶

7. A közigazgatás működéséhez kapcsolódó fogalmi elemek

A közigazgatás sajátosságaiból következik, hogy a társadalom más nagy szervezeti rendszereihez képest eltérő a működése is. E sajátosságokból adódóan vannak olyan fogalmi elemek, melyek tipikusan a közigazgatáshoz köthetők, bár más területeken is jelen vannak.

Ezeket is többféleképpen lehet osztályozni, de talán a legáttekinthetőbb, ha azokat a közigazgatási intézményrendszer egyes elemeihez, így a szervezethez, a működés szabályozásához és a személyzethez kötjük.

¹⁶ DEMKE, Christoph – MOILANEN, Timo, *Civil Service in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Services*. LANG, Peter, Frankfurt am Main, 2010.

7.1. A közigazgatási szervezethez kapcsolódó fogalmi elemek

A közigazgatási szervezeti formát, struktúrát érintő munkák általában és kiindulópontként **hivatali és testületi formában** működő szervezeteket különböztet meg.

A közigazgatási szervezeti rendszer azonban a valóságban e két szervezeti forma sajátos kombinációjából áll. A testületi formában működő szervek általában irányító funkciót, vagy döntés-előkészítő és ellenőrző funkciót látnak el, biztosítva a politika legális befolyását a közigazgatás működése felett (pl. a Kormány az államigazgatásban), illetve a társadalmi, szakmai és érdek-képviselési befolyást a döntés-előkészítésben (pl. a bizottságok a helyi önkormányzatok esetében), mivel rendszerint valamilyen választással jönnek létre.

A közigazgatásra jellemző hivatali, vagy más néven bürokratikus szervezet egy-személyi vezetés alatt áll, mely a szakmai munkamegosztás és a hierarchia elvé-nek alapján működik.¹⁷ A hivataloknak nem tagjai, hanem jogszabályban megha-tározott szakmai feltételek mentén kinevezett tisztviselői vannak.

A szervezeti célok alapján **ágazati és funkcionális** szerveket szoktak megkülön-böztetni, míg a területi, földrajzi szempontok alapján **központi és helyi közigazga-tási** szervekről beszélhetünk.

A közigazgatás felépítése hierarchikus, mely szervezeti alá-fölérendeltséget feltéte-lez az egyes közigazgatási szervek közt. Ebből következően döntési jogkörük alap-ján megkülönböztethetünk **irányító jogkörrel rendelkező és irányított, rendszerint végrehajtó típusú szerveket**.

A döntési jogkör szempontjából beszélhetünk **önálló döntési jogkörrel rendelkező** és ilyenrel nem bíró **konzultatív** szervekkel.

Ezek a legáltalánosabban alkalmazott kategóriák és az ezekhez alkalmazott alapfo-galmak, melyek azonban átvezetnek más, elsősorban a működéshez kötődő tárgy-körökhöz és fogalmakhoz.

7.2. A közigazgatás funkcióinak, feladat- és hatásköreinek fogalmi elemei

A funkció, feladat, hatáskör, hatósági jogkör és illetékesség fogalmak a közigaz-gatáson belül sajátos tartalommal bírnak.

Az állami szervek és így **a közigazgatás alapvető rendeltetése a közérdek képvise-lete és annak érvényesítése. A közérdek általános elméleti fogalma nehezen defi-niálható és tartalmilag folytonos változásban van.** Demokratikus jogállamban jogszabályokban jelenik meg konkrétan a közérdek, és mivel a közigazgatás nem

¹⁷ WEBER, Max, *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonásai*. Közgazda-sági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.

csupán az egyik legfőbb jogalkotó és egyben jogalkalmazó szerv, hanem aktív közreműködése szükséges más állami szervek működéséhez is, szerepe a közérdek érvényesítésében kiemelkedő.¹⁸

Ahogy az már említésre került, a közigazgatás fő funkciói is differenciáltak, a szociológia által alkalmazott fogalmakkal élve, a társadalom és a közigazgatás viszonyából kiindulva *társadalomirányító és társadalomszervező* funkciókat különböztethetünk meg, melyek más oldalról *integrációs és allokációs funkciókat* jelentenek.

A társadalomirányító funkció főként a közigazgatás közhatalmi jogkörén keresztül valósul meg, mely jogalkotási és jogalkalmazási tevékenységben nyilvánul meg, állami kényszer igénybevételének lehetőségével. A társadalom léte szempontjából szükséges közérdekű tevékenység szervezése – akár közhatalom alkalmazásával, akár annak hiányában – a szakigazgatási tevékenységen keresztül, a társadalom legnagyobb szervezeti rendszerének működésével valósul meg. E tevékenység integrálja a társadalom érdekében végzett különböző tevékenységeket és ehhez allokálja a szükséges társadalmi erőforrásokat.

A közigazgatás funkciói közigazgatás-tudományi szempontból ennél részletesebb és megfoghatóbb kategóriákat tartalmaznak, melyek köré a jogszabályokban meghatározott konkrét feladatokat lehet csoportosítani.

A korábbiakban már jelzett ezen funkciók a következők:

- védelmi,
- biztonsági,
- nemzetközi,
- gazdasági,
- közszolgáltatási, valamint
- az államszervezet működését biztosító funkciók.

A közigazgatás *védelmi funkciói* a legrégebben kialakult tevékenységi kört érintik és belülről ugyancsak differenciált területeket fognak át, nevezetesen az ország külső támadások elleni védelmét, belső rendjének (közrend, közbiztonság) védelmét, valamint a katasztrófavédelmet.

A funkciók tartalma korszakonként változik, és eltérő prioritásokkal bír, de fontosságuk a társadalom életében növekvő. Erre a területre a technikai és technológiai fejlődés miatt különösen jellemző a globalizáció, az igazgatás nemzetközivé válá-

¹⁸ A részletek kifejtésére ehelyütt nincs mód, de a témakört feldolgozza: SZAMEL Katalin (szerk.), *Közérdek és közigazgatás*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2008.

sa, integrációja. A terrorizmus elleni fellépés, a világot érő természeti és ipari katasztrófák elhárítása és a bűnözés nemzetközivé válása egyaránt ebbe az irányba hatnak.

Ugyanakkor a védelmi közigazgatás sajátosságai azt is jelentik, hogy – elsősorban az állami kényszer fizikai érvényesítésének lehetősége miatt – az ilyen tevékenységet ellátó közigazgatási szervek, tehát az ún. fegyveres és rendvédelmi szervek felépítése, működése, eszközrendszere stb. eltér a közigazgatás többi, összefoglaló elnevezéssel civil közigazgatási területétől. A rendszertudomány nem csupán egyik megalapozója volt a modern polgári közigazgatásnak, de relatív autonómiáját a mai napig megtartotta a közigazgatás-tudományokhoz képest. A két fajta közigazgatást összekötő fogalom az „**igazgatásrendészet**”. Ennek létjogosultságát az adja, hogy az államilag szervezett társadalomban az egyének cselekedeteinek a közhatalom szükségképpen határokat szab a köz érdekében. Igazgatásrendészet alatt így **a közigazgatás beavatkozásainak összességét értjük az egyének szabad cselekedeteibe a társadalmi közösségben éléshez szükséges előírások kikényszerítése érdekében.**¹⁹

A közigazgatás ilyen jellegű beavatkozását főszabályként a rendészeti szervek végzik, de nem kizárólagosan. Ugyanakkor az igazgatásrendészet nem azonos fogalom a rendvédelmi tevékenységgel, mely ennél szélesebb kört fog át.

Mindezekre tekintettel a védelmi funkcióhoz sorolt igazgatásrendészetet és a **közigazgatás biztonsági funkciójához** sorolt hatósági igazgatási tevékenységet is megkülönbözteti a közigazgatás-tudomány. E tevékenység célja ugyanis nem az egyén cselekedeteinek közérdekű korlátozása, hanem az egyén és csoportjai életének, egészségének, anyagi javainak megóvása stb., tehát biztonságának megteremtése, védelme egy adott társadalmi tevékenység biztonságos gyakorlásának szabályozásával. Így például az építési tevékenység szabályozásának egyik célja, hogy az emberi tartózkodás szempontjából biztonságos építmények létesülhessenek, a közegészségügyi szabályok célja az egészség védelme, a munkavédelmi szabályozás célja a biztonságos munkavégzés feltételeinek kialakítása stb.

A védelmi és a biztonsági funkció összefüggései persze nyilvánvalók nem csak fogalmilag, de szervezeti és eljárási oldalról is. Szélesebb értelemben mindkettő a közigazgatás által biztosított közszolgáltatás („**service public**”) része. **Ez a közszolgáltatás legtágabb értelemben „közigazgatás olyan tevékenysége, mellyel egy közigazgatási szerv közérdekű közszükségletet elégít ki”.**²⁰

Ha ezt vesszük alapul, akkor minden közigazgatási funkció keretében végzett tevékenység közszolgáltatásnak minősül, így a védelmi és a biztonsági funkció kereté-

¹⁹ RIVERO, Jean, *Droit administratif*, Edition Dalloz, Paris, 1990, 538-552.

²⁰ Lásd az előző hivatkozást.

ben végzett közhatalmi tevékenység, az igazgatásrendészet és a hatósági tevékenység is.

A XX. század első harmadában kialakított „*service public*” *elmélet*²¹ azonban elválasztotta a közhatalmi tevékenységet a közigazgatás által biztosított vagy szervezett materiális és humán közszolgáltatásoktól, tehát a szűk értelmezést támogatta.

A XX. század közigazgatásának fejlődése azonban ezt a teóriát a gyakorlatban és a jogi szabályozásban is meghaladta,²² mert a közigazgatási feladatok ellátásába nem közigazgatási szerveket is nagymértékben bevont. Ez azonban még önmagában nem jelentett gondot, mert a feladatellátás átadása például köztisztviselőknek, közintézeteknek, vagy a kiserőforrások rendszere stb. még nem eredményezték az állam felelősségének megszűnését az adott közszolgáltatás biztosításáért. Az NPM érvényesülése azonban a „*service public*” elméletének egészét megkérdőjelezte azzal, hogy a közszolgáltatások biztosításában – egyszerű közszolgáltatásnak feltételezve az igazgatásrendészetet és a hatósági tevékenységet, mint közhatalmi tevékenységet egyaránt – az államot és a civilszférát azonos, sőt versenyhelyzetbe próbálta állítani. A közigazgatást szolgáltatóknak tételezte, az ügyfeleket pedig szolgáltatásokat igénybe vevő fogyasztóknak a közigazgatási tevékenység minden területén. Az NPM és a neoliberais állam- és közigazgatás felfogás érvényesülésének mérsékelt eredményessége és az új államfelfogás kényszerű keresése azonban a „*service public*” felfogás megújítását is igényli.

A közigazgatás fontos funkciója a **nemzetközi funkció**, mely eredetileg az egyes országok egymás közötti kapcsolatainak igazgatását jelentette, de mára ezek a klasszikus diplomáciai tevékenységek a nagy nemzetközi integrációkhoz [Egyesült Nemzetek Szervezete, Észak-atlanti Szerződés Szervezete, Európai Unió (a továbbiakban EU) stb.] való kapcsolódást is jelenti.

A közigazgatás **gazdasági funkciói** alapvetően az állam működésének anyagi feltételeit biztosítják. Ez a funkció azonban lényegesen szélesebb az állami költségvetés bevételi oldalának kezelésénél, magában foglalja az állami bevételek fajtáinak és mértékének meghatározását és azok beszedését is. Az állami vagyonkezeléssel és gazdálkodással az állam a közigazgatáson keresztül mint tulajdonos is részt vesz a gazdasági folyamatokban, miközben mint közhatalom meghatározza a gazdaság működésének jogi kereteit is. Az állam a közigazgatás aktív közreműködésével érvényesíti gazdaságpolitikáját a nemzetgazdaság növekedése érdekében.

Az állami vállalatok és közüzemek jelentős közszolgáltatásokat biztosítanak, de ezen a területen általában már nincs állami monopólium, hanem különböző mérté-

²¹ DUGUIT, Leon, *Traité de droit constitutionnel*. 3. ed. 1928, T, 59.

²² LACHUME, Jean-Francois, *La notion de service public*. In: *Droit Public*. Edition Economica, sd. Jean-Marie Auby, Paris 1985, 785-814.

kü felelősséget vállalnak az állam és a helyi önkormányzatok a szolgáltatások biztosításáért.

Ez azonban már átvizsz bennünket egy másik jelentős funkcióra, **a közigazgatás közszolgáltatásokat szervező, biztosító funkciójára**. Az állam alapvető célja a társadalom minden tagja számára elérhető közszolgáltatások biztosítása. Ezt megteheti saját intézményrendszerrel, de megteheti a civilszféra, sőt a versenyszféra bevonásával egyaránt. A közszolgáltatások (a „*service public*”) fogalmáról és annak változásairól a korábbiakban már esett szó. Amint láthattuk, a folyamatos változásban lévő fogalom konstans eleme az, hogy e tevékenység az állami feladatok között jelenik meg, állami felelősséggel (ideértve a helyi önkormányzatokat, mivel azok is az államszervezet részei) és helyenként a közszolgáltatások igénybevétele közhatalmi kikényszerítésének eszközével (pl. tankötelezettség, gyógykezelés kötelező igénybevétele fertőző betegség esetén stb.).

Ugyanakkor a közszolgáltatások túlnyomó többsége olyan jellegű, hogy biztosítasuk az állam részéről (értelemszerűen a helyi önkormányzatok részéről is, melyek létének alapja a lakossági közszolgáltatások biztosítása) kötelezettség, de az igénybevevők oldaláról csupán lehetőség (pl.: az egészséges ivóvíz biztosítása, közművelődési szolgáltatások megszervezése, stb.).

A **humán közszolgáltatások** nagy részének a biztosítása a legtöbb országban az alkotmányban rögzített alapvető jogok megvalósítását szolgálja (pl.: az egészséghoz való jog, a közművelődéshez való jog, a szociális biztonsághoz való jog stb.), míg a **reál közszolgáltatások** esetében ilyen közvetlen összefüggés ritkábban mutatható ki, azok inkább a Kormánynak a társadalmi, gazdasági fejlődésért megállapított általános felelőssége keretébe tartozó kérdésként kezelhetők.

A közszolgáltatások biztosításának azonban fontos kritériuma a mindenki számára való elérhetőség és a folyamatosság. A mindenki számára való elérhetőség tiszta formájában az ingyenesen biztosított közszolgáltatásokat jelenti, de ez csak az alapvető közszolgáltatások egy olyan szűk körében tud érvényesülni, melynek igénybevétele rendszerint kötelező. A többi esetében a szolgáltatási díj piaci értéktől lefelé történő eltérítésével valósítható meg ez a kritérium. Ennek elérésére is különböző technikák alakultak ki a saját fenntartású közintézeteken vagy közüzemi vállalatokon keresztül a kötelező árszabályozáson át a díjkompenzációig stb.

Mindegyik közös vonása azonban az, hogy az állam a közigazgatáson keresztül gondoskodik e közszolgáltatások biztosításáról, vagy napjainkban már inkább a közszolgáltatások biztosításának megszervezéséről.

Mivel a közigazgatás az állam aktív cselekvése, ebből adódik az **államszervezet működését biztosító funkciója**.

Ez alapvetően az állam működéséhez szükséges nyilvántartások (pl. személyi adat- és lakcímnnyilvántartás, ingatlan-nyilvántartás, gépjármű-nyilvántartás stb.) létrehozását és vezetését jelenti, melyekből közérdekű információkkal látja el a többi ál-

lami szervet azok működésének segítése érdekében, valamint az állami költségvetési finanszírozáson keresztül gondoskodik működésük anyagi feltételeiről és kezeli az állami vagyontárgyakat.

A közigazgatás feladatai a funkciókhoz képest konkrétabb, jogállamban meghatározó módon jogilag szabályozott tartalmat foglalnak magukba. A közigazgatás jellemzője, hogy tevékenysége átfogja a társadalmi életviszonyok legszélesebb körét, de e tevékenység szakmai tudás birtokában végzett tevékenység, melynek szakmai tartalma ágazatonként és funkcionálisan differenciált. Ezért a társadalom legnagyobb szervezeti rendszerét alkotó egyes közigazgatási szervek általában az általuk végzett szakigazgatási feladatokra tekintettel egymástól eltérő *(ún. különös) feladatkörrel* mint szervezeti célrendszerrel rendelkeznek.

Vannak azonban olyan szervek, jellemzően a közigazgatási alrendszerek irányító szervei, melyek lehetnek *általános feladatkörűek is* (pl. a Kormány mint az államigazgatás irányító szerve). Mindez azonban nem jelent önmagában operatív döntési jogkört, ehhez ugyanis a feladatok megvalósításához szükséges döntési jogköröket konkrétan magukba foglaló hatáskörökre van szükség.

A feladat- és hatáskör tehát nem azonos fogalmak, a hatáskör a feladat megvalósításához szükséges – főként jogi – eszközöket foglalja magában, azt határozza meg, hogy a közigazgatási szerv konkrétan mit tehet, vagy éppen mit köteles tenni. A hatáskör tehát jogi fogalom, mely lehetőség és egyben korlát a közigazgatási szervek és a társadalom kapcsolatában.

A közigazgatási feladat- és hatásköröket különböző szempontok figyelembevételével további csoportokba lehet sorolni. A feladat- és hatáskörök gyakorlásának irányultsága szerint beszélhetünk a közigazgatáson kívülre ható külső és az azon belül érvényesülő belső feladat- és hatáskörökről.

Tartalmuk szerint a feladat- és hatáskörök *közhatalmi jogkörhöz* (feladat- és hatáskörön belül a közigazgatási szerv mindenkire nézve kötelező döntéseket hozhat és e döntéseket szükséges esetben állami kényszer igénybevételével is végrehajthatja) kötődő feladat- és hatáskörökre, *közszolgáltatásokat szervező* feladat- és hatáskörökre, *irányítási és vezetési* feladat- és hatáskörökre, valamint szervei-fenntartói, *gazdálkodási és finanszírozási feladat- és hatáskörökre oszthatók.*

Bár a közhatalmi jogkörök közül a jogalkotási jogkör az alkotmányjog szabályozási körébe tartozik, a közigazgatás egyik jellemzője a végrehajtó-rendelkező tevékenység, melynek keretében a törvények végrehajtása érdekében maga is általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmazó döntéseket hozhat, azaz jogszabályokat, ún. végrehajtási rendeleteket alkothat.

A jogszabályok általánosan kötelező magatartási szabályait konkrét esetben érvényesítő jogalkalmazói jogkörből adódó feladat- és hatáskörökön belül sajátos csoportot képeznek a *hatósági jogkörök*, melyeken keresztül a közigazgatás a legnagyobb mértékben avatkozik be a társadalmi életviszonyokba konkrét ügyek és ügy-

felek vonatkozásában. Valamely jog érvényesítéséhez, vagy valamely kötelezettség teljesítéséhez szükséges ugyanis a közigazgatás konkrét cselekvése, mellyel engedélyez, ellenőriz, kötelez, tilt, szankciót alkalmaz stb.

Az irányítás, felügyelet, felügyeleti ellenőrzés és vezetés – a hatósági jogalkalmazás keretében végzett hatósági felügyeletet ide nem értve – a közigazgatáson belüli viszonyokat jelent.

A közigazgatás a társadalom legnagyobb szervezeti rendszere, mely maga is alrendszerekre oszlik. Ezek az alrendszerek azonban jogilag szabályozott módon kapcsolódnak egymáshoz és viszonyokra a relatív autonómia a jellemző.

A különböző alrendszerek létjogosultságát az általuk ellátott feladatok sajátosságai indokolják, de ösztársadalmi szempontból a közigazgatás egész működésének a minősége, eredményessége, hatékonysága, jogszerűsége stb. a meghatározó.

A társadalom és tagjai szempontjából nem annak van jelentősége, hogy ügyeiket milyen típusú közigazgatási szerv és milyen módon, eljárásban intézi el, hanem az eredmény a fontos. Természetesen a különböző alrendszerek sajátosságai éppen azért alakultak ki, hogy az elvárt eredmény optimalizálható legyen és a közigazgatásra jellemző állandó változásnak is – normális esetben – ez a mozgatója.

7.3. Az irányítás, felügyelet, ellenőrzés és vezetés

Az irányítás, felügyelet, ellenőrzés és vezetés fogalmi azért fontosak, mert a közigazgatás egyes alrendszerei közötti viszony és az alrendszereken belüli kapcsolatrendszer, működés lényegi elemei. Ezek a fogalmak és az általuk kifejezett tartalom minden szervezeti rendszeren belül megtalálhatók, a közigazgatáson belüli sajátosságait maguk a közigazgatás sajátosságai adják, ideértve a közhatalmi tartalmukat is.

A közigazgatás felépítésére és működésére – alrendszerektől függetlenül – **a hierarchia a jellemző**, azaz az egyes ágazati vagy funkcionális alapon szervezett és különböző területi szinteken működő szervek egymással – különböző erősségű – alá-fölérendeltségben működnek.

Az irányítás szociológiai értelemben azt jelenti, hogy a hierarchiában magasabban lévő irányító szerv meghatározó befolyást gyakorol az irányított szerv működési viszonyai felett. Jogi értelemben az irányítás azokat a jogi eszközöket foglalja magában, melyeken keresztül ez a meghatározó befolyás legális módon megvalósulhat.

Mindez nem azt jelenti, hogy az irányításnak csak jogi eszközei lehetnek, hiszen a befolyás gyakorolható például a működés során folyamatosan előforduló instruálással, akár pozitív, akár negatív tartalommal, sőt a szervezeti és egyéni teljesítmény folyamatos megítélése is ide sorolható. Látni kell ugyanakkor azt is, hogy a

nem jogi eszközök csak akkor tudnak érvényesülni, ha azok mellett, illetve mögött stabil és kiszámítható jogi eszközök állnak.

A nem jogi eszközök alkalmazásának előbb vagy utóbb jogi kimenetele is lesz, mert például a folyamatosan rosszul dolgozó, a felettes szerv instrukcióit figyelmen kívül hagyó szerv vezetőjét leváltják, a jól dolgozóét pedig megjutalmazzák vagy előléptetik. Ezekhez azonban már jogi eszközök kellenek.

7.4. A közigazgatás területi működéséhez kapcsolódó fogalmi elemek

A közigazgatás mindig konkrét térben és időben működik, tehát a **közigazgatás működésének létezik területi dimenziója is**. Ez alapvetően az adott ország területéhez kapcsolódik, de legalább két korrekcióval. A nemzetközi funkciók gyakorlása megköveteli azt, hogy az ország területén kívül is működhessenek közigazgatási szervek mint külképviseleti szervek.

A másik ilyen korrekció a közigazgatási szervek közötti munkamegosztáshoz kapcsolódik. Ez a munkamegosztás lehet funkcionális és területi egyaránt. Funkcionális abban az értelemben, hogy – amint azt az előbbiekben láttuk – vannak irányító funkciót ellátó szervek és vannak végrehajtási típusú feladatokat ellátó szervek. Ez utóbbiak konkrét ügyeket intéznek konkrét ügyfelek felé, akik földrajzilag meghatározott területen laknak, dolgoznak, vagy gyakorolják azt a tevékenységet, melyre a közigazgatási eljárás kiterjed. Ebből a szempontból az a jó megoldás, ha az ügyeket a tárgyük által meghatározott és az ügyfelekhez legközelebbi szintű közigazgatási szerv intézi. Ez a **szubszidiaritás elve**.²³

Ez azonban azt jelentené, hogy az ügyfelek lakó-, tartózkodási, munka- vagy telephelye szerinti minden településen minden közigazgatási ügy elintézhető legyen. Ez a szempont ugyan jó lenne az ügyfeleknek és biztosíthatná az ügyek helyi körülményeinek ismeretét és figyelembe vételét, de az ügyek előfordulási gyakoriságától függetlenül igen nagyszámú közigazgatási szervet kellene települési szinten működtetni. Ez viszont a közigazgatás minden szakigazgatási ágazatában és funkciójában ésszerűen nem biztosítható még azokban az országokban sem, melyekben viszonylag kevés település működik.

A funkcionális munkamegosztás másik aspektusa a közigazgatás alapfunkcióiból indul ki és feltételezi azt, hogy **minden közigazgatási funkció ellátásának ügyfelekhez közeli területi megszervezésére nincs is szükség**. A közigazgatás nemzetközi funkcióit ellátó intézményrendszer biztos, hogy nem települési alapon kell megszervezni, míg a közszolgáltatások megszervezésének van egy specifikus területe, az alapvető lakossági közszolgáltatások biztosítása, melynek viszonyítási pontja

²³ Eredetileg kánonjogi elv, mely az egyházi szolgáltatásoknak a hívőkhöz legközelebbi teljesítését tűzte ki célul.

értelemszerűen a település lehet. Éppen ezért ezt az elemet korrigálni kell még további szempontokkal, így különösen a szakszerűség, ésszerűség és hatékonyság szempontjaival akkor, amikor egy adott közigazgatási feladat ellátásának területi dimenzióját meghatározzák.

Mindezekből az következik, hogy a közigazgatási feladatellátás megszervezésénél további olyan állam- és közigazgatás-szervezési fogalmakat kell áttekintenünk, mint **a centralizáció, a dekoncentráció és a decentralizáció.**

A **centralizáció** közigazgatási fogalma azt jelenti, hogy a közigazgatási feladatok egy központból, országos szintről szervezettek. Ide összpontosulnak az irányítási és döntési kompetenciák, a helyi viszonyok és érdekek pedig a közigazgatási döntésekben nem játszanak szerepet. A centralizáció érvényesülése mellett is szükségese az azonban helyi közigazgatási szervek, melyek az ügyfelekhez közelebbi szinten részt vesznek a feladatellátásban.

Ez a részvétel igen széles skálán mozog, az egyszerű technikai közreműködéstől egészen addig terjedhet, hogy a központi irányító szervek feladatkörében eljárva még döntési jogkört is kaphatnak a helyi szervek. Amennyiben ilyen megoldás érvényesül, akkor azt **közigazgatási értelemben dekoncentrációnak nevezzük, ami a feladatok központi szervektől történő „szétpontosítását”** jelenti. A centralizáció és a dekoncentráció a közigazgatási feladatellátás minden területén (pl.: közhatalmi feladatok, közszolgáltatások szervezése stb.) indokolt lehet, de jellemzően ott érvényesül, ahol az országos feladatokat helyi befolyásolástól mentesen kell intézni.

A polgári nemzetállam kialakulása nyomán a jogrendszer is egységesül, a nemzeti jogszabályokat pedig az egész ország területén egységesen, a helyi viszonyok és érdekek figyelembe vétele nélkül kell alkalmazni, érvényesíteni. Ehhez olyan közigazgatásra van szükség, mely központilag szervezett és irányított, illetve semmilyen módon nem függ a helyi viszonyoktól. **Ez a közigazgatás az államigazgatás,** mely a végrehajtó hatalmi ági funkciókat valósítja meg és a végrehajtó hatalmi ág csúcsszerve– rendszerint a kormány – irányítása alatt áll. A modern polgári közigazgatás alapjai a feudalizmus utolsó stádiumában, az abszolutizmusban jönnek létre, az uralkodó teljhatalmának fenntartásához szükséges olyan igazgatási területeken, mint a kincstárügyi igazgatás (kamaralisztika) és a rendészet (*police*).

Jellemzője ezen igazgatásnak a szakértelem birtokában végzett szakigazgatás, a szakmai munkamegosztásra és a hierarchiára épülő szervezet és működés, valamint a helyi viszonyoktól történő teljes függetlenség. A polgári átalakulás folyamatában ezekre az alapokra épülve jön létre a teljes államigazgatás, melynek fő feladata a közhatalmi feladatok ellátása, azaz a jogalkotás és a jogalkalmazás. Ebben a rendszerben a központi közigazgatási szervek feladata az irányítás, a felügyelet, az ellenőrzés, a végrehajtási jogszabályok megalkotása, míg a központi szervek helyi, ún. **dekoncentrált szervei** konkrét ügyekben eljárva és a nemzeti jogszabá-

lyokat alkalmazva egyedi döntéseket hoznak.²⁴ A dekoncentrált szervek tevékenységét azonban a központi szervek irányítják, döntéseiket felülvizsgálhatják, és azokat megsemmisíthetik, megváltoztathatják, sőt egyes rendszerekben (így pl.: a frankofón rendszerekben és a rendészeti közigazgatásban) még a döntési jogot is elvonhatják.

Az államigazgatási szervek persze nem csupán közhatalmi feladatokat látnak el, hanem közszolgáltatásokat szervező feladatokat is olyan területeken, ahol a közszolgáltatás megszervezése országos dimenzióban képzelhető el, vagy így célszerű.

Ugyanakkor a közszolgáltatások egy jelentős körénél, melyek a lakosságot nagy gyakorisággal és számban érintik, a központi szervezés és kezelés, a helyi viszonyok és érdekek figyelmen kívül hagyása nem tenné lehetővé az eredményes és hatékony közigazgatás megvalósulását.

A lakossági közszolgáltatások körének a XIX. század közepétől való gyors bővülése ezért indokoltá tette egy, az államigazgatástól eltérő elvek mentén szervezett közigazgatási alrendszer kiépítését, mely ***a helyi viszonyok és érdekek megjelenítésére képes azokban a közigazgatási feladatokban, ahol ezt a célszerűség, ésszerűség, hatékonyság stb. megköveteli, így elsősorban a lakosság helyi közszolgáltatásokkal történő ellátásában.***

Ez a másik típusú közigazgatás sem előzmény nélküli, hiszen a települések lakói mindig rendelkeztek helyi igazgatási szervekkel, így a feudalizmusban a jobbágységek és a városok is. Ennek alapjai azonban elsősorban a közös használat vagy a közös tulajdon intézményéhez kapcsolódtak és nem a nemzetállam közhatalmához.

A közigazgatási feladatok differenciálódása keltette új közigazgatási szükségletek kielégítéséhez azonban ezek a helyi autonómiák rendelkezésre álltak és ezekből alakul ki a XIX. század végére fokozatosan ***az új közigazgatási alrendszer, a helyi önkormányzati közigazgatási szervek köre.*** A helyi önkormányzati rendszer azonban más közigazgatás-szervezési elv alapján épül fel és működik, mint az államigazgatás. ***Ez az elv pedig a decentralizáció.***

A decentralizáció tartalma a közigazgatásban a helyi önállóság, a decentralizált szervek saját ügyeikben önállóan szabályoznak és igazgatnak, ehhez a hatásköri önállósághoz pedig szervezeti, működési és költségvetési, pénzügyi önállóság járul.

A decentralizált szervek közvetítik a helyi érdekeket és viszonyokat a közigazgatásban a helyi demokrácia közvetlen (helyi népszavazás, népi kezdeményezés) és

²⁴ Lásd BARTA Attila, Messze-e a távol? Pillanatkép területi államigazgatásunk aktuális rendszeréről és ügyfélszolgálati megoldásairól. *Új Magyar Közigazgatás*, 2018/4. 11-19.

közvetett (a helyi választópolgárok által megválasztott polgármester és testület) érvényesülése útján.

A decentralizált közigazgatási szerveket tehát a központi közigazgatási szervek nem irányítják, de a közigazgatás alrendszerei kapcsolódnak egymáshoz és összességében egységet alkotnak.

A helyi önkormányzatok saját önálló feladat- és hatásköreit, azokat a helyi közügyeket, melyek ellátásában őket az önállóság megilleti, a törvényhozó hatalmi ág állapítja meg törvényben és azokat más állami szerv – így az államigazgatás irányító szerve – nem vonhatja el, azok intézésébe nem avatkozhat bele. Ez a legfontosabb különbség a dekoncentrációval történő összehasonlításban.

Az államigazgatás és a helyi önkormányzati közigazgatás közötti legfontosabb kapcsolódás a helyi önkormányzatok döntése feletti felügyelet vagy ellenőrzés, mely az államigazgatás irányító szervét illeti meg. Ennek terjedelme és tartalma koronként és országonként (rendszerenként) változó. A helyi önkormányzati rendszer kialakulásának kezdetén a felügyelet tartalma törvényességi és célszerűségi szempontokra egyaránt kiterjedt és megsemmisítési, megváltoztatási jogot, illetve aktuspótlást is tartalmazott, sőt az előzetes vizsgálat és jóváhagyás sem volt ismeretlen.

A mai modern polgári demokráciák közigazgatási rendszereiben a helyi önkormányzatok működése feletti állami ellenőrzés típusa utólagos, tartalma törvényességi és a felügyeleti jogok korlátozottak, általában csak a felfüggesztési jogot és kivételesen a kötelező közszolgáltatások teljesítésének elmaradása esetén a szolgáltató költségére és veszélyére történő állami megszervezését, pótlását foglalják magukban.

Ismertek olyan rendszerek is, mint ami például Magyarországon volt 1990-2012 között, melyekben a helyi önkormányzatok felett csupán törvényességi ellenőrzési jogkör illeti meg a kormányt, a törvényességi észrevétel visszautasítása esetén a törvényt sértő döntést csupán a bíróság (alkotmánybíróság) előtt lehet megtámadni és a döntési jog is ezé a hatalmi ágé és nem a végrehajtó hatalmi ág csúcsszervéé volt.

A helyi önkormányzatokat az önállóság csak a törvényi kereteken belül illeti meg, ezért a törvényességi ellenőrzés vagy felügyelet a rendszer kiemelt intézménye, terjedelme pedig attól függ, hogy az adott rendszerben hogyan szabályozzák a helyi önkormányzatok hatalmi ági helyzetét. A skála igen széles, mert van, ahol a végrehajtó hatalmi ág részeként csak célhoz kötött és relatív önállóságukat ismerik el (pl. a frankofón rendszerekben), míg más rendszerekben önálló hatalmi ágnak tételezik őket (pl. a német típusú rendszerekben).

Ezekben a felfogásokban azonban közös, hogy a helyi önkormányzatok az állami szervezet részei, míg néhány szélsőséges nézet a helyi önkormányzatokat nem az állam részének, hanem sui generis intézményeknek tekinti.

A törvényességi ellenőrzés egyébként nem csupán az egyetlen kapcsolódási pont az államigazgatás és a helyi önkormányzatok között. A kormány a legtöbb országban törvényi felhatalmazás alapján szabályozhatja a helyi közszolgáltatások ellátásának szakmai szabályait és a helyi közszolgálat képesítési előírásait az országos egységesség biztosítása érdekében. Ezen kívül finanszírozási kapcsolat is van a helyi önkormányzatokat megillető állami támogatások folyósításán keresztül.

A centralizáció, a dekoncentráció és a decentralizáció a világ nagy közigazgatási rendszereiben együtt van jelen és érvényesül. Egymáshoz viszonyított alkalmazási arányuk és a demokrácia érvényesülése között van közvetlen összefüggés, de nem mechanikus. Vannak ugyanis olyan közigazgatási területek – így például a hatósági igazgatás –, melyek esetében az ország közösségének érdekeit az szolgálja, ha a helyi érdekek nem hatnak a jogalkalmazásra, míg a lakosság helyi közszolgáltatásokkal való ellátása helyben intézhető feladat. ***Önmagában tehát egyik közigazgatás-szervezési elv sem jelent értéket vagy éppen hátrányt a demokrácia érvényesülése szempontjából.***

Az eddigiekben tárgyalt közigazgatás-szervezési elvek érvényesülése mindenképpen a közigazgatás működésének térszerkezetét érintik. Ez leegyszerűsítve azt jelenti, hogy minden egyes közigazgatási szerv valamilyen földrajzilag beazonosítható területen működik és az általa meghozott döntés csak egy konkrétan meghatározott földrajzi területre vonatkozhat.

Az ezzel kapcsolatos fogalom az illetékesség, ami területi munkamegosztást jelent a különböző közigazgatási szervek között. A központi közigazgatási szervek feladat- és hatásköre arra a területre tejed ki, melyen az adott ország joghatósága él.

A helyi közigazgatási szervek illetékessége több azonos feladat- és hatáskörű közigazgatási szerv működési területét határolja be földrajzilag az adott ország területi-közigazgatási beosztása szerinti dimenziókban. A központi és a települési szint közötti szintet értjük területi közigazgatás alatt. A területi szint az országosnál kisebb, de a településnél nagyobb földrajzi egységeket fog át, melyek a közigazgatás működésének kereteit adják.

Van olyan közigazgatási alrendszer, nevezetesen a helyi önkormányzatok rendszere, mely alapvetően települési szinten szerveződik és legfeljebb területi szintig ér, de központi szinten értelmezhetetlen. Az államigazgatás pedig, mint aláfölérendeltségre épülő szervezeti rendszer központi szinttől lefelé szervezett, de települési szinten önálló szervezettel csak kivételesen van jelen, és még ezekben az esetekben is az illetékesség a székhely településen kívül más, az illetékességi területbe sorolt településre is kiterjedő körzeti dimenziót fog át.

Az egyes országok területi-közigazgatási beosztását általában az alkotmányok tartalmazzák annak érdekében, hogy egységes területi kereteket szabjanak a közigazgatási feladatellátásnak. Az egyes közigazgatási szervek illetékességét ezen belül, ehhez képest határozzák meg a jogszabályok.

7.5. A jogállami közigazgatás fogalma

Ahogy ez már a közigazgatási jogról szóló pontban érintőlegesen említésre került, a modern demokratikus jogállam közigazgatásának egyik legfontosabb jellemzője a közigazgatás jognak való alárendeltsége és a törvényesség elvének érvényesülése.²⁵ Ezek a jellemzők a polgári forradalmak által intézményesített hatalommegosztáshoz, a végrehajtó hatalmi ági funkciók kialakulásához és a törvények általános népakaratot kifejező tartalmához köthetően alakultak ki. Napjainkra a közigazgatás jognak való alárendeltsége általánosan elismertté vált, de abban az angolszász és a kontinentális jogrendszerek között különbözőség volt a XIX. század végéig, hogy a közigazgatás cselekvésére a mindenkire érvényes közös jog vagy elkülönült közjogi szabályozás vonatkozzon-e? A XX. századra az elkülönült jogi szabályozás vált általánossá, minek következményeként differenciálódott és megerősödött a közigazgatási jog mint a közjog egyik sajátos ága. A XX. század utolsó évtizedeiben érvényesülő neoliberais államfelfogás közigazgatási irányvonala, az NPM azonban nem csak az államot gyengítette el, hanem a közigazgatási jog érvényesülését is, kétségbe vonva a jogrendszer közjogra és magánjogra való osztódását, sőt magának a jogállamnak az értelmét is. Napjainkban ismét átalakulóban van az állam és a közigazgatás szerepe, felértékelődőben vannak a közhatalmi eszközök, így a közigazgatási jog is.

Mindezekre tekintettel a közigazgatás fogalmi elemeinek körében részletesen foglalkoznunk kell a jogállami közigazgatás alapvető jellemzőivel. Ebben központi helyet foglal el a közigazgatási jog helye és szerepe. Közigazgatási jog alatt az egyes nagy rendszerekben eltérő fogalmat értenek, így például a frankofón rendszerekben „azon jogi szabályozás összességét értjük, mely elkülönül a magánjogtól és a közjogi személyiséggel bíró szervek tevékenységét szabályozzák.”²⁶ Más rendszerekben (például Magyarországon), ahol nincs külön közjogi jogi személyiség, a közigazgatás intézményrendszerére kiterjedő jogi szabályozás összessége a közigazgatási jog.

A közigazgatás jognak való alárendeltsége és a törvényesség elvének érvényesülése a polgári államfejlődés eredményeként alakult ki.

Az azt megelőző társadalmi-gazdasági formációkban, így a polgári átalakulást megelőző abszolutizmusban is szabályok alapján működött a közigazgatás, de ezek jelentős részét belső szabályok alkották, míg a különböző elnevezésű jogszabályok (törvények, királyi rendeletek stb.) bár léteztek, de nem a népakaratot, közakaratot fejezték ki. A törvények tartalma a polgári forradalmak nyomán változott a közakarat kifejezőjévé. A törvényhozó hatalmi ág által hozott jogszabály primátusa a par-

²⁵ CHEVALLIER, Jacques, *L'Etat de droit*. R.D.P., 1988, 313.

²⁶ RIVERO, *Droit administratif*, 24.

lament választott jellegéből ered, mely a népszuverenitás közvetett kifejezése. A törvények hatálybalépését követően a végrehajtó hatalmi ág és a többi állami szerv fő feladata azok realizálása a valóságban. A közigazgatás meghatározóan a végrehajtó hatalmi ági funkciókat valósítja meg, mely feladata ellátásának jogalapja és egyben korlátja is a törvény. Ez nem jelenti azt, hogy a közigazgatás a törvények végrehajtása során ne alkothatna maga is általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmazó jogszabályokat, de csak a törvény keretein belül (az eredeti jogalkotói jogkör is törvényen alapul). A közigazgatási jog forrásai így a törvényen kívül minden más, jellemzően a végrehajtó hatalmi ágba tartozó közigazgatási szervek által megalkotott jogforrás, valamint a nemzetközi jog és a bíró alkotta jog.

A közigazgatás törvényessége, illetve törvény alá rendeltsége így inkább a közigazgatás jog alá rendelését jelenti tartalmilag. Ugyanakkor a jogszerűség feltételezi a jogforrási hierarchia érvényesülését, mely megint csak törvényre, sőt általában az alaptörvényre (alkotmányra) vezethető vissza.

A közigazgatás jogszerűségét széles értelemben kell alkalmazni²⁷ a következők szerint.

Egyrészt a jogszabályok betartásába beletartoznak a jogszabályokon kívül a jogszerűen kiadott irányítási belső normák (Magyarországon a közjogi szervezetszabályozó eszközök) is. Ez a széles értelemben vett törvényesség, tehát jogszerűség elve, mely korlátozza a közigazgatás működését. A közigazgatás normatív és egyedi aktusai nem lehetnek jogellenesek, ami a normatív aktusoknál azzal egészül ki, hogy nem lehetnek magasabb szintű jogforrással sem ellentétesek.

A törvényesség a közigazgatás működésének alapja, ami azt jelenti, ***hogy a közigazgatás – főszabályként – csak akkor cselekedhet, ha arra jogszabály feljogosítja, azaz hatásköre van.*** Ugyanakkor ennek a másik oldala azt jelenti, hogy a közigazgatás kötelessége a törvényesség érvényre juttatása. Ehhez lehetővé kell tennie a hatályos joganyag megismerését, egyedi döntéseit pedig az alkalmazott jogszabályokra való utalással indokolnia kell.

Másrészt a törvényesség arra is kiterjed, hogy a jogsértő állapot megszüntetése érdekében a közigazgatásnak fel kell lépnie. Ebből fakad a közigazgatás azon kötelezettsége is, hogy ügyelnie kell arra, hogy az igazgatottak, ügyfelek ne kerüljenek jogsértő helyzetbe. Végül pedig a közigazgatás feladata a jogszabályok érvényesítése, vagy érvényesülésükhöz szükséges feltételek megteremtése.

A törvényesség elve érvényesülésének is vannak azonban korlátai a közigazgatásban. Az első ilyen lehetőség a közigazgatás diszkrecionális jogkörben hozott döntése. Ennek is két alapesete lehetséges. Az egyik, amikor egy adott tényállásra a jogszabály nem tartalmaz rendelkezést, a másik pedig, amikor maga a jogszabály

²⁷ AUBY, Jean-Marie, *Generalités - Le principe de légalité*. In: *Droit Public*. Edition Economica, sd. Jean-Marie Auby, Paris, 1985, 190-205.

ad arra lehetőséget, hogy a közigazgatás szabad belátása szerint döntsön. Ez utóbbi esetben – ami rendszerint katasztrófa- vagy vészhelyzetekhez kötődik – nem beszélhetünk a jogszerűség sérelméről, hiszen maga a jogalkotó adja meg a választási lehetőséget a közigazgatásnak.

A másik esetben azonban csak a konkrét döntés bírósági felülvizsgálata adhat választ arra, hogy hatáskör hiányában hozott semmis döntésről van szó, vagy az adott tényállásra jogértelmezéssel hozott olyan döntésről, melynek célja nem jogellenes (nem jelenti a hatalommal való visszaélést), a döntés indokolása valós és nem ütközik jogszabályba, a közigazgatás döntésekor nem volt nyilvánvaló tévedésben.²⁸

A másik lehetőség a közigazgatás nem végrehajtó hatalmi ági döntéseinek köre. Mint ismeretes a kormányzás és a közigazgatás nem azonos fogalmak. A közigazgatás csúcsszerve a parlamentáris köztársaságokban a kormány, vagy más különböző kormányformák esetében a kormányzati hatalmat gyakorló személy. A polgári demokráciák alkotmányainak egy része a kormánynak nem csak a végrehajtó hatalmi ági funkciójához kapcsoltn ad jogalkotói jogkört, hanem saját feladatkörében eredeti jogalkotói jogkörrel is felruházza. A törvényesség elve azonban ez esetben sem sérül, mert maga az Alaptörvény adja ezt a lehetőséget, illetőleg korlátozza a kizárólagos törvényalkotói jogkör meghatározásával.

A harmadik lehetőség a rendkívüli esetekben hozott döntések köre, amire azonban rendszerint alkotmányos szabályozás van, tehát szintén törvény határozza meg a rendkívüli jogrendet és annak feltételeit.

A jogállami közigazgatáshoz tartozó ***fontos kérdés maga a közigazgatási jog létjogosultsága.*** Másképpen fogalmazva a kérdést, a közigazgatás jognak való alárendeltsége ugyanazt a jogot jelenti-e, mint a természetes és jogi személyek esetében? ***Az angolszász jogrendszerekben a kérdésre a XIX. század végén adott válasz a „rule of law” jegyében igenlő volt,²⁹ míg a kontinentális, így különösen a frankofón rendszerekben az elkülönült szabályozás mellett döntöttek, és ezt alkalmazzák.***

Ez azt jelenti, hogy ***a közigazgatásra alkalmazott jog kettős, duális jellegű.*** Egyrészt a közigazgatásra is vonatkozik a mindenkire kötelező közös jog. Másrészt viszont a közigazgatásra alkalmazandó a közös jogot meghaladó (*règles exorbitantes*) sajátos közjogi szabályozás, melynek elméletileg több oka is kimutatható. Ezek közül kiemelhető az, hogy a magánjogi szabályozás elve az autonóm akaratnyilvánításra épül, a jogalanyok szabadon, saját felelősségükre cselekednek a jogszabályok, a jó erkölcs és a közrend keretei között. A magánjogi jogalanyok saját érdekükben cselekednek, joggyakorlásuk alanyi jogi, szubjektív jellegű.

²⁸ Forrás: lásd az előző jegyzetet.

²⁹ Lásd bővebben: VENN DICEY, Albert, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution. LF ed., 1915.*

A közigazgatásban ez nem így van, a joggyakorlás nem épülhet csak a közrend fenntartására és a jó erkölcsre, a közigazgatás akaratnyilvánítása nem szabad belátás függvénye. A közigazgatási jogalkalmazás célja a közérdek érvényre juttatása, melynek feltételeit a törvények határozzák meg. Ha a közigazgatás rendelkezik is kivételesen szabad, diszkrecionális jogkörrel, az – mint láttuk – a valóságban az szintén jogilag kötött.

A magánjogi jogalanyok alanyi joga helyett a közigazgatási szervek közigazgatási feladatainak ellátása során hatáskörrel és illetékességgel rendelkeznek. A közigazgatási jog közjogon belüli elkülönülésének fő oka az, hogy a közigazgatás működése során egyoldalú jogviszonyokat keletkeztet mind egyedi egyoldalú aktusai-val, mind pedig közigazgatási szerződéseivel. A közigazgatás e kivételes, fölérendelt szerepkörével valósítja meg az állami feladatokat.

A korántsem teljes okfejtés egy kicsit magyarázatot adhat arra is, hogy az „Új közmenedzsment”, az NPM közigazgatási irányzata miért az angolszász országokban érvényesült elsősorban. A közjog és a magánjog elkülönülése, illetve a közigazgatási jog önállósága mögött ugyanis alapvetően más államfelfogás húzódik meg.

7.6. A közigazgatási eljárás fogalma

A közigazgatási eljárás fogalmát több megközelítési módot alkalmazva határozhatjuk meg más és más eredményre jutva.

Tág értelemben közigazgatási eljárás a közigazgatás, mint szervezet működésének cselekvési rendjét értjük.³⁰ A közigazgatási eljárás ***jogtudományi fogalma*** a közigazgatási anyagi jogi normák érvényesülési módját jelenti. A közigazgatási eljárás ***közigazgatási jogi tág fogalma*** szerint a konkrét közigazgatási aktusok kibocsátásának rendjét értjük alatta. ***A közigazgatási jogi szűk fogalom*** szerint a közigazgatási eljárás a hatósági aktusok kibocsátásának rendje.³¹

A közigazgatási eljárásnak a közigazgatás-tudományban kialakult ***konvencionális fogalma*** szerint az a közigazgatási szervek hatósági eljárására vonatkozó általános és speciális eljárási jogszabályok összessége. ***A közigazgatási hatósági eljárás szakaszait alapeljárásra, jogorvoslati szakaszra és végrehajtási szakaszra osztthatjuk.*** Egyes rendszerekben ehhez járulhat még két kivételes szakasz, így a méltányossági és az újrafelvételi szakasz.

³⁰ SZONTÁGH Vilmos, *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*. Debrecen, 1948.

³¹ Vö. MAGYARY, Magyar közigazgatás, valamint TOLDI Ferenc, *Az államigazgatási eljárás fogalma*. In: *Állam-és jogtudományi enciklopédia I.* Budapest, 1980 és KILÉNYI Géza, *Az államigazgatási eljárás alapelvei*. Budapest, 1970.

A közigazgatási hatósági *eljárás szabályozásának különböző rendszerei* alakultak ki a világon. A közigazgatási jog fejlődésének első időszakában, a XVIII. század végén és a XIX. század elején a közigazgatási *anyagi és eljárási szabályok nem különültek el* egymástól, hanem ugyanabban a jogszabályban jelentek meg.

A XIX. század végén kezdődött meg *az anyagi és az eljárási normák szétválasztása, illetve az eljárás elkülönült szabályozása*. Ennek a szabályozásnak különböző fázisai voltak, melyekben *különböző megoldások* alakultak ki. Így előbb részleges és *speciális eljárási szabályok* alakultak ki a közigazgatás egyes szakterületeire nézve, majd *speciális ügycsoportokban részletes eljárási rend* került megállapításra.

A következő fázisban *a különös eljárási szabályok közül a minden ügycsoportban általánosítható szabályok kerültek kiemelésre*. A megoldások abban különböztek és különböznek ma is, hogy az *eljárás egy-egy szakaszára, vagy az összesre kiterjed-e az általános szabályozás*.

Hazai közigazgatási hatósági eljárási jogfejlődésünk az általános szabályozási modellt alkalmazza,³² melyben *főszabályként az egységes eljárásjogi szabályozás minden hatósági ügyfajtára és az eljárás minden szakaszára kiterjedő általános jellegű szabályozás*.

Fontos rögzíteni azt, hogy a közigazgatási eljárás szabályozásának történelmileg és jogrendszerenként kialakult különböző megoldásai között³³ *nem állítható fel érték-sorrend*. Mindegyik modellnek megvannak a maga előnyei és hátrányai, ráadásul a konkrét megoldások az adott közigazgatási rendszer sajátosságaitól, az adott ország társadalmi, gazdasági viszonyaitól, tradícióitól is függnnek.

Mindezek mellett meg kell említeni azt, hogy az utóbbi években jelentős erőfeszítések történnek annak érdekében, hogy szabályozásra kerüljön az Európai Unió igazgatási eljárása,³⁴ mely „modellszabályozás”³⁵ kihatással lehet a tagországi közigazgatási eljárások egységesítésére is. Ennek azonban ma még számos akadálya van,³⁶ melyek egyrészt abból adódnak, hogy az Unió nem a tagállamok felett álló állami alakulat, így működésében nem lehet mechanikusan alkalmazni az alapvető

³² Lásd az Áe.-t, majd a Ket.-et, illetve a jelenlegi Ákr.-t.

³³ Lásd bővebben: PATYI András (szerk.), *A közigazgatási hatósági eljárások joga*. Universitas, Győr, 2006.

³⁴ Lásd erre: VARGA ZS. András, Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog* 2014/10.

³⁵ http://www.reneual.eu/images/Home/ReNEUAL-Model_Rules-Compilation_BooksI_VI_2014-09-03.pdf (2019. 02. 07-i letöltés).

³⁶ Lásd részletesen: BALÁZS István, Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről. In: GERENCSÉR Balázs - BERKES Csilla - VARGA Zs. András (szerk.), *A hazai és az uniós közigazgatási eljárási jog aktuális kérdései*. Budapest, Pázmány Press, 2015.

államhatalmi ágakra és funkciókra vonatkozó tételeket, vagyis annak megállapítása is problémás, hogy mely szervek eljárása minősülhet közigazgatási eljárásnak.

Másfelől a tagországi közigazgatás szabályozása nem tartozik az Unió hatáskörébe, így a közigazgatási eljárásra sem hozhat közvetlenül érvényesülő kötelező rendelkezéseket. Ennek ellenére tanúi lehetünk egy olyan tendenciózus európai uniós jogfejlődésnek és gyakorlatnak, melynek célja az európai közigazgatási jog perspektivikus kialakítása. Ennek részkérdései azonban a továbbiakban kerülnek részletezésre.

7.7. A közigazgatás-tudományról

A közigazgatás-tudomány nagy irányzatai mindig is hatottak a világ és az egyes országok közigazgatásának konkrét fejlődésére még akkor is, ha a közigazgatás nemzeti meghatározottsága, annak mély társadalmi és történelmi beágyazódása miatt, alapvetően ellen tudott állni az elmúlt évtizedek erőltetett globalizációjának.

A különböző „közigazgatási térség” elméletek még regionálisan sem egységesítettek az egyes országok közigazgatását.³⁷ Hatásuk azonban mégsem lebecsülendő! Elég csak arra emlékeztetni, hogy az Európai Unióhoz 2004-ben csatlakozó volt szocialista országok a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) és az EU által közösen finanszírozott SIGMA programon keresztül kényszerültek az eredetileg számukra kidolgozott „Európai Közigazgatási Tér” követelményeinek átvételére. Ezek pedig pedig a klasszikus polgári demokráciák állami és közigazgatási működési elvein túl, főként az „Új közmenedzsment” elveinek alkalmazását erőltette. Az egymással ellentétes elvek gyakorlati megvalósítása azonban inkább hátráltatta, mint segítette a polgári demokratikus jogállami közigazgatás klasszikus elemeinek kialakítását és megfelelő működtetését, mintegy értékzavart okozva a közigazgatásban³⁸

A közigazgatás-tudomány kialakulása³⁹ a modern polgári állam és közigazgatás kialakulásához, az abszolutizmus utolsó időszakában kifejlődő kamerálisztikához, és a rendészettudományhoz kapcsolható.

A közigazgatás-tudományon belül kialakuló első fő irányzat a közigazgatási jogtudomány jogi pozitivista irányzata volt, ami illeszkedett a XIX. század első felében érvényesülő állam jogi felfogásához. Vizsgálati tárgya az alkotmányon kívül a közigazgatásra vonatkozó minden tételes anyagi, szervezeti és eljárási jogszabály.

³⁷ ARGYRIADES, Demetrios – TIMSIT, Gérard, *Moving beyond the crisis: reclaiming and reafirming our common administrative space/Pour dépasser la crise: un espace administratif commun*. Bruxelles, Bruylant 2013.

³⁸ BALÁZS István, *A XXI. század közigazgatásának kihívásai*. Magyar közigazgatás, 2000/6.

³⁹ *Állam-és Jogtudományi Enciklopédia*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980.

Jellemezte az egész közigazgatási jogra általánosítható tudományos tézisek, dogmák (általános rész) hiánya. Katedra tudomány volt, mely eredményei elsősorban tankönyvek formájában manifesztálódtak.

A XIX. század vége felé kifejlődő másik közigazgatási jogtudományi irányzat a közigazgatási jogi dogmatika volt, mely a közigazgatási jogviszonyt és annak elemeit (a közigazgatás alanyai, a közigazgatási alanyi jogok, a közigazgatási aktus-tan, jogvédelem, felelősségi rendszer stb.) vizsgálta, illetve kidolgozott egy átfogó közigazgatási jogi elméletet. A XX. század közepétől megújuló közigazgatási jogi dogmatika pedig már a közigazgatás belső viszonyait is vizsgálja komplex módon, történeti és nemzetközi összehasonlító módszereket alkalmazva.

A közigazgatás-tudomány másik nagy irányzata a XIX. század második felétől érvényesülő közigazgatás-tan volt, mely alaptétele szerint nem elég a közigazgatás tudományos igényű tanulmányozásához csak a közigazgatásra vonatkozó joganyag vizsgálata. A klasszikus közigazgatás-tan szerint a közigazgatás megismeréséhez több tudományág komplex megközelítését alkalmazva, fel kell tárni a közigazgatás tárgyát képező életviszonyokat, és általános törvényszerűségeket kell megállapítani egyebek közt az összehasonlítás módszereivel.

A modern közigazgatás-tan a XX. század második felében még ezen is továbbmegy és alapállása az igazgatási tevékenység elsődlegessé válása. Ennek megfelelően rögzíti, hogy a közigazgatást átfogóan kell vizsgálni és egyes jelenségeinek az alapjait kell feltárni, célrendszerét vizsgálni. Leíró tudomány, mely léttudomány a normatív jellegű tudományokhoz képest. A XX. század meghatározó irányzatává vált a modern közigazgatás-tan, mely belülről is különböző irányzatokra oszlott aszerint, hogy a közigazgatás jelenségeit vizsgáló tudományágak melyike dominált.

Ennek megfelelően beszélhetünk a közigazgatás-politikát vizsgáló irányról, a közigazgatás-szociológiáról, a tudományos üzemszervezési, vagy igazgatástudományi irányzatról, közigazgatási döntésemletről stb. Az alkalmazott módszerek tekintetében az angol-szász irányzatokra jellemző a ténymegállapító, feltáró (*fact-finding*) induktív módszer alkalmazása, míg a francia-német kontinentális megközelítés a deduktív, spekulatív módszer. A modern közigazgatástan fejlődésének XX. század végén érvényesülő irányzatává vált az „Új közmenedzsment”⁴⁰ utalva és egyszerre el is határolódva eredetétől, a század első felében érvényesülő üzemszervezési irányzatoktól.

A magyar közigazgatás-tudományban a XX. század első harmadáig a közigazgatási jogtudomány és annak különböző irányzatai voltak a meghatározók. A modern közigazgatás-tani irányzaton belül az amerikai szervezés- és vezetéselmélet európai

⁴⁰ Lásd bővebben: VESZPRÉMI Bernadett, VIII. Fejezet: *A közigazgatás-tudomány és irányzatai*. In: ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatás-elmélet*, Debreceni Egyetem ÁJK, Debrecen, 2020. 115-139.

és magyarországi meghonosításában, valamint önálló irányzat, iskola kidolgozásában Magyary Zoltán járt elől. A jogállamiság, gazdaságosság és a hatékonyság összehangolásával, a közigazgatás-tudomány elméleti megállapításainak és a gyakorlat empirikus tapasztalatainak összhangjával új, nemzetközileg is jegyzett közigazgatás-tudományi koncepciót alkotott.

A II. világháborút követő időszakban a korábban kialakult irányzatok jeles képviselői háttérbe szorultak és a szocializmus adta keretek között élt tovább a magyar közigazgatás-tudomány. Mégis sikerrel vitte tovább napjainkig a magyar közigazgatás-tudomány haladó hagyományait nemzetközileg is elismert szinten, új értéket teremtve.

Napjaink közigazgatás-fejlődésének tendenciái, az ezeket megalapozó közigazgatás-tudományi irányzatok nehezen beazonosíthatók és kategorizálhatók. Lényegében csak egy biztos pont látszik, ez pedig az „Új közmenedzsment” irányvonal meghaladása és új megoldások keresése. Ennek folyamatában a korábban háttérbe került közigazgatási jogtudományok szerepe ismét erősödni látszik azzal, hogy egykori meghatározó szerepét a közigazgatást komplex módon vizsgáló közigazgatás-tani irányzatokhoz képest vélhetően már nem fogja visszaszerezni. Ugyanakkor a jog szerepét háttérbe szorító irányzatok hegemoniája is tarthatatlan jogállami keretek között.

A Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet világkonferenciájának igen sokszínű és differenciált anyagaiból⁴¹ már látszanak a jövő közigazgatásának új vonásai, de nem tisztultak még le az új irányzatokkal kapcsolatos tudományos nézetek, melyek a poszt-NPM irányzatok „neoweberi” államától és közigazgatásától egy esetleges „új közigazgatásig” (*New public administration*) igen széles skálán mozognak.

A közigazgatás elméleti fogalmai tekintetében nem csak az a lényeges, hogy megismerjük a tudományos irányzatokat,⁴² hanem fontos ahhoz is, hogy megfelelő elméleti felkészültséggel nyúlhassunk bármely közigazgatási témakör feldolgozásához. Ehhez azonban előbb meg kell ismerkedni a közigazgatás intézményrendszerével és alapfogalmaival egyaránt. E fejezet is ezt a célt szolgálja.

⁴¹ Lásd erre; BALÁZS István, Globális problémák és nemzeti szabályozás: a szabályozási stratégiák kihívásai. *Új Magyar Közigazgatás*, 2011/2. 59-65.

⁴² Lásd erre részletesen: KOI Gyula, *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2015.

III. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁSI JOG HELYE A JOGRENSZERBEN, A KÖZIGAZGATÁSI JOG SAJÁTOSSÁGAI⁴³

1. A közigazgatási jog helye a jogrendszerben

A modern demokratikus jogállam közigazgatásának egyik legfontosabb jellemzője a közigazgatás jognak való alárendeltsége és a törvényesség elvének érvényesülése.⁴⁴ Történetileg ezek a jellemzők a polgári forradalmak által intézményesített hatalommegosztáshoz, a végrehajtó hatalmi ági funkciók kialakulásához és a törvények általános népakaratot kifejező tartalmához köthetők.

A XX. század nagy részében az európai rendszerek alapvetően az elkülönült jogi szabályozást favorizálták, minek következményeként kialakult, differenciálódott és megerősödött a közigazgatási jog, mint a közjog egy sajátos ága. A XX. század utolsó évtizedeiben érvényesülő neoliberais állam és közigazgatási irányvonala, a New Public Management azonban nem csak az államot gyengítette el, hanem a közigazgatási jogot is, kétségbe vonva a jogrendszer közjogra és magánjogra való osztódását, sőt magának a jogállamnak az érvényesülését is.

A 2008-as pénzügyi-gazdasági válság nyomán, valamint annak utóhatásai miatt sok helyen átalakult az állam és közigazgatás szerepe, melyben a közhatalmi eszközök, így a közigazgatási jog is felértékelődik.⁴⁵ A továbbiakban **„közigazgatási jogon azon jogi szabályozás összességét értjük, mely elkülönül a magánjogtól és közjogi jogi személyiséggel (Magyarországon közigazgatási jogalanyisággal) rendelkező szervek és személyek tevékenységét szabályozza.”**⁴⁶

1.1. A jogrendszer és annak tagozódása

Tágan értelmezve **jogrendszer** alatt nem csupán a hatályos (tehát létező, funkcionáló) jogszabályok összességét értjük, hanem az azok megalkotásának, értelmezésé-

⁴³ A fejezet egyes részei az ÁRVA – BALÁZS – BARTA - VESZPRÉMI, *Közigazgatás-elmélet*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2011, VI. fejezetének felhasználásával készültek.

⁴⁴ CHEVALLIER, Jacques, *L'Etat de droit*, R.D.P., 1988, 313.

⁴⁵ Ezzel összefüggésben lásd például: PETERS, B. Guy – PIERRE, Jon (ed.), *The SAGE Handbook of Public Administration*, SAGE Publications Ltd., 2012. RANDMA-LIIV, Tiina, *New Public Management versus Neo-Weberian State in Central and Eastern Europe*. http://iss.fsv.cuni.cz/ISS-50-version1-080227_TED1_RandmaLiiiv_NPMvsNWS.pdf (2014. július 22-i letöltés). DRECHSLER, Wolfgang, *The Re-emergence of „Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective*. Halduskultuur, 2005. vol 6. pp. 94-108.

⁴⁶ RIVERO, Jean, *Droit administratif*, Edition Dalloz, Paris, 1990, 24.

nek és érvényesítésének rendszerét is. Értelemszerűen ez a megközelítés túlzott mértékben kiszélesítené jelenlegi vizsgálódásunkat, így a továbbiakban a jogrendszert szűken értelmezzük és egy adott helyen az adott időben hatályos jogi normák összességéként fogjuk fel, amely (ideális esetben) letisztult és alapvetően mentes a belső ellentmondásoktól. A jogrendszert ne tévesszük össze a jogcsaláddal, mely utóbbi a többé-kevésbé azonosan fejlődő jogrendszerek közösségét jelenti (pl.: angolszász, frankofón stb.).

A modern államok joganyaga annyira kiterjedt és sokrétű, hogy belső tagolása több különböző ismérv alapján végezhető el.⁴⁷ Csak hogy a legfontosabbakat említsük:

- a **jogtudomány** különbséget tesz köz- és magánjogtudomány között. Előbbi az ún. közjogi területtel, utóbbi a magánjoggal foglalkozik (ebben a megközelítésben a közigazgatási jog a közjogtudomány által vizsgált közjogi terület),
- a **jogi oktatás** az előbbiektől eltérő rendszert állít fel. A hatályos, vagy már nem hatályos joganyagot tantárgyakba sűrítve kezeli (ez alapján a közigazgatási jog is több tantárgyra szétbontható, de valamennyi képzésben jelen szokott lenni egy dogmatikai összefüggéseket taglaló ún. általános rész, a közigazgatási jog egyes ágazatainak sajátos rendszerét ismertető ún. különös rész, valamint a közigazgatás eljárási szabályaival foglalkozó ún. eljárásjog),
- végül a joganyag felfogható **jogágak** összességéként, ahol az egyes jogágak az azonos típusú társadalmi viszonyokat azonos módszerrel szabályozó jogi normák összességét jelentik (pl.: alkotmányjog, polgári jog, büntetőjog. Tekintettel arra, hogy a közigazgatási jognak is megvannak a maga belső törvényszerűségei, sajátos szabályozási logikája, így önálló jogágnak tekintjük, amelynek ismertetőjegyeit, sajátosságait az elkövetkezőkben tekintjük át részletesen, míg a jogi, pontosabban közigazgatási jogi normákkal később foglalkozunk).

A közigazgatási jog sajátosságainak, karakterisztikájának feltérképezéséhez az egyik legjobb megoldás az, ha minél több irányból vizsgáljuk meg. Ennek érdekében én most elsőként a közigazgatási jogot önmagában vizsgálom, majd más jogágakkal összevetve, míg a sajátosságok további elemeit a jogforrási rendszerrel összefüggésben ismertetem.

1.2. A közigazgatási jog mint jogág

⁴⁷ FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos, *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész*, Osiris, Budapest, 2004, 55.

Amikor a közigazgatási jogot jogágként vizsgáljuk, nem szabad elfelejtenünk, hogy az a többi jogággal (kifejezetten a büntető és polgári joggal) összevetve **relatívén fiatalnak tekinthető**. A közigazgatási jog feltételei ugyanis általánosságban a polgári forradalmak győzelme után teremtődtek meg. A polgárság elvárása volt az, hogy az állami szervek, így a közigazgatás kiszámítható, előrelátható módon, önkénytől mentesen működjön.⁴⁸ Azaz erre az időszakra vezethető vissza a közigazgatás jognak való alárendelése, ami a kontinens országai közül **elsőként Franciaországban** eredményezett olyan mennyiségű joganyagot, amit már tudományos igényvel lehetett vizsgálni. A közigazgatási jog későbbi fejlődését nagyban lassította a liberális felfogás nyomán kialakult ún. **éjjeliőr állam** koncepció, ami a frissen kialakult közigazgatási jogot szűk körre szorította vissza.

A közigazgatási jog legalapvetőbb, minden más jogágtól megkülönböztető jellemzője a **heterogenitás**. Ez eredetileg arra vezethető vissza, hogy a polgári államok formálódó közigazgatási jogát (a mai értelemben vett különös részt) ágazonként eltérő jogszabályokba foglalták. Ez a jogszabályok rendkívüli mértékű feldúsulásához vezetett, és szükségképpen eredményezi azt, hogy ágazonként akár egymástól egészen eltérő szabályozási logika, illetve megoldások érvényesüljenek a közigazgatási jogon belül (pl.: rendészeti igazgatás, szociális igazgatás, közbeszerzés stb.). Ez később egyszerűsítési törekvéseket indított el. A közigazgatási feladatok azonban időközben (a szolgáltató, majd jóléti államok kiteljesedése nyomán) olyan minőségi és mennyiségi változáson estek át, hogy ezek a törekvések csak korlátozott sikerrel járhattak. A heterogenitás tehát nem kedvez a közigazgatási jog átfogó **kodifikációjának**. A közvélekedéssel ellentétben ez azonban nem azt jelenti, hogy a közigazgatási jogot semmilyen módon nem lehet kodifikálni. A megállapítás alapvetően az anyagi jogra és nem az eljárásjogra igaz (lásd pl. az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényt, vagy az egyes szakigazgatási területek ágazati kódexeit). **Napjainkban a közigazgatási jog a jogrendszer legnagyobb jogága, amely országoként eltérő, sajátos nemzeti jelleggel bír.**

A közigazgatási jog heterogenitása tehát a **szabályozási tárgykörök** rendkívüli változatosságából fakad. A közigazgatási jog főbb szabályozási területei közül:

- az egyik a közigazgatási szervekre vonatkozik (azok létrehozására, megszüntetésére, átalakítására, felépítésére),
- a másik nagy terület a közigazgatási szervek közötti, illetve más szervekkel fennálló viszonyok szabályozása,
- a harmadik nagy tárgykör a közigazgatási szervek és intézmények működésével függ össze,

⁴⁸ Vö. FÁBIÁN Adrián, *Közigazgatás-elmélet*. Dialóg Campus, 2010, 58.

- végezetül önálló szabályozási tárgykör a hatóságok és a közigazgatáson kívüli alanyok kapcsolata.

Az előbb vázolt csoportosítás mellett *ismeretes olyan nézet*, amely szerint a közigazgatási jog tárgyát a szabályozott életviszonyok szerint elkülöníteni nem lehet, mivel az olyan széleskörű, hogy más jogágak tárgyát is képezheti.⁴⁹ A helyzetet tovább árnyalja, hogy a közigazgatási szervek működésük során nem csak közigazgatási jogot, hanem más joganyagot is alkalmaznak, amit azonban nem itt, hanem a közigazgatási jogi normával foglalkozó tételnél vizsgálunk részletesen.

Tekintettel arra, hogy a közigazgatás az életviszonyoknak ilyen kiterjedt körét szabályozza, az általa alkalmazott *módszerek* is sokrétűek. Egyfelől itt kell megemlítenünk a végrehajtó-rendelkező tevékenység elterjedt voltát, a *kogens* jellegű szabályokat, a hierarchikus viszonyok gyakori szabályozását, az egyenlőtlen jogviszonyokat, valamint a jogviszonyok egyoldalú létrejöttét és a jogszabálysértésért való feltétlen felelősséget.

Miután a közigazgatási jog a közigazgatás jogi leképeződése, nem meglepő, hogy fogalmát tekintve nem alakult ki ezidáig egységes álláspont. A korábbiakkal összhangban elmondható az, hogy a *közigazgatási jog olyan jogág, amely a közérdekű közszolgáltatások kielégítését célozza és ennek érdekében magában hordozza a célok eléréséhez szükséges közhatalom-gyakorlási jogosítványokat, azaz prerogatívákat.*⁵⁰

1.3. A közigazgatás és más jogágak kapcsolata

Mivel a közigazgatás rendkívül kiterjedt szabályozási tárgykörrel rendelkezik, ez megnehezíti más jogágaktól való elhatárolását. A következőkben bemutatjuk, hogy melyek a közigazgatási jog azon specifikumai, ismérvei, amelyek a többi jogágtól megkülönböztetik.⁵¹ *Az összevetést három másik nagy jogággal, így a polgári joggal, valamint a közjog területéről az alkotmányjoggal és a büntetőjoggal végezzük el.*

Korábban utalás történt arra, hogy a közigazgatási jog elkülönül a magánjogtól, de vajon milyen okokból kifolyólag? Kétségtelen, hogy a *polgári joggal* (akárcsak a többi jogággal) számos kapcsolódási pont fedezhető fel (pl.: kisajátítási eljárás, birtokvita, ingatlan-nyilvántartás, házasságkötés, stb.). Azonban figyelemmel kell

⁴⁹ KALAS Tibor (szerk.), *Közigazgatási Jog Általános Rész*. Virtuóz, Miskolc, 2001, 45.

⁵⁰ LÖRINCZ Lajos (szerk.), *Közigazgatási jog*. HVG-Orac, Budapest, 2007, 21. Továbbá: TAMÁS András: „*Közigazgatási jog*” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)* <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jog> (2019. 01. 29-i letöltés).

⁵¹ KALAS, *i.m.* 47.

lenni arra, hogy a szabályozási módszerek jelentősen eltérnek egymástól. Amíg a polgári jogban a főszabály az autonómia, a diszpozitivitás, valamint az egyenjogúság, addig a közigazgatási jogban – bár bizonyos körben maga is ismeri és alkalmazza az előbb felsoroltakat, – alapvetően a hierarchia, a (korábban már jelzett) kógens szabályok és a jogviszonyokban sokszor bizonyos többletjogosítványok jelennek meg (tipikusan a közigazgatási szerv számára).

A közjog területére áttérve, az *alkotmányjoggal* való kapcsolat nyilvánvaló, hiszen az államra és berendezkedésére, az állami és legfontosabb közigazgatási szervekre (pl.: Kormány, a helyi önkormányzatok, önálló szabályozó szervek, stb.) a társadalmi és gazdasági rendre, az állam és állampolgár közötti alapvető kapcsolatokra vonatkozó rendelkezéseket hordozza, ugyanakkor az alkotmányjog pont emiatt tipikusan az absztrakció magasabb fokán áll. Ezeknek a szabályoknak a gyakorlatban történő érvényre juttatása így sokszor a közigazgatás feladata, ami viszont részletezőbb szabályozást kíván és a közigazgatás különböző nagy a szakigazgatási területein keresztül realizálódik (pl.: gazdasági verseny, egészségügyi igazgatás, médiaigazgatás).

A *büntetőjoggal* fennálló kapcsolatok között magától adódik a szabálysértési területnek a megemlézése. Érdeemes ugyanakkor utalni arra is, hogy a két terület leginkább abban tér el egymástól, hogy amíg a büntetőjog alapvető funkciója a jogvédelem, addig a közigazgatási jog a jogvédelem mellett markáns jogalakító funkcióval is rendelkezik (azaz jogviszonyokat hoz létre, módosít/szüntet meg, lásd egy-egy engedély révén, vagy bírságolás útján, ami magának a közigazgatás jelenségének a lényegére, az aktivitásra vezethető vissza).

A sajátosságok megismerésének, felkatalogizálásának utolsó nagy körét a jogforrási rendszer sajátos közigazgatási kötődései adják.

2. A közigazgatási jog forrásainak sajátosságai

2.1. A közigazgatási jog forrásai

Jogforrásokról kétféle értelemben beszélhetünk. Egyfelől anyagi (másképp külső) jogforrásként, ami alatt a jog megalkotóit, azokat a szervezetet/személyeket értjük, akiktől a jog származik (pl. Országgyűlés). Másfelől alaki (avagy belső) jogforrásként, ami a jog tényleges megjelenési formáját jelenti (ez vagy jogszabály, vagy ún. közjogi szervezetszabályozó eszköz lesz). Ehhez a felosztáshoz képest ismeretes egy olyan csoportosítás is, amely belső jogforrásnak a nemzeti jogból, külsőnek a nemzetközi, illetve Európai Unió jogából származó forrásokat tekinti.⁵² **A jogfor-**

⁵² A felosztás megtalálható: LÖRINCZ, *i.m.* 35-40.

rás felfogásunkban az arra feljogosított állami (tehát nem kizárólag közigazgatási) szerveknek az a szabályozó aktusa, amelynek eredményeként ezek a szervek meghatározott társadalmi viszonyokba beavatkoznak.

Jogszabályok csak azok a normatív aktusok lehetnek, *amelyeket az Alaptörvényben*⁵³ *arra feljogosított szervek bocsátanak ki meghatározott eljárási rendben és meghatározott jogszabályi elnevezéssel.* Ezek az alaki jogforrások általánosan (mindenkire) kötelező erejű rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek szükség esetén állami kényszer útján is érvényesíthetők.

Az állami szervek által alkotott *normatív aktusok másik csoportját az ún. közjogi szervezetszabályozó eszközök* (korábbi elnevezésükkel, az állami irányítás egyéb jogi eszközei) alkotják, melyek azonban *nem mindenkire, hanem csak az alárendelt szervekre* tartalmazhatnak kötelező magatartási szabályokat. Ezért szokták *irányítási normáknak* is nevezni őket. Mivel a közigazgatás a társadalom legnagyobb szervezeti rendszere, melynek felépítésére a hierarchia (tehát az alá-fölé rendeltség) a jellemző, így arányuk a közigazgatási jogon belül meghatározó.

2.2. Jogszabályok

*Tényleges megjelenési formájukat tekintve tehát az alaki jogforrások vagy jogszabályok, vagy ún. kvázi jogszabályok,*⁵⁴ *másképp irányítási normák.* Utóbbi kategóriát 2011-ig az állami irányítás egyéb jogi eszközeiként ismerhettük, *2011 óta közjogi szervezetszabályozó eszközöknek* nevezzük. A két kategória között elméletileg *az az alapvető különbség,* hogy a jogszabálynak nem minősülő normatív aktusok az állampolgárokra jogokat, illetve kötelezettségeket nem fogalmazhatnak meg (azok az állami munka vitelének rendjét határozzák meg). A probléma az, hogy sem a korábbi, sem pedig a jelenleg hatályos joganyag nem ad efféle elhatárolást. A továbbiakban először a jogszabályokat tekintjük át, majd a közjogi szervezetszabályozó eszközökkel foglalkozunk.

A jogszabályok áttekintését az alaki jogforrások szerint végezzük el a *jogforrási hierarchia* csúcsától annak alapjai felé haladva. Az Alaptörvény T) cikkének (2) bekezdése alapján jogszabálynak minősül a(z):

- törvény,
- kormányrendelet,
- miniszterelnöki rendelet,

⁵³ Magyarország Alaptörvénye, Alapvetés, T) cikk (1)-(4) bek., valamint 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról (a továbbiakban Jat.) 1. §.

⁵⁴ LŐRINCZ, *i.m.* 34.

- miniszteri rendelet,
- Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete,
- önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete,
- önkormányzati rendelet.

Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete. ***A magyar jogrendszerben tehát kétféle jogszabály ismeretes: a törvény és a rendelet.***

Habár a **törvények** megalkotására csak a legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerv, az Országgyűlés jogosult, már ebben a körben is elvitathatatlan a közigazgatás szerepe és jelentősége azáltal, hogy a törvényjavaslatok döntő többsége a közigazgatás csúcsszervétől, a Kormánytól származik. Ez érthető, ha figyelembe vesszük, hogy a Kormánynak alárendelten egy olyan kiterjedt apparátus dolgozik, amely elvileg képes mindenféle kérdésben szakmailag megalapozott és alternatívákkal ellátott előkészítő munka elvégzésére. A helyzet tehát összetettebb attól, mint ha csupán úgy vennénk, hogy törvényekben is megjelenhetnek közigazgatási témák. Nagyon leegyszerűsítve hazánkban a törvényalkotás tárgykörébe tartozik a társadalmi rendre (pl. 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről), a gazdasági rendre vonatkozó (pl. 2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról), valamint az állampolgárok alapvető jogait és kötelezettségeit meghatározó szabályok (pl. 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról) megalkotása. Van ugyanakkor három olyan sajátos kategória, melyeket célszerű külön ismertetni:

- az első **Magyarország Alaptörvénye**. Bár van olyan nézet, amely szerint az Alaptörvény nem vonható egy kalap alá más törvényekkel, álláspontunk szerint - legalább formailag - ez is egy törvény, amelynek megalkotására hazánkban alkotmányozó testületként az Országgyűlés jogosult. Az Alaptörvény áll a jogforrási hierarchia csúcsán, ez a legfőbb norma, amellyel semmilyen jogszabály nem lehet ellentétes,⁵⁵
- a második kategória az ún. **sarkalatos törvények** köre (ilyen például a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény is). Ezek egészének, vagy egyes részeinek elfogadása, megváltoztatása speciális, miután az ide tartozó jogalkotási tárgykörökben a jelenlevő országgyűlési képviselők több mint fele helyett azok kétharmadának kell

⁵⁵ Bemutatását lásd: ÁRVA Zsuzsanna, *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Complex, Budapest, 2013. 71-85.

ugyanúgy szavaznia. Ezek a törvények pont emiatt nagyfokú stabilitással bírnak,⁵⁶

- végül utalni kell az ún. **törvényerejű rendeletekre**, amelyek ma még megtalálhatóak ugyan jogrendszerünkben, viszont újabbakkal nem egészülhetnek ki, miután ezek megalkotására csak a rendszerváltás előtt volt lehetőség. A törvényekkel azonos szinten kezeljük őket, többségük nemzetközi szerződések beemelését végezte el (pl. az 1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről).

A jogszabályok másik fajtáját a **rendelet** jelenti. **Ez a közigazgatás jellemző, tipikus jogforrása**, a jogrendszerünkben legnagyobb számban fellelhető norma. Mindez érthető, ha figyelembe vesszük, hogy a rendeletek sok esetben törvények felhatalmazása nyomán, azok végrehajtási jogszabályaiként jelennek meg, másfelől a rendeletalkotó szervek tipikusan közigazgatási szervek, amelyek száma igen kiterjedt (ha csak az önkormányzatokat vesszük szemügyre, több mint 3000 rendeletalkotóról van szó). Az Alaptörvény korábban már említett T) cikk (2) bek. alapján rendelet alkotására **rendes jogrend** idején (azaz nem minősített időszakban, hanem békeidőben) jogosult állami szerveink a következők:

- a **Kormány**,
- a **miniszterek**, ideértve a **miniszterelnököt**,
- a **Magyar Nemzeti Bank elnöke**,
- az **önálló szabályozó szervek vezetői**,
- valamint a **helyi** (azaz települési és területi) **önkormányzatok**. 2012 óta az Alaptörvény lehetővé teszi, hogy egy összetett eljárás végén a helyi önkormányzatok nevében **pótlólagosan** a megyei (fővárosi) kormányhivatalnak a vezetője, az ún. **kormány megbízott** bocsásson ki rendeletet, így a felsorolásban őt is meg kell említenünk (a részleteket lentebb adjuk meg).

Az alkotmányos szabályozás által kidolgozott ún. **minősített időszakokban** rendeletalkotásra jogosított további két állami szerv a **Honvédelmi Tanács** és a **köztársasági elnök** (az Alaptörvény 2023-tól a különleges jogrendnek három esetét ismeri majd, a hadiállapotot, a szükségállapotot és a veszélyhelyzetet, és mindhárom esetben a Kormányt ruházza fel rendeletalkotási joggal).

A **Kormány** rendeletet alkothat eredeti jogalkotó hatáskörében, továbbá felhatalmazás alapján, magasabb szintű jogszabály, azaz törvény végrehajtására [pl.: 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet, amely a kormány tagjainak a feladat- és hatáskö-

⁵⁶ Vö. <http://www.parlament.hu/fotitkar/sarkalatos/benyujtott.htm> (2015. 09. 18-i letöltés).

reit szabályozza, vagy a járványügyi készültség bevezetéséről szóló 283/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet]. A Kormány **veszélyhelyzetben** (az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát veszélyeztető elemi csapás, illetve a közrend és a közbiztonság védelme érdekében) a törvények rendelkezéseitől eltérő (azaz törvényi erővel felruházott) rendeleteket és intézkedéseket hozhat. Kihirdetését indokoltta teheti például egy járvány [lásd pl. a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendeletet], víz-, vagy légszennyezés, sugárterhelés, árvízi védekezés. Jogforrási értelemben az ilyen rendeletek lényegében törvényi erejűek.

A rendeletek között ezt követően a **miniszterelnök és a Kormány tagjai** következnek, akik csak törvény, vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján alkothatnak jogszabályt, azaz jogalkotásuk nem eredeti, hanem származékos [pl.: 9/2019. (VI. 14.) MvM rendelet a területrendezési tervek készítésének és alkalmazásának kiegészítő szabályozásáról].

2004-től, Magyarország EU-s csatlakozásának időpontjától az **MNB elnöke** a monetáris politikáért felelős feladatkörében ugyancsak rendeletet alkothat. És bár **nem közigazgatási szerv**, azonban a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletével történt összehangolás nyomán közigazgatási feladatokat is ellát, így ezen a helyen érdemes utalni arra, hogy **elnöke** a monetáris kérdések mellett napjainkban közigazgatási kötetű rendeleteket is alkothat [lásd például a Magyar Nemzeti Bank egyes hatósági döntéseivel kapcsolatos hatáskörgyakorlásról, valamint a hatáskör gyakorlója helyettesítésének részletes szabályairól szóló 45/2019. (XII. 18.) MNB rendeletet].

Önálló szabályozó szervként működnek Magyarországon a **Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (NMHH)**, a **Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH)**, valamint 2021. október 1-től a 2021. évi XXXII. törvénnyel létrehozott **Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága**. Ezek a szervek sajátos, az államigazgatási hierarchiából kiemelt státusszal bírnak, jogszabályt alkothatnak, amely nem lehet ellentétes a korábban említett szervek rendeleteivel [pl.: a rádióberendezésekről szóló 2/2017. (I. 17.) NMHH rendeletet, vagy a 12/2020. (XII. 14.) MEKH rendelet a villamos energia rendszerhasználati díjak, csatlakozási díjak és külön díjak meghatározásának a 2021. április 1. napjával induló árszabályozási ciklusra vonatkozó keretszabályairól].

Végül rendeletet alkothatnak a **helyi önkormányzatok**, amelyek a legnépesebb csoportot jelentik (éves szinten több ezer rendeletet alkotnak).⁵⁷ Az önkormányzati rendeletek vagy törvény felhatalmazásán alapulnak, vagy eredeti jogalkotói hatáskörön. Utóbbi esetben törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére irányulnak (pl.: helyi kitüntetések, díjak alapítása, adományozása, lásd pl. Debrecen Város Napjának megállapításáról és a Debrecen Megyei Jogú Város

⁵⁷ Az önkormányzati rendeletek egységes adattárát lásd itt: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek (2019. 01. 18-i letöltés).

Közgyűlése által alapított címek, díjak, kitüntetések adományozásáról szóló 53/1997. (XII. 20.) Kr. rendelet). A 2012 óta az Alaptörvény 32. cikkének (5) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok rendeletalkotási kötelezettségének elmulasztása esetén **a fővárosi, megyei kormányhivatal vezetője (a kormány megbízott) is pótolhat önkormányzati rendeletet** (lásd például: Érpatak Község Önkormányzata Képviselő-testületének 8/2018. Érpatak Község 2016. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló zárszámadásáról (V.9.) önkormányzati rendelete).⁵⁸ Az eljárás **több lépcsőből áll**, részletes ismertetésére azonban nem itt, hanem a helyi önkormányzatokról – és az irányukba gyakorolható törvényességi felügyeletről – szóló fejezetben kerül sor.

A jogforrási rendszer két extravagáns, ez idáig nem élő elemének tekinthető a Honvédelmi Tanács által kibocsátott rendelet és a köztársasági elnök rendelete. Ezek a rendeletek **rendes jogrend idején nem részei a jogszabályi hierarchiának, amikor alkalmazásukra sor kerülhet az kivételes, létük átmeneti.**

Az alkotmányos szabályozás értelmében a **Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején** működik, ami hadiállapot vagy idegen hatalom fegyveres támadásának közvetlen veszélye (háborús veszély) esetén hirdethető ki. Rendkívüli állapot idején az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány jogait a Honvédelmi Tanács gyakorolja. Rendeletével akár törvények rendelkezéseit is felfüggesztheti (kivéve az Alaptörvényt), illetve azoktól eltérhet. A rendelet a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés meghosszabbítja.⁵⁹

Ugyancsak atipikus jogforrás a **köztársasági elnök** rendelete, amit **szükségállapottal összefüggésben** bocsáthat ki. Szükségállapot kihirdetésére az alkotmányos rend megdöntésére, vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, az élet- és vagyónbiztonságot tömeges méretekben veszélyeztető, fegyveresen vagy felfegyverkezve elkövetett súlyos erőszakos cselekmények, valamint elemi csapás, vagy ipari szerencsétlenség esetén kerülhet sor. A köztársasági elnök rendeleti úton rendkívüli intézkedéseket vezethet be, amelyek harminc napig maradnak hatályban (limitált időbeli hatály), kivéve, ha azokat az Országgyűlés meghosszabbítja. A szükségállapot időszakában tehát mind az Országgyűlés, mind a Kormány folyamatosan működik.

Ahogy azt korábban is jeleztük, az Alaptörvény 2023-tól hatályosuló rendelkezései jelentős változtatásokat hoznak ebben a körben.

Amennyiben a fenti jogszabályokat az arra feljogosított szervek a számukra előírt rendben alkották meg (fogadták el), érvényesnek tekintendők, és alkalmazhatóak

⁵⁸ A részletszabályokat a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 137-138. §-ai, valamint a 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet és 23/2012. (IV. 25.) közigazgatási és igazságügyi miniszteri rendelet állapítja meg.

⁵⁹ *Vö. FAZEKAS – FICZERE, i.m. 60.*

a jogalkotó által megjelölt körben (hatály). A jogszabály területi, személyi, valamint időbeli hatályára vonatkozó rendelkezéseket részletesen taglalja a jogalkotásról szóló törvény. Ez alapján rögzíthető, hogy az érvényes szabályok pontos alkalmazási körét mindig a jogszabály hatálya írja körül, jelöli ki. Ez különösen fontos azért, mert a közigazgatás (és így közigazgatási jog) által szabályozott életviszonyok rendkívül kiterjedtek és változatosak.

A hatálynak több fajtája van:

- a **szervi** az, amely körülírja, hogy mely (közigazgatási és nem közigazgatási) szervek azok, amelyeknek tevékenységük során a jogszabályt alkalmazniuk kell,
- a **személyi**, amely megmutatja, hogy a jogszabály rendelkezéseit mely természetes/jogi személyekre kell alkalmazni,
- a **tárgyi** hatály, ami meghatározza, hogy milyen emberi magatartásokra vonatkozik a jogszabály (pl. építkezés, házasságkötés),
- a hatály **időbeli** értelmezése arra világít rá, hogy a jogszabályt milyen időtartamon belül kell alkalmazni,
- végül a **területi** hatály az, ami pontosan leírja, hogy a jogszabály milyen földrajzi területen (illetve milyen eltérések mellett) kerül alkalmazásra (pl. az ország teljes területén, vagy esetleg csak valamely önkormányzat területén, vagy mondjuk egy-egy természetvédelmi területen).

2.3. Közjogi szervezetszabályozó eszközök

A közjogi szervezetszabályozó eszközök esetén lényegében a jogforrási rendszer **olyan jogszabálynál alacsonyabb fajsúlyú eszközeiről van szó,⁶⁰ amelyek az igazgatás szerveit érintő feladatokat állapítanak meg, jogszabállyal nem lehetnek ellentétesek és jogszabályok rendelkezése nem ismételtető meg bennük.** Az új jogalkotási törvény lényegesen leegyszerűsítette a jogszabálynak nem minősülő normatív aktusok körét. A korábbi jogalkotási törvény ezt a csoportot az állami irányítás egyéb jogi eszközei elnevezéssel illette és ide sorolta a határozatokat, az utasításokat, a statisztikai közleményeket, valamint a jogi iránymutatásokat, ami maga is gyűjtőkategória volt, magába foglalva az irányelvet, az elvi állásfoglalást, valamint a tájékoztatót.⁶¹ A Jat. 2011. január 1-jei hatállyal azonban átnevezte a kategóriát **közjogi szervezetszabályozó eszközökké** és a korábbiak közül csak a határozatot és az utasítást tartotta meg azzal, hogy pontosította azok elnevezését. Eléjük a normatív jelzöt helyezte, ami utal arra, **hogy nem egyedi aktusokról be-**

⁶⁰ LŐRINCZ, *i.m.* 41.

⁶¹ 1987. évi XI. törvény 46-56. §.

szélünk, hanem az állami munka vitelének hosszabb távra szóló meghatározásáról. Tekintettel arra, hogy 2011-től kezdve már csak normatív határozatot és utasítást lehet kiadni, a többi állami irányítási eszközt a Jat. kivezette a jogforrási rendszerből. Ezt úgy valósította meg, hogy a határozatokat normatív határozattá, az utasításokat normatív utasítássá „konvertálta”.⁶²

A Jat. *normatív határozatnak* nevez minden olyan szervezetszabályozó eszközt, amit testületi formában működő szervek bocsátanak ki (tehát nem kizárólag csak közigazgatási szervek, pl.: az Országgyűlés, a Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv, az Alkotmánybíróság, a Költségvetési Tanács, helyi/nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete). A normatív határozat tartalmát tekintve az irányított szervek, valamint a kibocsátó szerv tevékenységét, működését és szervezetét, továbbá saját cselekvési programját szabályozza [pl. 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről].⁶³

Amíg a határozatot testületi szerv bocsátja ki, addig a *normatív utasítást* főszabály szerint egyszemélyi vezető. Normatív utasításban szabályozhatja [pl.: a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a határozatot kibocsátó központi államigazgatási szerv kivételével a központi államigazgatási szerv vezetője, az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a legfőbb ügyész, az alapvető jogok biztosa, a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke, a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője, valamint a (fő)polgármester, a megyei közgyűlés elnöke és a jegyző] a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét [pl. 3/2018. (VI. 11.) ME utasítás a Miniszterelnöki Kormányiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról].

A fentieken túl kivételesen, törvényben meghatározott tárgykörben normatív utasítást adhat ki az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosa, az önálló szabályozó szerv, valamint a Miniszterelnökség és a minisztérium hivatali szervezetének vezetője, amely a szerv állományába tartozó személyekre kötelező [pl. az Alkotmánybíróság elnökének 2/2013. (II. 15.) elnöki utasítása az Alkotmánybíróság Hivatala kezelésében lévő közérdekű adatok megismerésére irányuló igények teljesítésének rendjéről]. A normatív utasítások abban térnek el a szervezen belüli, ún. munkáltatói utasítástól, hogy szervek közötti, hierarchikus relációban hatnak.

Az eddig leírtak alapján több dolgot is leszögezhetünk a közigazgatási jog kapcsán:

⁶² A fenti szigorú szabályok ellenére a Jat. alapján elvileg nem zárható ki más jogi eszközök létezése, azonban a törvény kijelenti, hogy állami szerv, vagy köztestület tevékenységét és működését szabályozó - törvény alapján kiadható - más jogi eszköz jogszabállyal és közjogi szervezetszabályozó eszközzel nem lehet ellentétes.

⁶³ Jat. 23. § (1) bek.

- a közigazgatás **jognak való alárendeltsége** fontos garanciális elvárás, hiszen a közigazgatás egyik lényeges jellemzője az életviszonyok alakítása, ennek pedig kiszámítható, átlátható módon kell történnie,
- **elkülönül a magánjogtól** és közjogi jogi személyiséggel (Magyarországon közigazgatási jogalanyisággal) rendelkező szervek és személyek tevékenységét szabályozza, keretei között a közigazgatási feladatokra, szervezetre, működésre, személyzetre és a jogalanyok közti viszonyokra vonatkozó rendelkezések éppúgy megtalálhatóak, mint a közjogi prerogatívákra vonatkozó előírások,
- a közigazgatási jognak maradéktalanul **forrását** képezi valamennyi jogforrás, függetlenül attól, hogy azt adott esetben nem is közigazgatási szervek alkották (pl.: Országgyűlés, köztársasági elnök), vagy az más jogághoz tartozó norma (pl.: polgári jogi, pénzügyi jogi),⁶⁴
- bár a törvények szerepe a közigazgatási jogban jelentékeny, hiszen a jogállami közigazgatás működésének egyik legfontosabb alapelve a törvényesség, mégis **a közigazgatási jog forrásai között a rendeletek száma az, ami meghatározó**. Ez nem véletlen, hiszen az Országgyűlésen és az MNB-n kívül minden békeidőben jogalkotási jogkörrel rendelkező állami szerv közigazgatási szerv,
- **relatív fiatal jogág**, amely **heterogenitásának** ugyanakkor egyenes következménye az anyagi jog azon sajátossága, hogy **általános, az egész joganyagot átfogva nem, csak egy-egy ágazatban kodifikálható** (pl.: egészségügyi, szociális, vagy környezetvédelmi ágazati kódexben),
- végezetül a közigazgatási jognak az is sajátossága, hogy a társadalom legnagyobb szakigazgatási rendszereként a jogszabálynak nem minősülő, ún. **irányítási normák** - más állami szervezetrendszerektől eltérően - **szerepe és súlya meghatározó**.⁶⁵

2.4. Az Európai Unióhoz való csatlakozás hatása a jogrendszerre

Európai Unió csatlakozásunk nyomán hazánk tagállammá, a magyar közigazgatás pedig tagállami közigazgatássá (is) vált. Ez a működés mellett a jogalkotást is jelentékenyen befolyásolja, ugyanakkor **nem jelent uniformizációs kényszert**, a

⁶⁴ Vö. KILÉNYI Géza (szerk.), *A Közigazgatási jog Nagy Kézikönyve*. Complex, Budapest, 2008, 92.

⁶⁵ ÁRVA Zsuzsanna, *Közigazgatási jogalkotás*, IJOTEN, Lezárás dátuma: 2018. december 31. Elérhető: <https://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas> (2019. 01.30-i letöltés).

közigazgatás elsődleges értelmezési kerete továbbra is a nemzetállam marad.⁶⁶ Tekintettel arra, hogy a tagállami joganyaguk folyamatosan összhangban kell lennie az EU-s szabályozással, ez az Unió szervein és intézményein kívül a nemzeti adminisztrációkra is komoly feladatokat ró, hiszen számos szakigazgatási területen nagyon markáns EU-s szabályozással találkozni [pl.: a fogyasztóvédelem, a közbeszerzések, vagy a területfejlesztés kapcsán].⁶⁷ Fontos továbbá, hogy a tagállami érdekek EU-s szintre történő becsatornázásában is elengedhetetlen a közigazgatás aktivitása, igaz, ott alapvetően a központi szerveké.

Amikor az EU-val foglalkozunk, nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a kohézió szempontjából a jognak rendkívül nagy szerepe van. Az Unió által kialakított ún. közösségi jog (*acquis communautaire*) két nagy részre osztható. Vannak elsődleges és másodlagos jogforrások.⁶⁸ Az **elsődleges jogforrások** az ún. alapító szerződések, amikhez további módosító, kiegészítő szerződések társulnak. Ezek rakták le az Európai Unió, valamint jogelődjének alapjait, alakították ki szervezeti, továbbá rendelkeznek az EU és tagállamok közötti hatáskörök megosztásáról. Ezzel lényegében kijelölik a tagállami közigazgatások cselekvési határait is. Ezen felül az elsődleges forrásokból ismerhetők meg az Unió szervezetei, intézményei által kibocsátható jogi aktusok, az ún. **másodlagos jogforrások**. Másodlagos jogforrásnak számítanak **a kötelező erejű jogszabályok** (rendeletek, irányelvek és határozatok), valamint **a nem kötelező erejű jogi szövegek** (ajánlások, vélemények). A másodlagos joghoz tartozik továbbá számos más jogszabály, így például az intézmények eljárási szabályzatai vagy a cselekvési programok, ezekkel azonban közelebbről nem foglalkozunk. A másodlagos jogforrások közös jellemzője, hogy mindig az elsődleges jogforrások felhatalmazásán kell alapulniuk.⁶⁹

A **rendeletek** legfőbb sajátossága, hogy **általános hatállyal bírnak és teljes egészében kötelezőek** [pl. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/643 rendelete (2018. április 18.) a vasúti közlekedés statisztikájáról]. A meghozott rendeletek valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandók. Az Európai Unió Hivatalos Lapjában való közzétételt követő huszadik naptól kezdve kötelezően (tehát min-

⁶⁶ Ezzel kapcsolatban lásd: PÁLNÉ Kovács Ilona, *Európaizáció és a magyar területi közigazgatás*. In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.), *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára*. Kódex, Pécs, 2008, 184.

⁶⁷ Lásd például a <http://jogharmonizacio.gov.hu> vagy a oldalt. További hasznos oldalak: <http://eur-lex.europa.eu/hu/index.htm>, http://eur-lex.europa.eu/nlex/legis_hu/jogiadatbank_form_hu.htm (2019. 02. 01-i letöltések).

⁶⁸ Lásd még VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika, *Az Európai Unió joga. E-könyv*. Complex, 2010.

⁶⁹ Az EU jogi aktusainak ilyen mélységű ismertetésével ebben a fejezetben ugyan nem foglalkozunk, de utalunk rá, hogy az EU jogi aktusait jogalkotási, valamint nem jogalkotási aktusokra szokás bontani. Utóbbit végrehajtási, valamint felhatalmazáson alapuló aktusok alkotják.

denféle átültetésre irányuló külön cselekmény hiányában is) beépülnek a nemzeti jogrendekbe. Fontos megjegyezni, hogy a rendeletek hatályát és hatékonyságát a nemzeti intézkedések nem bővíthetik, vagy szűkíthetik.

Az *irányelvek* mindig *az elérendő célokat jelölik meg, azonban a célok elérése érdekében alkalmazott forma és eszközök megválasztását már a tagállamokra bízzák* [pl. az Európai Parlament és a Tanács 2000/34/EK irányelve (2000. június 22) a munkaidő-szervezés egyes szempontjairól szóló 93/104/EK tanácsi irányelvnek az abból kizárt ágazatok és tevékenységek szabályozása céljából történő módosításáról]. Az irányelv a nemzeti jogszabályok harmonizálására szolgál. Az irányelvek címzettje lehet egy vagy több, esetleg az összes tagállam. Az irányelvek esetében mindig szükség van ún. átültetésre, másképp implementálásra. Ez általában több jogszabály módosítását, kiegészítését, újak alkotását jelenti azért, hogy a nemzeti jogszabályok igazodjanak az irányelvekben megállapított célkitűzésekhez. Ebben az átvételben a közigazgatási szerveknek meghatározó szerepük van, mivel az implementáció előkészítése, illetve elfogadása is részben a közigazgatás feladata.⁷⁰

A *határozatok* teljes egészében kötelezőek [pl. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/646 határozata (2018. április 18.) a készségekkel és képesítésekkel kapcsolatban nyújtott jobb szolgáltatások közös keretrendszeréről (Europass) és a 2241/2004/EK határozat hatályon kívül helyezéséről]. A határozatok *címzettjei tagállamok, természetes vagy akár jogi személyek is lehetnek*. Amennyiben külön nem jelöli meg címzettjeit, akkor általánosságban mindenkihez szól.⁷¹ A határozatok rendeltetésüket tekintve igen sokfélék lehetnek, így például kötelezhetnek tagállamokat, uniós polgárokat, vagy akár vállalkozásokat is cselekvésre vagy cselekvéstől való elállásra, de vannak olyan határozatok, amelyek nem konkrét ügyben születnek, hanem az Unió által kötött nemzetközi szerződést emelik be az uniós jogba, vagy egyes uniós szervek szervezetéről, működéséről szólnak.

Az ún. *ajánlások és vélemények nem rendelkeznek kötelező erővel*. Ezek a jogforrások címzettjeik számára nem keletkeztetnek sem jogot, sem kötelezettséget. Jelentőségük abban áll, hogy az ajánlás útmutatást ad a címzettekől elvárt cselekvésre vagy magatartásra, a vélemény pedig egy álláspont kifejtését tartalmazza.

Az európai integrációs szervezet által alkotott joganyag eltérő mélységben, de szinte valamennyi szakigazgatási területen jelen van (pl.: fogyasztóvédelem, környezetvédelem, területfejlesztés stb.). Ezek áttekintésére azonban nem jelen tananyag keretében kerül sor, hanem a Közigazgatási Jog Különös Részében.

Végezetül meg kell említeni a közigazgatási eljárásjogi témakörnél tárgyalt ún. európai közigazgatási jog fogalmát. Az európai (köz)igazgatási jog fogalma és

⁷⁰ Vö. FAZEKAS – FICZERE, *i.m.* 63.

⁷¹ http://ec.europa.eu/eu_law/introduction/what_decision_hu.htm (2019. 01. 27-i letöltés).

tartalma a megjelenésétől eltelt bő két évtized során jelentős változáson ment át, mely még ma is tart. A jelenlegi – a nemzetközi szakirodalomban leginkább elfogadott, de nem kritika nélküli – ún. szűk fogalma szerint az európai (köz)igazgatási jog az Európai Unió intézményeinek igazgatására vonatkozó elveket és szabályokat foglalja magába, így különösen az igazgatási eljárásra, az igazgatási hatóságok intézményi felépítésére és az egyének jogainak az igazgatási cselekményekkel szembeni védelmére vonatkozó szabályokat, valamint a jó (köz)igazgatásra vonatkozó sztenderdeket. Az Európai Unió (köz)igazgatási jogának forrásai az írott jog, a szokásjog, az általános jogelvek, csakúgy, mint a bíró alkotta jog.⁷²

Az európai (köz)igazgatási jog szélesebb értelmezése szerint⁷³ az európai közigazgatási jognak része az a joganyag is, melyet a nemzeti közigazgatások alkalmaznak harmonizált közösségi jogként és így az Unió és a tagállami közigazgatási jogot összeköti, együtt képezve az európai közigazgatási jogot mindazonon a területeken, ahol a közigazgatási joganyag harmonizált és így az a közösségi vívmányok része. Mindkét fogalom tartalma vitatható, azonban ezek részletei a későbbiekben kerülnek tárgyalásra.

⁷² Lásd; SCHWARZE, Jürgen, *Sources of European Administrative Law*. In: MARTIN S., *The Construction of Europe-Essays in Honour of Emilie Noel*, Dordrecht – Boston - London, 1994.

⁷³ Lásd; *Introduction generale*, In: AUBY, Jean-Bernard - DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline, *Droit Administratif Européen*. Bruylant, Bruxelles, 2007, 3-4.

IV. FEJEZET

KÖZIGAZGATÁSI JOGI NORMA ÉS JOGVISZONY. A KÖZIGAZGATÁS ÁLTAL ALKALMAZOTT NEM KÖZIGAZGATÁSI JOG FŐ TERÜLETEI

1. A közigazgatási jogi norma fogalma és fajtái

A közigazgatási jog esetében is igaz az, hogy a norma a *jog alapegysége*, építőköve. Jogi normának tekintünk *minden olyan rendelkezést, ami az általánosság (ismétlődés) igényével megfogalmazott magatartási szabályt tartalmaz.*⁷⁴ Megjegyzendő, hogy a közigazgatási jogban a normák szabályozási céljukat általában nem egymagukban, hanem sokkal inkább összefüggő *normacsoportokban* kívánják elérni (pl. egy utaló szabály és az a norma, amelynek alkalmazását az utaló szabály előírja). Ebből a szempontból mindegy, hogy a rendelkezés egy vagy több szakasz, esetleg bekezdés, vagy annak fordulata (sokkal jellemzőbb, hogy ezek együttese), mivel a jogi norma mindig *valamilyen szintű absztrakciót, általánosítást jelent, ami alapján jogalkalmazói döntés hozható.*⁷⁵

A közigazgatási jogi normák többféleképpen csoportosíthatók, ami nem egymást kizáró jellegű kategorizálás, mivel ugyanazon jogi normák más-más szempontú vizsgálatának eredménye. Az első lehetséges csoportosítás a jogi norma rendeltetésén, *funkcióján* alapul. Funkciójuk szerint beszélhetünk kötelező és jogosító, cselekvésre bíró és tiltó, valamint naturális és statuáló normákról:

- a *kötelezés* irányulhat cselekvés elvégzésére, attól való tartózkodásra, vagy cselekvés abbahagyására (pl. KRESZ szabályok). A *jogosító* norma ennek inverzét jelenti (lásd: irat-betekintési jog),
- a kategóriák közötti átjárást mutatja, hogy amíg a cselekvés elvégzésére irányuló normát *cselekvésre bírónak* is tekinthetjük (pl. adatszolgáltatási kötelezettség), addig a cselekvés abbahagyására, illetve az attól való tartózkodásra kötelező normákat szokás *tiltó* normaként is aposztrofálni (pl. hulladék-lerakási tilalom),
- *naturálisnak* tekintünk minden olyan normát, ami egy már eleve létező viszonyrendszerre épül rá, amely jogi szabályozás nélkül is megvalósul (ilyen mondjuk a természet- és környezetvédelemi normák jelentős része). A *statuáló* norma ennek ellentéte, ilyenkor a közigazgatási jogi norma vált ki olyan hatást, amely nélküle nem jönne létre (pl. építési szabályoknál).⁷⁶

⁷⁴ Lásd még: LŐRINCZ, *i.m.* 154.

⁷⁵ LŐRINCZ, *i.m.* 155.

⁷⁶ Vö. FAZEKAS – FICZERE, *i.m.* 67.

Másfajta elhatárolást tesz lehetővé, hogyha a kategóriákat a normák *tartalma* szerint alakítjuk ki. Tartalom szerint beszélhetünk anyagi, alaki, valamint szervezeti normákról. Előbbiek lényegében jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg, utóbbiak az anyagi jogi normák realizálását szolgálják. Tekintettel azonban arra, hogy a közigazgatás a társadalom legnagyobb szakigazgatási rendszere, nagyon sok az olyan norma, ami szervezeti kérdésekkel foglalkozik (ezeket egyes álláspontok az alaki normák közé sorolják). A közigazgatási jog egyik sajátossága más jogágakkal összevetve, a szervezeti normák jelentős tömege. *A közigazgatási jog struktúrája tehát tripartit*, azaz háromtestű:

- az *anyagi jogi normák* jogokat és kötelezettségeket állapítanak meg az állampolgárok, valamint a szervezetek számára. Ezen túl ebbe a körbe soroljuk még azokat a normákat, amelyek közigazgatási szervek feladat- és hatásköreit határozzák meg. Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy *anyagi normának tekintjük azokat a normákat, amelyek az adott viszony érdemi, meghatározó elemeit szabályozzák* (lényegében arra válaszolnak, hogy mit kell, avagy lehet tenni). Ezek lehetnek:
 - *feladatkitűző* normák, amelyek a közigazgatási szervek számára kötelezettségeket határoznak meg [lásd pl. a 2011. évi CLXXXIX. törvényben (röviden Möt.v.) elhelyezett feladatok katalógusát],
 - *hatáskört megállapító* normák is, amelyek a feladat ellátásához szükséges jogosítványokat és kötelezettségeket tartalmazzák, amelyek alapján a szervnek döntési joga, illetve kötelezettsége keletkezik (pl. a fent említett Möt.v.-nek vannak ilyen rendelkezései is),
 - *közigazgatási alanyi jogokat és kötelezettségeket rögzítő* normák. Ezek a közigazgatási jogviszonyban álló szervek számára kötelezettséget teremtenek, ami a másik fél számára ugyanakkor alanyi jogosultságként jelentkezik (a különböző ágazati kódexek, így a fogyasztóvédelmi, egészségügyi, köznevelési stb. törvények a szakterületi sajátosságoknak megfelelően tartalmazznak ilyeneket),
 - *szankcionáló* normák köre, amelyek csak jogellenes magatartás esetén alkalmazandók (pl. 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről).
- Az *alaki (másképp eljárási) normák* nemcsak az anyagi normák érvényesítésére szolgálnak, mivel ebbe a körbe soroljuk a közigazgatási szervek belső működését szabályozó normákat, valamint azokat, amelyek a jogalkalmazó tevékenységet szabályozzák (a hangsúly tehát ebben az esetben a „hogyan”-on, a „miként”-en van). Részletezendő főbb típusai:
 - a *hatósági eljárást szabályozó* normák nemcsak a hatóság cselekvési kereteit adják meg, hanem kötelezik a közigazgatási szervet

cselekvés megtételére is (pl.: az Általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (röviden Ákr.), valamint további különös eljárási szabályok, így akár a választási eljárás, vagy épp a versenyfelügyeleti eljárás),

- a szervezeten belüli viszonyok rendezésére irányulnak a **belső eljárást szabályozó** normák (pl. a közigazgatási szervek Szervezeti és Működési Szabályzata, röviden SZMSZ, mondjuk döntések előkészítésére vonatkozóan),
- nem szabad összekeverni a két utolsó kategóriát, mivel az **ügyviteli** normák alapvetően technikai jellegű kérdéseket rendeznek (mondjuk a hivatalba érkező dokumentumok iktatása, szignálása, expedálásának rendje stb.), az **ügyrendi** normák ugyanakkor testületi formában működő szervek működésével összefüggő kérdéseket szabályoznak [pl. a közjogi szervezetszabályozó eszközök között korábban már említett, a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozatban is találni számos idevágó rendelkezést].
- A **szervezeti jogi normák** (amelyek egyes megközelítések szerint ugyancsak az eljárási normák közzé sorolandók) tipikus statuáló normák, amelyek közigazgatási szervek létrehozására, megszüntetésére, belső felépítésére, átszervezésére vonatkoznak. Tekintettel a közigazgatás rendkívül kiterjedt voltára, valamint szervezeti sokszínűségére, konkrét kategóriák ebben a körben nem képezhetők, miután a szervezeti jogi normák **olyan tömegben és változatossággal vannak jelen** – ráadásul meglehetősen gyorsan erodálódnak –, hogy részletes felkatalogizálásuk értelmetlen. Ugyanakkor példák természetesen itt is hozhatók. Ilyen rendelkezések találhatók többek között a kormányzati igazgatásról szóló (röviden Kit.) 2018. évi CXXV. törvényben, vagy a fentebb már említett Möt.-ben.

A jogi normák másik felosztását a **szerkezet** szerinti csoportosítás adja, ami különbséget tesz három szerkezeti elem, a hipotézis, a diszpozíció, valamint a szankció között (a munka rendeltetésével összhangban ezen a helyen is sokkal inkább a közigazgatási specifikumokra és nem az univerzális megállapításokra helyezem a hangsúlyt):

- a **hipotézis a közigazgatási jogi normában is lényegében egy élethelyzetnek a körülírása**, a norma alkalmazásának feltétele. A jogállami közigazgatás egyik fontos követelménye, hogy a jogalkotó pontosan meghatározza az életviszonyokba való beavatkozás körülményeit. A hipotézis rendszerint részét képezi a normának, ilyenkor beszélünk **hipotetikus** normáról (ennek körülírására tipikusan a „ha” és „aki” szavak szolgálnak, lásd pl.: **„Ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik**, a kérelmet a hatósághoz írásban vagy személyesen lehet előterjeszteni.”). Elképzelhető

azonban olyan eset, amikor a norma hipotézist nem tartalmaz. Ezek az ún. **kategorikus** normák, amelyek meghatározott cselekvés tanúsítását írják elő [pl. „A kormányhivatal a járási hivatalokban integrált ügyfélszolgálatot (kormányablak) működtet”]. Ismeretes továbbá **mérlegelésre lehetőséget nyújtó** norma is, amikor a hipotézis, avagy a diszpozíció alternatív lehetőségek között biztosít választási lehetőséget,

- a **diszpozíció**, másképp rendelkező rész, **azt fogalmazza meg, hogy a hipotézisben foglaltak teljesülése esetén a címzett milyen magatartást tanúsítson** (tipikusan az „akkor” szóval lehetne körülírni). A diszpozíció tartalmát tekintve vagy **parancsoló**, vagy **megengedő**. Előbbi választási lehetőséget nem hagy, utóbbi esetben a címzett közigazgatási szervnek törvényes lehetősége van a legmegfelelőbbnek ítélt magatartás kiválasztására (példa egy parancsoló diszpozíciójú normára: „Ha az ügy tárgya dologi jogot érint, (akkor) a kieső ügyfél helyébe az ügygel érintett dologi jog új jogosultja lép.”).
- A normahipotézis és a diszpozíció is attól függően, hogy egy vagy több feltételt fogalmaz meg, szerkezetét tekintve lehet **egyszerű** vagy **összetett**. Amennyiben két, vagy több elemből áll az adott szerkezeti egység, akkor a közöttük fennálló reláció alapján („és” kötőszó esetén) beszélhetünk **konjunktív**, illetve („vagy” kötőszó esetén) **diszjunktív** kapcsolatáról.
- Példa **összetett hipotézisre**, amely:
 - **konjunktív**: „Sommás eljárásnak van helye, ha a hiánytalanul előterjesztett kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok alapján a tényállás tisztázott és nincs ellenérdekű ügyfél.”
 - **diszjunktív**: „Ha a tényállás tisztázására ingó, ingatlan (a továbbiakban együtt: szemlé tárgy) vagy személy megtekintése vagy megfigyelése szükséges, (akkor) a hatóság szemlét rendelhet el.”
- Példa **összetett diszpozícióra**, amely:
 - **konjunktív**: „Ha a kizárási okot az ügyfél jelentette be, (akkor) a kizárásról a hatóság végzésben dönt, és azt az ügyféllel is közli.”
 - **diszjunktív**: „A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékeségi területén, vagy kijelölés alapján köteles eljárni.”
- a **szankció** bizonyos nézetek szerint joghátrányt (azaz negatív következményt) jelent, ugyanakkor elterjedt az a megközelítés is, ami szankció helyett inkább jogkövetkezményként aposztrofálja a norma ezen szerkezeti elemét. Utóbbi megközelítést amiatt tartjuk helytállóbbnak, mert a diszpozícióban foglaltak tanúsítása/nem tanúsítása pozitív, illetve negatív következménnyel is bírhat. **A közigazgatási jog egyik specifikuma az, hogy a szankció a hipotézistől és a diszpozíciótól jellemzően elkülönül, azt gyakran másik jogszabály** (például a közigazgatási szabályszegések szankciói-

ról szóló 2017. évi CXXV. törvény), *vagy akár másik jogág* (pl. büntetőjog) *tartalmazza.*⁷⁷

Végezetül *érvényesülésüket tekintve* különbség tehető önkéntes jogkövetésen alapuló, végrehajtással érvényesülő, jogalkalmazáson, esetleg jogérvényesítésen alapuló, valamint ellenőrzés útján történő normaérvényesülés között.

2. A közigazgatási jogviszony

Általánosságban *a jogviszony (függetlenül annak jogági hovatartozásától) jogilag szabályozott társadalmi viszonyt jelent.* Ez abból indul ki, hogy az emberek, valamint szervezetek közötti kapcsolatokat a jog szabályozza (ami polgári jogi, büntetőjogi, közigazgatási jogi jogviszonyokat jelent).

A fenti megközelítés azonban túlságosan tág ahhoz, hogy a közigazgatási jogviszonyt körülírjuk. Emiatt szükség van egy szűk értelemben vett definíció megalkotására, mely szerint a *közigazgatási jogviszony olyan konkrét jogalanyok közötti társadalmi viszony, amelyet a közigazgatási jog szabályoz.*

Látni kell ugyanakkor, hogy egy jogviszony nem feltétlenül lesz közigazgatási attól, hogy közigazgatási szervek járnak el az adott ügyben. *A közigazgatás működése során számos más jogág normáit is alkalmazza, így például (többek között a Kormány) az alkotmányjog, (az adóügyi szervek) a pénzügyi jog, vagy (a külügyi tárca) a nemzetközi jog rendelkezéseit.* A közigazgatási jogviszonyban közigazgatási jogi normák realizálódnak. Ezek határozzák meg a jogalanyok körét, a jogviszony tárgyát és tartalmát.

2.1. A közigazgatási jogviszony alanyai, tárgya és tartalma

Mivel a közigazgatási jogviszony közigazgatási tevékenység végzése során, annak érdekében jön létre, a jogviszony *egyik alanya mindenképpen közigazgatási szerv,* vagy közigazgatási jogkörrel felruházott nem közigazgatási szerv (pl. egy iskola, amit a közigazgatás-tudomány közintézetként aposztrofál). Ahhoz, hogy a közigazgatási szerv közigazgatási jogviszony alanya lehessen, *közjogi jogképességgel* kell rendelkeznie. Ennek feltétele, hogy a közigazgatási szerv az előírt jogrendben kerüljön létrehozásra, jogszabályban meghatározott feladat- és hatásköre legyen, melyet szintén jogszabályban meghatározott illetékességi területén gyakorol. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a *jogképesség nem azonos a jogi személyiséggel.* Ez utóbbi polgári jogi eredetű és alapvetően a szervezetek polgári jogi jogképességének kérdésére ad választ. A részletek taglalása nélkül csak arra utalunk, hogy az

⁷⁷ FAZEKAS – FICZERE, *i.m.* 70.

állam, az állami szervek és így a közigazgatási szervek rendelkezhetnek polgári jogi jogi személyiséggel a hatályos magyar szabályozás szerint.⁷⁸

A közigazgatási szervek a költségvetési szervek jogi személyiségével rendelkezhetnek. A nemzetközi szakirodalomban⁷⁹ és a magyar jogtudományban⁸⁰ is évszázados vita van arról, hogy a polgári jogi személyiségen túl **van-e külön közjogi jogi személyiség?** A pro és kontra érvek ellenére a kontinentális jogrendszerekben többnyire jogilag is létezik ez a kategória, míg másutt ez inkább jogtudományi fogalom. A magyar szabályozás részleteire az egyes fejezeteknél térünk vissza.

A jogviszony másik oldalán természetes személy, illetve szervezet egyaránt állhat abban az esetben, ha jogképességgel rendelkezik, vagyis jogok és kötelezettségek alanya lehet.

A jogviszony **tárgya mindig valamilyen emberi magatartás.** Tehát tárgy alatt nem valamilyen (ingó, vagy ingatlan) dologra kell gondolnunk, hanem egy aktivitásban (tevésben), vagy passzivitásban (tartózkodásban) megnyilvánuló emberi cselekvésre.

A jogviszony **tartalmát vizsgálva, jogok és kötelezettségek összessége,** amit jogszabályok és/vagy közigazgatási szervek egyedi aktusai határoznak meg. A hatósági jogviszonyokra, azok garanciális jelentősége miatt az jellemző, hogy mind az anyagi, mind az eljárási jogviszonyok tartalmát jogszabályok befolyásolják. Ehhez képest a közigazgatáson belüli, a közigazgatási szervek közötti relációk (pl. a következő pontban részletezésre kerülő irányítás-felügyeleti, vagy együttműködési jogviszonyok) tartalmát jogszabályok kevésbé szabályozzák.⁸¹

2.2. A közigazgatási jogviszony típusai

A jogviszony fenti elemeinek részletezése azért volt szükséges, mert ezáltal a jogviszonyok többféle szempontú csoportosítására nyílik mód.

Amennyiben az **alanyok közötti kapcsolatot vesszük szemügyre, három típusát** különböztethetjük meg a közigazgatási jogviszonyoknak:

- az első a hatalmi, másképp **szuprematív** jogviszony. Ebben a közigazgatási szervek közhatalom birtokában járnak el, a velük kapcsolatba kerülő alanyokhoz képest többletpozícióban (de nem hierarchikus viszonyban) van-

⁷⁸ Lásd a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény harmadik könyvének jogi személyekről szóló részét, és kifejezetten annak 405. §-át.

⁷⁹ MAYER, Otto, *Die juristische Person und ihre Verwertbarkeit im Öffentlichen Reich.* Tübingen, 1908.

⁸⁰ MOÓR Gyula, *A jogi személyek elmélete.* Budapest, 1931.

⁸¹ FAZEKAS – FICZERE, *i.m.* 78.

nak. *Tipikusan ilyenek szoktak lenni a hatósági jogviszonyok, ahol a másik felet ügyfélnek nevezzük,*

- a második az ún. *irányítás-felügyeleti* jogviszony, ami ugyancsak egy hatalmi pozíciót jelent. Ebben az esetben a jogalanyok között alá-fölé rendeltség van, a felettes közigazgatási szerv igazgatási, fenntartói, illetve tulajdonosi hatalmat gyakorol,⁸²
- végül ismeretesek olyan jogviszonyok, amelyekben az alanyok között *mel-lérendeltségi* kapcsolat áll fenn. Ilyenek a közigazgatási szerződések (pl. társulási megállapodások), amelyek a polgári jogi szerződésekhez hasonlóan az érdekek kölcsönös egyeztetésén alapulnak.⁸³

Másfajta tipizálást tesz lehetővé a *tárgy* szerinti megközelítés. Ebben a körben is három alaptípus különböztethető meg attól függően, hogy a jogviszony milyen emberi magatartásra vonatkozik:

- az első a *hatósági* jogviszonytípus. Gyakorlatilag ebbe a körbe sorolható *minden olyan jogviszony, amelyben a közigazgatási szerv közhatalom birtokában az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, hatósági ellenőrzést végez, illetőleg jogalanyok közötti vitában dönt.* A hatósági jogviszonyok szuprematív jogviszonyok,
- a második alaptípust itt is az *irányítási-felügyeleti* jogviszonyok képezik, amelyek a közigazgatás szervezetirányító tevékenységével összefüggésben létesülnek,
- az utolsó típus az *együtműködési-koordinációs* jogviszony, aminek háttérben a jogalanyok közötti konszenzusos magatartás rejlik.

Önálló tipizálást tesz lehetővé, ha megvizsgáljuk, hogy az adott jogviszonyban *milyen normák realizálódnak.* Ahogy azt fentebb is kifejtettük, ez *anyagi, alaki,* vagy *szervezeti* norma lehet. A jogviszonyok közül jellemzően azok szoktak alaki, tehát eljárási jogviszonyok lenni, ahol a közigazgatás kifelé fejt ki tevékenységét. Ennek legjelentősebb része pedig hatósági jogviszony.

Végül különbség tehető aszerint is, hogy a jogviszony milyen *időtartamra* jön létre. A szuprematív/hatósági jogviszonyok tipikusan *egyszeri,* időleges jogviszonyok (pl. hatósági ellenőrzés). Ugyanakkor vannak olyanok is, amelyek ismétlődőek, másképp *folyamatos* jogviszonyok. Ebbe a körbe soroljuk az irányítás-felügyeleti,

⁸² Lásd: FAZEKAS – FICZERE, *i.m.* 75.

⁸³ Lásd bővebben: VESZPRÉMI Bernadett, *II. Fejezet: A közigazgatási aktusok.* In: ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatási eljárások,* Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2017. 32-36.

valamint az együttműködésen (koordináción) alapuló jogviszonyokat (előbbire jó példa lehet a minisztériumok által kifejtett irányítás, míg utóbbi kapcsán lásd pl. az önkormányzatok társulásait).

3. A közigazgatás által alkalmazott nem közigazgatási jog fő területei: a közigazgatási büntetőjog és a birtokvédelem⁸⁴

Bár hazánkban az alkotmányos jelentőségű 1869. évi IV. törvénycikk óta szétvált a végrehajtás és az igazságszolgáltatás, tényként rögzíthetjük, hogy az állam töretlenül - és a jogtudományban mondhatni bevett módon - utalja egyes jogviták eldöntését közigazgatási hatáskörbe. A teljes szétválasztás hazánkban soha nem ment végbe, sőt napjainkban a *quasi* bírászkodás erőteljes térnyerésével találkozhatunk. Ennek útjába az Alkotmánybíróság sem gördített eddig elvi akadályt. A közigazgatás jelenleg központi, területi és települési szinten egyaránt végez igazságszolgáltatásra emlékeztető tevékenységet, amely ugyanakkor kevés közös jellemvonást mutat.

3.1. A közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztása

A közigazgatás és az igazságszolgáltatás különválasztását deklaráló 1869. évi IV. törvénycikk kidolgozása Csemegi Károly nevéhez köthető, amelynek elfogadására egy igazságügyi reform részeként került sor, tekintettel arra, hogy az osztrák alap-törvény már 1867-ben arról rendelkezett, hogy a két hatalmi ágat valamennyi fokon el kell különíteni egymástól.⁸⁵ Csemegi már korábban is a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztása mellett szállt síkra, mind a bírói függetlenség, mind a szervezeti elkülönítés vonatkozásában. Felismerte, hogy a két hatalmi ág között némi együttműködést a polgárok jogai védelme érdekében biztosítani kell, így a jogegyenlőség fenntartása érdekében javasolta a közigazgatás által hozott döntések bírói felülvizsgálatát.

A hatalommegosztás elméletének, és azon belül a bírói és végrehajtói hatalmi ág elhatárolásának egyik legneuralkikusabb pontja a közigazgatás döntéseinek bírói ellenőrzése, amely miatt a teljes függetlenítés nem lehetséges. Ennek kidolgozására

⁸⁴ A 3. alponttól a fejezet végéig tartó rész ÁRVA Zsuzsanna, *Az igazságszolgáltatás és a végrehajtás elválasztásának 140 éve - A közigazgatási szervek által végzett quasi bírászkodó tevékenység egyes területei Magyarországon* című munkájának szerkesztett változata. *Miskolci Jogi Szemle*, 2010/2.

⁸⁵ Mindez az osztrákok számára is kötelezettséget jelentett, hiszen a vegyes járási hivatalok megszüntetésével járt. MÁTHÉ Gábor, *Die Problematik der Gewaltentrennung*. Gondolat, Budapest, 2004, 132.; MÁTHÉ Gábor, *A közigazgatási büntetőjog elméletörténetéhez*. In: *Degré emlékkönyv*. Budapest, 1995, 149-159.; BRAUNEDER, Wilhelm, KAJTÁR István (ford.), *Osztrák alkotmánytörténet napjainkig*. Pécs, 1994, 195.

különbféle válaszokat adott a jogtudomány, amely voltaképpen a közigazgatási bíráskodás egyes rendszereit jelenti.⁸⁶

Az elfogadott jogszabály ellenére több összefonódás is megmaradt a gyakorlatban, amelyet érdekes módon az elmélet is inkább támogatott. Így például Nagy Ernő mellett érvelt, hogy az államhatalom egysége miatt a hatalommegosztás elmélete túl mereven nem értelmezhető, hiszen ez az egyes funkciók mintegy „gépies” elválasztását jelentené, ezért szükség esetén - az állam érdekében - az egyes hatalmi ágak egymás tevékenységébe is avatkozhatnak.⁸⁷ Hasonlóan vélekedett Kmety Károly,⁸⁸ Tomcsányi Móric⁸⁹ és Csekey István⁹⁰ is, akik általában célszerűségi okokra hivatkoztak az összefolyás megengedhetősége kapcsán.

Jellemző, hogy a korabeli közjogászok általában csupán néhány szó erejéig emlékeztek meg a bírói hatalom kapcsán arról, hogy egyes területeken a közigazgatási szervek is végeznek ítélkezési tevékenységet. Az említett kivételek között megtalálhatjuk a kihágási ügyeket,⁹¹ a kisebb perértékű polgári peres ügyeket,⁹² az iparos⁹³ és cselédügyeket,⁹⁴ valamint a fegyelmi ügyeket,⁹⁵ de szintén elismert kivétel volt a községi bíráskodás⁹⁶ és a gyámhatóságok vagy árvaszékek⁹⁷ eljárása.

A fentiek közül talán az elv legnyilvánvalóbb áthágását a kihágási bíráskodás fenntartása jelentette, figyelemmel a büntetőjog trichotomikus jellegére. A kihágási ügyeket generális jelleggel először az 1879. évi XL. törvénycikk (a továbbiakban: Kbt.) rendezte, amely a kihágásokat mintegy két csoportra osztotta: kriminális jellegű kihágásokat törvény, míg ún. rendőri kihágásokat törvény, miniszteri rendelet, és szabályrendelet⁹⁸ állapíthatott meg. A hatásköri megosztást tartalmazó

⁸⁶ MARTONYI János, *Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. KJK, Budapest, 1960, 58. és 59-112.

⁸⁷ NAGY Ernő, *Magyarország közjoga, államjog*. Eggenberger, Budapest, 1897, 195.

⁸⁸ KMETY Károly, *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Polizer, Budapest, 1905, VI.

⁸⁹ TOMCSÁNYI Móric, *Magyarország közjoga*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1940, 15.

⁹⁰ CSEKEY István, *Magyarország alkotmánya*. Renaissance, Budapest, 1943, 191-192.

⁹¹ NAGY, *i.m.* 292.; CSEKEY, *i.m.* 191.; KMETY, *i.m.* VI. és 723.; MARTONYI János, *A közigazgatás jogszerűsége a mai államban*. MKI, Budapest, 1939, 19.

⁹² NAGY, *i.m.* 292.; CSEKEY, *i.m.* 191.; KMETY, *i.m.* VI.

⁹³ STIPTA István, *A magyar bírósági rendszer története*. Multiplex – Debrecen U. P., Debrecen, 1997, 156.; KMETY, *i.m.* 722 - 723.

⁹⁴ NAGY, *i.m.* 292.

⁹⁵ CSEKEY, *i.m.* 191.; KMETY, *i.m.* VI. és 723.; MARTONYI, *i.m.* 19.

⁹⁶ KMETY, *i.m.* 722-723.

⁹⁷ STIPTA, *i.m.* 156.; KMETY, *i.m.* 499-503.

⁹⁸ A törvényhatóság vagy törvényhatósági joggal fel nem ruházott szabad királyi város vagy rendezett tanácsú város szabályrendelete (Kbt. 1. §).

Btké.⁹⁹ egy duális szisztémát hozott létre: járásbíróóságok és közigazgatási hatóságok egyaránt bíraskodhattak kihágási ügyekben. Az ügyek összevetése alapján a közigazgatási szervek általi elbírálás még törvényi szinten is túlnyomónak, rendeleti szinten pedig szinte kizárólagosnak tekinthető.

A kihágási ügyek elbírálása már ekkor is komoly aggályokat keltett a közjogászokban. Kmety Károly 1905-ben megjelent művében amellet érvelt, hogy valamennyi kihágást bírói szerv bíráljon el, hiszen e cselekmények természetüknél fogva inkább a büntető igazságszolgáltatáshoz tartoznak, így e körben a rendőrség eljárása ellentétes a jogállamiság elvével.¹⁰⁰ Márffy Ede szintén a jogterület büntető jellegét emelte ki, hangsúlyozva a törvényben történő megállapítás szükségességét és a közigazgatási hatóságok hatáskörének szűkítését.¹⁰¹ Ellenpélda is volt: így Tusnádi Élthes Gyula a diszkrecionális jog bővítése mellett tette le a voksát, a közigazgatási szervek kapcsán pedig a bírói függetlenség szegmenseit látta érvényesülni.¹⁰² Tóth József kevés kivételtől eltekintve úgy vélte, hogy a közigazgatási tisztviselők függetlensége biztosított,¹⁰³ egyedül az önkormányzati köztisztviselőkkel kapcsolatban fogalmazott meg kétségeket arra hivatkozással, hogy ezek a személyek választással kerülnek a tisztségükbe, amely álláspontja szerint függőséget eredményez a választó testülettől.

A kivételek másik fontos csoportja a kisebb perértékű polgári peres ügyek voltak, amelyek esetében ugyancsak a megosztottság érvényesült. Ezen ügyeket egyrészt a községi bíraskodás körébe utalták, másrészt létre kívánták hozni a békebírói rendszert, amelynek megteremtése már az 1869. évi IV. törvénycikk elfogadását megelőző minisztertanácsi ülésen is támogatást nyert¹⁰⁴. A közigazgatás által végzett bíraskodó tevékenység szempontjából a községi bíraskodás tekinthető relevánsnak – mint önkormányzati bíróság.¹⁰⁵

Szintén quasi bíraskodás körében valósult meg a cselédügyek elbírálása, amellyel csak igen kevés munka foglalkozott. Holott a jogszabály már igen korán, 1876-ban gazdaságossági szempontok miatt közigazgatási hatóságokra bízta a gazda és a cseléd közötti vitás ügyeket - a kölcsönös kártérítési viták kivételével. Az 1929. évi XXX. törvénycikkkel szabályozott fegyelmi bíróságokat szintén a már említettek szerint több munka ide sorolja, de Martonyi szerint ide tartoznak még az 1934. évi I. törvénycikk nyomán a kényszernyugdíjazási ügyekben eljáró hármas és ötös

⁹⁹ 1880. évi XXXVII. törvénycikk a magyar büntető-törvénykönyvek életbeléptetéséről

¹⁰⁰ KMETY, *i.m.* 292-294.

¹⁰¹ MÁRFFY Ede, *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog I.* Athenaeum, Budapest, 1926, 263.

¹⁰² ÉLTHES, *A rendőri és jövedéki büntetőjog. Az ezeréves magyar kihágási jog története és a mai állapota.* Budapest, Fővárosi Nyomda, 1935, 574-575.

¹⁰³ TÓTH József, *A rendészeti ténykedés alakjai.* Szent János Nyomda, Eger, 1939, 188-190.

¹⁰⁴ MÁTHÉ, *A bírói hatalom gyakorlásáról szóló... i.m.* 135.

¹⁰⁵ KMETY, *i.m.* 722.

bizottságok, és Tomcsányi ilyen jellegűnek minősítette a közigazgatás olyan döntéseit, amikor a hatóság valamilyen előkérdést dönt el, például örökösnek tekint valakit.¹⁰⁶ Hasonlóan a mai rendszerhez egyes gyámhatósági ügyek is a közigazgatás¹⁰⁷ quasi bíraskodó jogkörének gyakorlását jelentették, amely ügyek 1871-től tartoztak törvényhatósági jogkörbe.¹⁰⁸ Bírói jogorvoslatnak ebben az esetben is csak igen korlátozott, törvényben meghatározott esetben volt helye.¹⁰⁹

3.2. A kihágások szabálysértésekké transzformálása

A tanácsrendszer időszaka érdekes változásokat hozott. Elsőként kell kiemelnünk a kartális alkotmány megszületését, amely a 36. § (1) bekezdésében kimondta, hogy az igazságszolgáltatás bírói monopólium. Az elvet később az 1954. évi II. törvény is megerősítette és a korszak alkotmányjogi munkái szintén az igazságszolgáltatás alapelvei között első helyen emelték ki azt hangoztatva, hogy egyedül a bírói szervezetet és működést meghatározó garanciák biztosíthatják az ítékezés eredményességét. Ennek ellenére kénytelenek voltak elismerni, hogy az állam az elv teljes körű megvalósítására csak törekszik, ugyanis „hasonló természetű ügyek” tartoztak döntőbizottsági, egyeztető bizottsági vagy tanácsi hatáskörbe. Ez utóbbiak között jellemzően a szabálysértéseket említették, azt is hozzátéve, hogy egyes szabálysértési ügyekben rendészeti szervek is eljárhattak.¹¹⁰

A fenti állapot a hatvanas évek viszonylag nyugvópontra jutott rendszerét jelentette. Az 1950-es évek elején ugyanis még nagy vitákat váltott ki az akkor még létező kihágások elbírálása. Ezek a cselekmények a Btá.¹¹¹ hatályba lépése folytán a bűncselekmények büntetteken kívüli másik csoportjába tartoztak, amelyekre *mutatis mutandis* alkalmazni kellett a közös általános részi szabályokat, és amelyek az anyagi jog változása következtében már egyre közelebb álltak a büntettekhez. Az

¹⁰⁶ TOMCSÁNYI Móric, *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1926, 141-143.; MARTONYI, *A közigazgatás jogszerűsége... i.m.* 19.

¹⁰⁷ A hatósági jogkört első fokon a törvényhatóságoknál és a rendezett tanácsú városokban, valamint kivételesen a községekben az árvaszékek gyakorolták, amelyek mint testületi szervek egy elnökből, legalább két ülnökből, egy jegyzőből, valamint segédszemélyzetből álltak. Másodfokú jogkört, illetve a községi árvaszékek döntéseivel szemben harmadfokú jogkört a közigazgatási bizottság, vagy annak árvaügyi küldöttsége gyakorolhatott, míg a harmadfokú hatóság a belügyminiszter volt. KMETY, *i.m.* 501. és STIPTA, *i.m.* 156.

¹⁰⁸ MÁTHÉ Gábor, *A közigazgatás és az igazságszolgáltatás hatásköri rendezésének kérdései a dualizmus első éveiben*. In: *Tanulmányok Tolna megye történetéből*. Tolna megyei Tanács Levéltára, Szekszárd, 1974, 360.

¹⁰⁹ KMETY, *i.m.* 502.

¹¹⁰ BEÉR János – KOVÁCS István – SZAMEL Lajos, *Magyar államjog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1969, 410.

¹¹¹ 1950. évi II. törvény a büntető törvénykönyv általános részéről

eljárási rendben szintén fontos átalakulás következett be: az 1951-ben megalkotott Büntető Perrendtartás mellett a kihágási eljárás szabályairól is új szabályozás született 1952-ben. Az eljáró szervek között egyaránt megtalálhatóak voltak a járásbíróságok, a tanácsok végrehajtó bizottságai és a rendőrség, amely utóbbiak a büntetőjog által szabályozott bűncselekményeket bíráltak el. Ez éles ellentétben állt nemcsak a már említett Alkotmány 36. § (1) bekezdésével, de a *nullum crimen sine lege* elvvel is.¹¹²

A reformot több oldalról szorgalmazták. Egyrészt politikailag problémássá vált, hogy a kihágások nagy száma erőteljesen rontja a bűncselekményi statisztikákat.¹¹³ Másrészt a tudományos életben is az elterelés mellett tették le a voksukat az elméleti szerzők. A megoldás mikéntje kapcsán főként a szovjet példára támaszkodtak, ahol 1953-ban szintén a fegyelmi útra terelést és az igazgatási felelősségre vonást vezették be.¹¹⁴ A váltás hazánkban 1953-ban következett be, amikor is az 1953. évi 16. törvényerejű rendelet létrehozta a szabálysértéseket, mint új, államigazgatási körbe tartozó felelősségi formát. A jogszabály orvosolta a legégetőbb problémát: megszüntette a rendőrség büntetőbíráskodási jogkörét és előírta, hogy elzárást, kiutasítást és foglalkozástól eltiltást csak bíróság szabhat ki. Ám ekkor még továbbra is érvényben voltak egyes kihágási szabályok, így hamarosan kérdésessé vált, hogy szükség van-e ezek fenntartására. A válasz ismét csak a szovjet jogfejlődés hatására érkezett, ahol már egységes bűncselekményi kategória volt,¹¹⁵ így 1955-ben a még fennmaradó kihágásokat is megszüntették. Ezek javarészt a szabálysértések közé, kisebb hányadát¹¹⁶ a bűncselekményekhez sorolták.

A fordulatot a későbbi irodalom stratégiai koncepcionálisnak nevezte,¹¹⁷ ami jól kifejezte, hogy a kezdeti igyekezet ellenére a jogterület karaktere vajmi keveset változott. Szatmári Lajos 1961-ben írt kandidátusi értekezésében még a szabálysér-

¹¹² STIPTA, *i.m.* 164-166.; ÁRVA Zsuzsanna, *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletitörténete köréből*. DELA, Debrecen, 2008, 164-166.

¹¹³ A Magyar Dolgozók Pártja Titkársága még 1952. augusztus 27-én határozott a kisebb súlyú bűncselekmények számának csökkentéséről. [IZSAK Lajos (főszerk.), *A Magyar Dolgozók Pártja határozata*. Napvilág, Budapest, 1998. 170.], ennek ellenére 1953 nyarán a Központi Vezetőség ülésén arról számoltak be, hogy 1951 és 1953 között 850 000 esetben járt el a rendőrség, míg a bíróság 1950 és 1953 között 650 000 esetben (Uo. 193.).

¹¹⁴ A Szovjetunióban a Legfelsőbb Tanács Elnöksége 1953-ban alkotta meg azt a törvényerejű rendeletet, amely a büntetőjogi felelősségre vonás útjai között a fegyelmi mellett az igazgatási felelősségre vonást jelölte meg. HARMATHYNÉ HORVÁTH Anna, *A felelősség differenciálásának problémái a kisebb súlyú bűncselekmények esetében*. In: *A szabálysértési jogterület*. Tanulmánykötet 13. IM, Budapest, 1986, 26.

¹¹⁵ KIRÁLY Tibor, *A kihágási bíráskodás kérdései*. Állam és Igazgatás, 1954/1, 45.

¹¹⁶ 1955. évi 17. törvényerejű rendelet 5. § (1) bekezdése 14 pontban tartalmazza a továbbiakban büntettként elbírálandó cselekményeket.

¹¹⁷ PAPP László, *A „közigazgatási büntetőbíráskodás” problematikája*. Magyar Közigazgatás, 1992/6, 338.

tések igazgatási jellege mellett tette le a voksát, ám már ekkor is felhívta a figyelmet, hogy ennek erősítése érdekében a dekriminalizáció folytán átkerült, illetve kifejezetten kriminális színezetű cselekményeket ki kellene iktatni közülük.¹¹⁸ Ehelyett a jogalkotás egyre újabb és újabb cselekmények elbírálását terelte igazgatási útra, amely egyértelműen magával vonta a szankciórendszer szigorítását is, így 1959-ben még csak eventuais jelleggel, 1960-ban pedig ténylegesen is visszatért az elzárásbüntetés. Végül az 1968. évi I. törvény a folyamatos dekriminalizáció ellenére is megszilárdította a kialakult szisztémát.

3.3. A községi bíraskodás eltűnése

A községi bíróságokat 1949 után *de iure* a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban Pp.) szüntette meg. *De facto* azonban egyes községekben a tanácsi végrehajtó bizottságok közreműködésével továbbéltek, és csak fokozatosan – erőteljes állami fellépés eredményeként – szűntek meg. A tanácsok kezdetben a községi bíraskodás újjáélesztését követelték. Ennek első lépéseként megszületett az 1956. évi IV. törvény a szabálysértési bizottságokról, amelyek jól beilleszkedtek volna a bíraskodás társadalmasításának folyamatába, ám létrehozásukat végül elhalasztották. A Ptk. a birtokvédelmi eljárás, valamint a tartási, életjáradéki szerződések kapcsán biztosított a helyi szervek számára bíraskodási jogkört. Ennek tapasztalatait olyannyira kedvezőnek ítélték, hogy többen más polgári vagy büntető ügyekre való továbbfejlesztését szorgalmazták.¹¹⁹ 1972-ben megjelent monográfiájában Rácz Attila ezzel szemben ellentétes véleményt fogalmazott meg. Rámutatott, hogy korábban a jogkereső közönség a községi bíróságok elfogult ítélezése és a sajátos eljárási szabályok miatt inkább igyekezett azokat megkerülni, ezért azok működését nem minősítette sikeresnek.¹²⁰ Végül a kezdeti törekvések ellenére a községi bíraskodás kérdése „lekerült a napirendről”.¹²¹

3.4. A [rég]i Ptk. által szabályozott quasi bíraskodás

Az 1959-es Ptk. a fentiek szerint a polgári jog két területén biztosított a tanácsi szervek számára döntési jogot. Az egyik a ma is létező birtokvédelem, a másik, a

¹¹⁸ SZATMÁRI Lajos, *Bírság a magyar államigazgatásban*. In: MADARÁSZ Tibor – ifj. SZATMÁRI Lajos (szerk.), *A jogi felelősség és szankciórendszer elméleti alapjai*. ELTE ÁJK, Budapest 1990, 62.

¹¹⁹ FONYÓ, *i.m.* 163-167.

¹²⁰ RÁ CZ Attila, *Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1972, 169-170.

¹²¹ KARA Pál – SZABÓ Gábor, *Nemzetközi összehasonlítás a legalsóbb szintű államigazgatási szervek quasi igazságszolgáltatási tevékenységére vonatkozó szabályozásokról*. MTA Államtudományi Kutatások Propagandairodája, Budapest 1987, 48.

csak a rendszerváltásig fennálló tartási és életjáradéki szerződések során felmerülő viták békéltetése.¹²² A birtokvédelem tanácsai hatáskörbe utalása jelentős változás volt, hiszen a hazai jog a közigazgatási szerv által biztosított védelmet korábban nem ismerte. A tapasztalatokat viszonylag hamar, négy év eltelte után összegezte az Állam- és Jogtudományi Intézet Polgári Jogi Osztálya, amely empirikus felmérést is alkalmazva összességében sikeresnek minősítette az új jogintézményt. Ezen vizsgálat és végkövetkeztetése azért is különösen érdekes számunkra, hiszen a birtokvédelmi eljárás a Ptk. hatályának közel fél évszázada alatt lényegét - tehát a jogvédelem *petitórius* és *posszessórius* eljárásra osztását - tekintve mit sem változott. A kortárs irodalom az eljárás ezen megbontását már nem igazán vitatja, így a hatásköri megosztással kapcsolatos dogmatikai felvetések is javarészt a Ptk. hatálybalépése után történtek.

A kutatás egyik megállapítása, hogy a birtokvédelmi eljárások száma jelentősen megnőtt, mintegy 2-4-szerese lett a korábbi eljárásoknak, amikor csak bírói utat lehetett igénybe venni. Mindezt ebben az időszakban a közigazgatási eljárás sikerének tudták be azzal, hogy az új, gyors és hatékony lehetőséget szívesebben veszik igénybe az állampolgárok. Szintén eredményként könyvelték el azt is, hogy a bírósági felülvizsgálat tapasztalatai azt mutatták, hogy a közigazgatási eljárás jogilag is helytállónak bizonyult, hiszen egyrészt a jogkereső közönség csak kevesebb, mint a döntések negyedével szemben keres bírói orvoslást és ezen ügyek csupán elenyésző hányadában döntött a bíróság másképp, mint a közigazgatási hatóság. Az eljárás alapvető jellegzetességeinek tekintették az egyszerűséget,¹²³ a gyorsaságot és az ügyintéző helyismeretét, amelyek a közigazgatási útra terelés következtében érvényesülhettek. Igaz, az utóbbi kapcsán a tanulmány is elismerte, hogy a helyismeret inkább a kisebb községekben, városokban számít, egy százezres vagy afeletti lakosságú város előadója esetében már nem.¹²⁴

A tanulmány minden pozitívum hangsúlyozása mellett, felvetett vitás kérdéseket is. Az egyik, hogy a bíróság eljárása, amelyet a határozat kézhezvétele után 15 napon belül kezdeményeznek, a határozat bírósági felülvizsgálatát jelenti-e vagy önálló eljárás. A tanulmány egyértelműen az utóbbi mellett teszi le a voksát a bíróság eljárását birtokpernek és nem közigazgatási (államigazgatási) pernek minősítve, amelyben azonban a bíróságnak lehetősége, sőt mintegy kötelessége a közigazgatási határozatban foglalt szabálysértésre reagálni. Tisztázatlan azonban, hogy mire szolgál akkor a 15 napos határidő, ha a bíróság előtti jogérvényesítés joga ennek

¹²² A Ptk. 1990. március 15-ig hatályos 588. § (2) bekezdése.

¹²³ Az eljárás egyszerűségét támasztották alá azzal az adattal is, hogy az ügyek kevesebb, mint 10%-ában vettek igénybe a felek ügyvédi képviselést, és ez is jellemzően inkább Budapesten valósult meg. LONTAI Endre, *Az államigazgatási birtokvédelem eredményei*. Állam és Jogtudomány, 1964/4. 224. Az eljárás egyszerűsége mellett, azonban ez az adat inkább az ügyfelek anyagi helyzetét példázza.

¹²⁴ LONTAI, *i.m.* 223-224.

elteltével nem enyészik el. A szerző e körben Bernáth Zoltán véleményére támaszkodik, aki szerint a 15 nap elteltével a birtoklás ténye által nyújtott előnyös védelmi helyzet szűnik meg. E körben a gyakorlatban anomáliákat idézett elő az 1959. évi IV. tv. (korábbi Ptk.) 191. § -ban¹²⁵ foglalt azon kitétel, amely szerint „államigazgatási úton jogorvoslatnak helye nincs”. A tanulmány helyesen figyelemmel volt arra, hogy a közigazgatási eljárásban a jogorvoslatok köre alapvetően kétféle lehet aszerint, hogy azokat az ügyfél vagy a hatóság kezdeményezi. Felvetődött tehát, hogy vajon a kizárás mindkét típusra vonatkozik-e. A Kormány Titkárságának állásfoglalása szerint a tilalom egyaránt kiterjed a határozat visszavonására, módosítására, valamint a felügyeleti intézkedésre, ám ügyészi óvásnak helye van. A jogtudomány ezzel szemben csupán az ügyfél által kezdeményezhető jogorvoslatokat zárta ki, és a hatóság számára lehetővé tenné, hogy az általa észlelt jogszabálysértést orvosolja.¹²⁶

Szintén problémás, hogy a közigazgatási szerv elsősorban a ténykérdéssel, míg a bíróság a jogkérdéssel jogosult foglalkozni. Ugyanakkor az akkori Ptk. szövegezése és indokolása alapján a „nyilvánvaló” jogi helyzetet a közigazgatás is figyelembe veheti, amely azonban csak az ügyek elenyésző hányadában valósul meg. E körben hívják fel a figyelmet arra, hogy az 1959-es Ptk. megalkotása során a hatáskör-telepítésnél főként arra voltak figyelemmel, hogy olyan szervhez kerüljön az eljárás, ahol elsősorban jogászok dolgoznak. Ez utóbbival függ össze az is, hogy a tanulmány kénytelen volt rámutatni arra az ellentétre, hogy míg a közigazgatás előtt folyó eljárás államigazgatási, illetve közigazgatási eljárás, és ennél fogva az erre irányadó eljárási törvény szerint kell lefolytatni, maga az elbírálandó jogviszony pedig kétséget kizáróan polgári jogi jogviszony, ahol a Ptk. alapelveit érvényesíteni kellene. A szerző konkrét példákon keresztül mutatta be, hogy a polgári jog alapelveinek figyelmen kívül hagyása milyen visszás döntéseket eredményezhet, amelynek orvoslása csak a bírósági eljárásban történhet meg.¹²⁷ Szintén nehézségeket okozott a gyakorlatban a két szerv közötti áttétel lehetősége, főként arra is tekintettel, hogy XXIV. Polgári Elvi Döntés az ügyfelekre bízta a választás lehetőségét, holott az állampolgárok a ténykérdés-jogkérdés elhatárolására többnyire nem képesek. Előjáróban meg kell, hogy jegyezzük, ez a probléma mind a mai napig kísért.

4. A rendszerváltás utáni időszak

¹²⁵ Az eredeti szövegezés szerint a Ptk. 191. § (3) bekezdése, később a Ptk. 191. § (4) bekezdése, ma pedig az új Ptk. 5:8. § (3) bekezdése.

¹²⁶ LONTAI, *i.m.* 231-232. A kérdést a hatályos rendszerben az Alkotmánybíróság 120/B/2001. AB határozata megoldotta.

¹²⁷ LONTAI, *i.m.* 229.

A rendszerváltás után az Alkotmány jelentősen módosult, amelynek következtében előbb a X. fejezet rendelkezett a bíróságokról, majd 2012-től az Alaptörvény 25-28. cikkei, ám az igazságszolgáltatás bírói monopólium elve csupán az eljáró bíróságok felsorolása miatt változott. Az Alaptörvény ugyanezt vette át azzal, hogy bár szintén külön alfejezetet szentel a bíróságoknak, az egyes bírósági szintek megnevezése már nem található meg benne. A jogi tankönyvek és kommentárok ma is tényként kezelik, hogy az elv bár kizárólagosságot feltételezne, ennek ellenére egyes közigazgatási szervek továbbra is gyakorolnak bírói hatalmat. A kivételek immáron klasszikusnak mondhatók: szabálysértési ügyek, birtokvédelmi eljárások és gyámhatósági ügyek. E körben érdemes megemlíteni, hogy az alkotmányjogi kommentárok¹²⁸ a szabálysértési hatóságok után, és azzal összefüggésbe hozható módon említi a bírságot. Egyes vélemények¹²⁹ szerint nemcsak a szabálysértési ügyekben kiszabott, hanem valamennyi közigazgatási bírság, tehát a közigazgatási szervek által gyakorolt büntetőhatalom is a quasi bírászkodás körébe tartozik „tartalmilag”, a szankcióalkalmazás természete miatt. Ugyanakkor, a többségi álláspont¹³⁰ szerint a hatósági felügyelet eredményeként történő szankcióalkalmazás a közigazgatás sajátossága, és nem quasi bírászkodás. A 2021-ben hatálybalépett Szankciós törvény (2017. évi CXXV. törvény) alapján pedig a szabálysértések de jure már nem is minősülnek közigazgatási jogi szankciónak.

4.1. A szabálysértések

A szabálysértések esetében az elterelési és visszaterelési elméletek ütközése folytán már nem kérdéses, hogy az állam nem tud valamennyi bagatellcselekményt bíróság elé citálni. A két elmélet közül a tématerülettel foglalkozó kutatók¹³¹ szinte valamennyien úgy vélték, hogy a visszaterelési elmélet által kínált megoldás, így a jogterület szétválasztása és az ennek nyomán történő hatáskör-megosztás, nem reális alternatíva. Ennek oka – csak a legnyilvánvalóbb érveket említve –, hogy az ún. úszóhatáros cselekmények miatt a kriminális és közigazgatás-ellenes cselekmények különválasztása lehetetlen. Ezért az eredmény önmagában rejti a vissza-

¹²⁸ BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János (szerk.), *Az Alkotmány 45. §-ához írott kommentár*. Complex DVD Jogtár Plusz. Lezárva: 2009. december 31.

¹²⁹ SZATMÁRI Lajos, *Az államigazgatás és a bírászkodás kapcsolatának és elhatárolásának egyes alapkérdései*. Állam és Igazgatás, 1968/12, 1069.

¹³⁰ Az Alkotmánybíróság több döntésében [például a 29/1998. (VI. 17.) AB határozat és az 564/B/2000. AB határozat] is foglalkozott a bírságotlasi jog quasi bírászkodási jellegével. Az 1998-ban hozott döntésében egyértelműen megállapította, hogy a hatósági ellenőrzés és az annak nyomán kiszabott bírság – függetlenül annak szankciós jellegétől – nem minősül bírósági tevékenységnek. Lásd még: BERÉNYI Sándor, *Az államigazgatás bírászkodó tevékenysége*. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica, 1980, 98.

¹³¹ Máthé Gábor, Kántás Péter, Nagy Marianna, Petrik Ferenc, Papp László, Torma András.

rendeződés lehetőségét, és a kriminális cselekmények is annyira számosak, hogy azok elbírálása a bírósági szervezetrendszer számára óriási megterhelést jelentene. Ezzel párhuzamosan elvesznének a közigazgatási úttal járó előnyök, így például az elbírálás gyorsasága. Mindezekre tekintettel jogszabályi szinten az elterelési elmélet valósult meg, ami az ellentmondásokkal terhelt jogterület egységét továbbra is fenntartja.

A vita a fentiekre figyelemmel már nem elsősorban arról szól, hogy egységes legyen-e a terület, hanem hogy a Római Egyezmény és a strasbourgi gyakorlat nyomán átvett fair eljárás elvét miként érvényesítse a rendszer. Köztudomású, hogy a jelenleg hatályos törvény az Alkotmánybíróság 63/1997. (XII. 12.) határozata következményeként született meg, amely a magyar fenntartás miatt nem hivatkozható közvetlenül az egyezményre, így az akkor hatályos alkotmány alapján kellett a döntést megindokolni. Ugyan a két rendelkezés között első látásra csak apró különbségek vannak,¹³² ám a büntetőügy-fogalom eltérő értelmezése éppen elegendő volt ahhoz, hogy a többségi vélemény szerint az 1968-as jogszabály egyes rendelkezéseinek megsemmisítése végül ne kizárólag a korábbi Alkotmány 57. § (1) bekezdésén alapuljon. A döntéssel végül a testület egy másik értelmezési vitát is involvált, hiszen az említett szakasz mellett felhívott 50. § (2) bekezdés a közigazgatási határozatok megsemmisítésére vonatkozik, holott a szabálysértési ügyben hozott határozat sem a jogszabályok, sem a Kúria gyakorlata, sem a kutatók többsége¹³³ szerint nem közigazgatási, hanem közigazgatási szerv által hozott határozat. Ez utóbbi momentum a quasi bírászkodási jogkör gyakorlása szempontjából is igen jelentős, hiszen kérdéses, hogy mit értünk közigazgatási tevékenység alatt. Ha beleértendő a szabálysértési bírászkodás, akkor ez nem quasi bírászkodás, hanem közigazgatási tevékenység.

A fenti problémán túl a hatályos rendszer egyik neuralgikus pontja az elzárásbüntetés kérdése, és főként az, hogy a fair eljárás elvének történő megfeleléshez ez a büntetési nem szolgáltatott elhatárolási ismérvet. Így az elzárással is sújtható cselekmények azok, amelyek elbírálása már első fokon bírói hatáskörben kell, hogy történjen, míg a többi szabálysértést közigazgatási hatóságok bírálhatják el, amely döntést bíróság előtt lehet megtámadni kifogás útján.

¹³² ÁRVA Zsuzsanna – SZABÓ Miklós, *A tisztességes eljáráshoz való jog az alkotmányjogász szemével*. *Bírák Lapja*, 2007/2, 45-48.

¹³³ Mellette Sólyom László, Németh János és Lábady Tamás alkotmánybírók, valamint Máthé Gábor és Kántás Péter. Ellene Ádám Antal alkotmánybíró, Nagy Marianna, valamint Verebélyi Imre, aki az egyeztetés során később elállt ettől. A vitáról bővebben: ÁRVA, *i.m.* 228-234.

A 2012. évi II. törvénnyel elfogadott hatályos szabálysértési törvény bár a jogterületet nagymértékben a büntetőjog irányába mozdította el¹³⁴, ennek ellenére a lényegi elemek változatlanok maradtak azzal együtt, hogy szabálysértést immáron kizárólag törvény állapíthat meg. Új elemként jelentkezett azonban az Möt. 8. § (1) bekezdés b) pontja, 8. § (2) bekezdése és a 143. § (4) bekezdése alapján a közösségi együttélés szabályainak meghatározása és szankcionálása önkormányzati hatáskörben. A kérdéskört az Alkotmánybíróság is részletesen vizsgálata és a 29/2015. (X. 2.) AB határozatban akként foglalt állást, hogy a nevezett felhatalmazások nem ütköznek az Alaptörvénybe, így a helyi önkormányzatoknak lehetőségük van arra, hogy – a szabálysértések helyett – a közösségi együttélés szabályait megállapítsák és azok megszegőit szankcióval sújtsák ezzel továbbra is részt venni a quasi bírósági eljárások folyamatában. Bár a szabálysértések száma 2012 óta folyamatosan csökkent, 2020-tól kezdve a koronavírus járvány hatására az eljárások számában jelentősebb növekedés következett be, ugyanis a jogalkotó több járványügyi szabály megsértését szabálysértésként szankcionálta.

4.2. Polgári jogi területek a helyi igazgatásban

A birtokháborítás szabályozása lényeges elemeit tekintve változatlan maradt, és ezt a rendszert vitte tovább az új Ptk. (2013. évi V. tv.) is. A koncepcióhoz fűzött indokolás szerint a „gyakorlatban a jelek szerint nem merült fel aggály vagy kifogás a Ptk. által bevezetett rendszerrel kapcsolatban, és a bíróságok tehermentesítése iránti igény, valamint a jegyző gyors és a felek számára könnyebben elérhető eljárásában rejlő előnyök továbbra is e megoldás mellett szólnak”.¹³⁵ Az indokolás szintén kiemelte, hogy a *posszessórius* eljárás kimerítése mellett a felek nincsenek elzárva a bírói úttól, és szintén nem változik, hogy a jegyző határozata ellen nincsen helye közigazgatási jogorvoslatnak, ám a határozatot a bíróság előtt lehet megtámadni. E körben tehát mind az indokolás, mind a törvényjavaslat megtartotta azt a problémákra okot adó szövegezést, amely szerint bár a jegyzői határozat megtámadásáról van szó, a bíróság előtti eljárás mégsem közigazgatási per, hanem birtokper. A gyakorlatban ez azért is okoz nehézséget, mert a keresetlevél ebben az esetben voltaképp nem *tabula rasa*, hanem a jegyzői határozat fogyatékoságait sorjázza, hiszen annak megtámadásáról van szó. Ez a felemás helyzet számos kérdést felvet a konkrét esetekben.¹³⁶

¹³⁴ Részletesen Balázs István (szerk.): Közigazgatási eljárásjog. 2017, Debrecen, DUP, XIII. fejezet.

¹³⁵ Az új Ptk. koncepciója. A korábbi Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium honlapján közzétett tervezet alapján.

¹³⁶ Konkrét esetben a városi bíróság ítélettel utasította el a keresetlevelet arra hivatkozással, hogy a felperes nem szerepel a határozat fejrésztében, így nem jogosult a határozat megtámadására. Az adott ügyben a felperes bérbeadóként szerepelt az eljárásban, ahol a birtok-

Az Alkotmánybíróság szintén azt támasztotta alá,¹³⁷ hogy a közigazgatás által végzett quasi igazságszolgáltatási tevékenység alkotmányosnak minősül. A testület viszonylag későn, 2007-ben¹³⁸ alkotta meg a Ptk. birtokvédelmi eljárást vizsgáló határozatát. Ebben kimondta, hogy a birtokvédelmi ügy nem tartozik a közigazgatási eljárási törvény (a határozat időpontjában a 2004. évi CXL. tv., a továbbiakban: Ket.) hatálya alá. Az indítványozó azt sérelmezte, hogy a Ptk. valamennyi közigazgatási eljárásban biztosított jogorvoslatot kizár a jegyzői határozattal szemben, holott álláspontja szerint elegendő lenne csupán a fellebbezés kizárása. E tekintetben az indítvány szinte a Lontai professzor által megfogalmazottakkal vág egybe, aki szintén helyesnek tartotta volna a hivatalból kezdeményezhető jogorvoslati formák lehetővé tételét. Az alkotmányos testület elsőként azt rögzítette, hogy a jegyző birtokvédelmi ügyben folytatott eljárása nem közigazgatási hatósági ügy, hiszen nem felel meg a Ket. 12. § (2) bekezdésében foglalt meghatározásnak. Ebből következően a Ket. jogorvoslatra vonatkozó szabályai sem voltak alkalmazhatók rá. Ugyanakkor a Ptk. a bíróság hatáskörét nem korlátozta, a bíróság a döntést megváltoztathatta és a döntéssel szemben a Pp. által biztosított jogorvoslati lehetőségek is nyitva álltak. Arra is rámutatott a grémium, hogy a jegyzői eljárás jellegénél fogva jobban illeszkedik a birtokháborítási ügyek jogi természetéhez, hiszen jegyző olyan községekben, illetve városokban is található, ahol helyi bíróság nem, másrészt nemcsak helyismerettel bír, hanem a zavaró magatartás feltárásához szükséges eszköztárral is, így például helyszíni szemlét tarthat.

Érdekes kérdést vetett fel azonban, hogy ha az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ket. 12. § (2) bekezdése alapján a birtokháborítási ügy nem hatósági ügy, akkor miért csak a Ket. jogorvoslati szabályai kerültek kizárásra, és miért nem az egész Ket.? Hiszen a Ket. hatálya csak a hatósági ügyekre terjed ki, ergo a Ket. nem alkalmazható a jegyző eljárására. Ebben az esetben viszont problémás, hogy a jegyző milyen szabályok alapján tart helyszíni szemlét vagy hozza meg a határozatot. Az okfejtést követve az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapíthatott volna meg, hiszen a jegyző ezen eljárása akkor egyetlen eljárási szabály alá sem tartozott a 228/2009. (X. 16.) Korm. rendelet megszületéséig. Míg a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésük-

háborítókkal szemben más személyekkel együtt lépett fel, ám mindez csupán a határozat indokolásában szerepelt és nem a fejrészben. A városi bíróság döntését a megyei bíróság hatályon kívül helyezte, és új eljárásra utasította, ám az eredeti döntés ebben az esetben azt jelentette volna, hogy a felperes a tényhelyzet alapján történő vitatás elől az 1 éves önálló keresetindítási határidő leteltéig el van zárva egy hibásan megszövegezett, ugyanakkor a régi Ptk. 192. § (4) bekezdése szerint közigazgatási úton orvosolhatatlan határozat miatt. (Berettyóújfalui Városi Bíróság előtt folyt eljárás.).

¹³⁷ A már említett területekkel kapcsolatban alkotott számos döntés közül e helyütt csak azokat vettük figyelembe, amelyek *expressis verbis* megfogalmazták az adott ügygel kapcsolatban a quasi bíraskodó jelleget.

¹³⁸ 120/B/2001. AB határozat.

re vonatkozó egyes szabályokról szóló 1993. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Lakástv.) a quasi bíraskodói hatáskör megalapításától fogva egyértelműen előírta a jegyzői eljárásra nézve a közigazgatási eljárás szabályainak alkalmazását, addig a jogalkotó ezt a birtokvédelmi eljárásra 2009-ig elmulasztotta rendezni, mivel álláspontom szerint a Ket. 12. § (2) bekezdésében megfogalmazott tárgyi hatály tágabb volt annál, mint a közigazgatás szervező-intézkedő tevékenységének „lefordítása”, ezért a „jogot vagy kötelezettséget állapít meg” fordulatba a jogvita eldöntése is beleérthető. 2009 után viszont az előbb említett kormányrendelet megoldotta a problémát.

Az Alkotmánybíróság a Lakás tv. vizsgálata során egy korábbi döntésében felhívta az akkor hatályos 1949-es Alkotmánynak - az igazságszolgáltatás bírói monopólium elvét tartalmazó – a 45. § (1) bekezdését, amelyet azonban akként értelmezett, hogy a rendelkezésből nem következik, hogy minden jogvitát bíróságnak kellene eldöntenie és az sincsen előírva, hogy egyes ügyeket feltétlenül bíróságnak kellene elbírálnia. Ennek alátámasztásaként a testület a tényleges helyzetre hivatkozott, nevezetesen, hogy a bíróságok is ellátnak közigazgatási jellegű feladatokat és a közigazgatási szervek is eljárnak *quasi judiciális* jellegű ügyekben. A tényhelyzet alapján állapította meg azt is, hogy nem jelenti a bírósághoz fordulás jogának korlátozását, ha a jogalkotó lehetőséget biztosít arra, hogy egy bírói úton is megvalósítható célt ne kizárólag bírói úton érjenek el.

A jogorvoslathoz való joggal kapcsolatban a grémium a korábbi megállapításait felhívva állapította meg, hogy a „jogorvoslás lehetőségét vagy a közigazgatási szerv előtti eljárás, vagy a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatára irányuló eljárás során kell biztosítani.”¹³⁹ Így, mivel a jegyzői határozattal szemben nyújtható be keresetlevél, a jogorvoslathoz való jog nem sérül. Ugyanakkor a Kúria egy városi és megyei bíróság közötti hatásköri vitát eldöntő 2003. 305. sz. eseti döntésében arra mutatott rá, hogy a jegyzői határozat megtámadása – hasonlóan a birtokvitához – nem minősül közigazgatási pernek, hanem polgári per, amelyben a közigazgatási határozat indirekt felülvizsgálata történik meg.

Az új Ptk. hatályba lépése kapcsán elfogadott szabályok már megnyugtatóbban rendezték a helyzetet. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti és felhatalmazó rendelkezésekről szóló 2013. évi CLXXVII. törvény 66. § (1) bekezdés *b*) pontja már a Kormányt hatalmazta fel a jegyzői hatáskörbe tartozó birtokvédelem eljárási szabályainak a megalkotására, amelynek nyomán megszületett a a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 17/2015. (II. 16.) Korm. rendelet, amely az eljárást teljes egészében igyekezett szabályozni, kimondva, hogy az általános közigazgatási eljárási szabá-

¹³⁹ 71/2002. (XII. 17.) AB határozat.

lyokat csak az adatkezelés és a végrehajtási eljárás körében kell alkalmazni, míg a jogorvoslatra vonatkozó szabályokat már a Ptk. tartalmazza.¹⁴⁰

Polgári területen más közigazgatási szervek is gyakorolnak quasi igazságszolgáltatási funkciót. Így gyakran emlegetett terület a gyámhatóságok döntéshozatali jogosítványa egyes családjogi ügyekkel összefüggésben. Igaz, ezzel sajátos módon az Alkotmánybíróság jellemzően nem foglalkozott, holott a közvélemény ezen döntések helyességét – csakúgy, mint a bíróságokét – gyakran megkérdőjelezi. Emellett szintén ide sorolható a kormányhivatalok kisajátítási¹⁴¹ kártalanítás keretében végzett tevékenysége, amelynek során szintén jogvitás felek polgári jogi természetű jogviszonyát bírálják el.

4.3. Az autonóm államigazgatási szervek által végzett jogalkalmazás sajátosságai

Hazai jogunkban a rendszerváltás után új szervtípusként jelentkeztek az ún. autonóm jogállású szervek, amelyekre nézve közös törvényi szabályokat először a 2006. évi LVII. törvény alkotott. Maga az orgánumfajta a tudományos irodalomban már korábban is létezett, ám jogszabályi szintű rendezés hiányában az Alkotmánybíróság kénytelen volt döntéseiben ezeket „sajátos állami szervtípusnak”¹⁴² nevezni. A hazai közigazgatási irodalomban Balázs István már a nyolcvanas évek végén, kilencvenes évek elején foglalkozott e struktúrákkal. Megállapította, hogy a klaszszikus államhatalmi ágaktól relatíve függetlenek, és quasi bíraskodó tevékenységet is végeznek.¹⁴³

A 2010. évi XLIII. törvény által ide sorolt szervek [mint a Közbeszerzési Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság és a Nemzeti Választási Iroda] közös jellemzőjeként lényegében ma is ez állapítható meg: a Kormánytól független módon működnek, tevékenységük csak az Országgyűlésnek van alárendelve, és igazságszolgáltatási jellegű funkciókkal bír-

¹⁴⁰ A bírói gyakorlat vonatkozásában lásd A jegyző előtt indított birtokvédelmi ügyek bírói gyakorlata tárgykörre felállított joggyakorlat-elemző csoport Összefoglaló vélemény. Elérhető:

http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/joggyak_osszefoglalo_2018_dr_orsz_arpad.pdf (2018. 09. 12-i letöltés).

¹⁴¹ A kisajátítási ügyeket már Szatmári is quasi bíraskodásnak tekintette. Lásd: SZATMÁRI, *Az államigazgatás és a bíraskodás... i.m.* 1075.

¹⁴² 1/2005. (II. 4.) AB határozat.

¹⁴³ BALÁZS István, *A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák lehetséges alkalmazási területei a magyar közigazgatásban*. In: BALÁZS István – JANCOSOVICS Andrea (szerk.), *Alternatív gondolatok a közigazgatásról, dereguláció, a közszolgálat és a nyilvánosság*. MKI, Budapest, 1994, 24.

nak. Ez utóbbi tevékenység az említett szervek egyik meghatározó jellegzetességévé is vált: így például a Gazdasági Versenyhivatal versenytanácsi döntései sok esetben az ellenérdekű fél bejelentése hatására születnek meg, a Közbeszerzési Hatóság pedig a közbeszerzési eljárásban résztvevő felek egyes vitás ügyeinek döntőfóruma.¹⁴⁴

Sajátos jellemvonás, hogy a szervezeteken belül független, testületi jelleggel eljáró döntőhatóságok működnek – Versenytanács, Közbeszerzések Döntőbizottsága –, amelyek tagjai nem utasíthatók és az államigazgatástól teljesen függetlenül kerülnek a tisztségükbe. Eltéréseket találunk azonban a kezdeményezés módja tekintetében, így míg például a GVH esetében a bejelentést egy hatóság általi előzetes szűrő követi, amely után az eljárás hivataliként¹⁴⁵ folytatódik tovább, így csak közvetett kérelemre történő eljárásról¹⁴⁶ beszélhetünk. Ez utóbbi azért is rendkívül lényeges, mert klasszikusan az igazságszolgáltatás sajátjaként említik a kérelemre vagy kezdeményezésre történő eljárást, amely tehát nem érvényesül egyöntetűen. Általánosan érvényesülő garanciális rendelkezés viszont, hogy a jogorvoslathoz való jogot valamennyi szabály biztosítja, így az autonóm szervek döntései bíróság előtt támadhatók meg a közigazgatási perek szabályai szerint.

Ezen eljárások további közös jellemzője, hogy *privilegizált* eljárásoknak minősülnek, holott maguk az elbíráló szervek a közigazgatás szűkebb értelemben vett intézményrendszeréhez tartoznak, hiszen jogi értelemben is közigazgatási szerveknek minősülnek. További jellegzetességük a jogalkalmazás sajátos jellege, amely egyes attribútumait tekintve az igazságszolgáltatáshoz hasonló, ezáltal a szabálysértési jogalkalmazás és a birtokvédelem mellett ezek is olyan területeknek tekinthetők, ahol a közigazgatás quasi bíraskodási tevékenységet végez.

¹⁴⁴ Vö. 2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről.

¹⁴⁵ A GVH-t szabályozó 1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról is ismer kérelemre indítható eljárásokat [67. § (2) bekezdés], ám ezek nem tipikusan ellenérdekű felek eljárásai, hiszen ide a mentesítő, engedélyező döntések vagy az áremelés bejelentése tartoznak.

¹⁴⁶ Ugyanerről (nem a GVH kapcsán): SZATMÁRI, *Az államigazgatás és a bíraskodás... i.m.* 1070.

V. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS INTÉZMÉNYRENDSZERE ÉS SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE¹⁴⁷

1. Az intézmény és az intézményrendszer fogalma

Ahhoz, hogy a közigazgatási intézményrendszert értelmezni tudjuk, először az *intézmény* definíciójával kell tisztában lennünk. Az intézmény a társadalomtudományokban (pl.: állam- és jogtudomány, politikatudomány, szociológia) alkalmazott kategória. A kifejezés a legáltalánosabb értelemben *minden olyan emberek közötti kapcsolat körülírására alkalmazható, ami stabil, tartós és valamilyen szabályrendszer által rendezett (röviden: intézményesült)*. Az esetek jelentős részében az intézmény „háromkomponensű”, mivel rendszerint magában foglal egy szervezetet, az annak működésére vonatkozó szabályozással, valamint a szervezeti célokat megvalósító emberek összességével.¹⁴⁸

Ebből látható, hogy *az intézmény és a szervezet nem azonos fogalmak. Előbbi tágabb*, mivel magában foglalja a szervezet külső és belső társadalmi kapcsolatait, rendeltetését, legitimitását. Az intézmény magában hordozza az adott jelenség társadalmi kapcsolatait. Másfelől (ahogy a fenti példák is érzékeltetik) *nem szükségszerű, hogy minden intézmény mögött szervezet álljon. Amennyiben ez hiányzik, akkor beszélünk jogintézményről* (pl.: koncessziós szerződés, felhatalmazás).

A fentieket alapul véve a *közigazgatási intézmény*:

- *egy közigazgatási szerv, vagy közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szerv,*
- *a rá vonatkozó közigazgatási jogi (anyagi, alaki, szervezeti) szabályozással,*
- *és közigazgatási személyi állománnyal.*

A közigazgatás intézményrendszere ezeknek a közigazgatási intézményeknek és jogintézményeknek a szisztematikus összessége.

2. Az intézményrendszert meghatározó főbb tényezők

A közigazgatás napi kapcsolatban van az állampolgárokkal, ügyfelekkel. Emiatt *az intézményrendszer nem statikus*, hanem számos tényező által formált dinamikus

¹⁴⁷ A vonatkozó rész alapja: ÁRVA – BALÁZS – BARTA – VESZPRÉMI, *Közigazgatás-elmélet*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2011.

¹⁴⁸ Lásd még: FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos, *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész*. Osiris, Budapest, 2004, 82.

közeg. Az intézményrendszert alakító *legfőbb tényezők mindig valamilyen társadalmi-gazdasági, tudományos-technikai folyamatra vezethetők vissza* és az intézményrendszert néhol újabb elemekkel egészítik ki, máshol korábban kialakult megoldásokat számolnak fel.¹⁴⁹ Az alábbiakban csak azokat a tényezőket vesszük sorra, amelyek a közigazgatás külső környezetéből fakadnak:

- első helyen a **demokratizmus** kiteljesedését, fejlődését kell megemlítenünk. A demokratizmust, amennyiben azt a többségi elv érvényesülésével azonosítjuk, csak szűk körben fedezhetjük fel a közigazgatásban.¹⁵⁰ A közigazgatás demokratizmusa lényegében a közigazgatás korlátok közé szorítását jelenti, azaz **a közigazgatás ellenőrzöttségét feltételezi**.¹⁵¹ A demokratizmus kiszélesedésével a közigazgatás intézményrendszere jelentősen átalakult. Tekintettel arra, hogy **a demokratikus döntéshozatalnak alapvetően a testületi forma felel meg, széles körben elterjedtek a bizottságok, tanácsok, érdekegyeztető fórumok** (pl.: képviselő-testület, érdekegyeztető tanács, lakossági fórum),
- a másik fontos jelenség a **kooperáció**, ami az érintettek, érdekelték bevonását, közreműködését jelenti az ügyek intézésébe. Az eredményes kooperációhoz **ugyancsak a testületi forma** a legmegfelelőbb. Napjaink közigazgatásában gyakori a **paritásos alapon** felépülő, választáson, vagy delegálásán alapuló testületek létrejötte (pl. megyei területfejlesztési konzultációs fórum),
- a **jogfejlődés** is önálló intézményformáló tényező. Mivel a közigazgatás kereteit az alkotmányjog adja meg, az **alkotmányos jogok** garantálása nem hagyható figyelmen kívül, különösen igaz ez az olyan időszakokban, amikor az államoknak nemzetközi krízishelyzetekre kell reagálniuk (pl.: illegális migráció, gazdasági válságok). Számos példát lehetne említeni az oktatáshoz való jogtól (egyetemek szabályozása), a közművelődésen át (közgyűjtemények működtetése) a szólásszabadságon keresztül (pl. médiahatóság felállítása) a testi integritáshoz való jogig (pl.: egészségügyi igazgatásban és ellátások kapcsán felmerülő kérdések, vagy rendészeti szervek kényszerintézkedései),
- a jogszabályok betartása/betartatása, azok érvényesülésének, a **jogszerűségnek a biztosítása** legalább olyan jelentős feladat, ami bizonyos esetekben a korábbiaktól eltérő, újszerű (atipikus) megoldásokat kíván. Részben ez indokolta az ún. autonóm államigazgatási szervek, valamint a később bemutatásra kerülő önálló szabályozó szervek elszaporodását,

¹⁴⁹ A tipizálás alapját lásd: FAZEKAS – FICZERE, *i.m.* 84.

¹⁵⁰ LŐRINCZ Lajos, *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-Orac, Budapest, 2007, 77.

¹⁵¹ *Vö.* LŐRINCZ, *i.m.* 77.

- fontos tényező a **depolitizáltság** követelménye. A teljes depolitizáltság ugyan nem érhető el, azonban a **napi folyamatok politika-mentesítésére** több megoldás is lehetséges. Az egyik a fentebb már ismertetett autonóm államigazgatási szervek széleskörű alkalmazása. Ezek a szervek ugyanis a Kormánytól független pozícióra tesznek szert azzal, hogy kiemeltet nyernek az államigazgatási hierarchiából,¹⁵²
- utolsóként a **szakmai, technikai követelményeket** említjük, amelyek az intézményrendszert érdemben befolyásolni képesek. Bizonyos esetekben ugyanis a klasszikus hivatali forma és munkamódszerek nem alkalmasak az adminisztratív teendők felgyorsult elvégzésére. Lásd például az elektronikus közigazgatás újfajta megoldásait, mint például az ügyfélkaput.¹⁵³

Az intézményrendszerre ható tényezők rendkívül változatosak. **Néha egymással ellentétes elvárásokat is támaszthatnak a közigazgatással szemben, amiket összehangba kell hozni.** Ugyanazt az eredményt azonban, legyen az a depolitizáltság, vagy a kooperáció, többféleképpen is el lehet érni. **Nem létezik tehát kizárólagos megoldás.**

3. A közigazgatási intézményrendszer szűk és tág megközelítése

Van az intézményrendszernek egy szűkebb, meglehetősen stabil, homogén magja, ami jellemzően kismértékben szokott változni, valamint van egy tágabb értelmezése, ami számos eltérő megoldást foglal magában és szükség szerint módosul. **Az első megközelítést, ami csak a klasszikus megoldásokat tekinti az intézményrendszer részének, tekintjük a közigazgatási intézményrendszer szűk megközelítésének, a másodikat pedig a tágának. Szűk értelemben a közigazgatás intézményrendszerre csak azokat az intézményeket foglalja magában, amelyeket az arra feljogosított állami szerv, az előírt jogrendben, kifejezetten, mint közigazgatási szervet hozott létre.** Ebben a megközelítésben a közfeladatok ellátását **kizárólag közigazgatási szervek** végzik. **A mi megközelítésünkben a közigazgatás szűk értelemben vett intézményrendszere a közigazgatás szervezeti rendszerével azonosítható.** Ide soroljuk a közigazgatás mindkét nagy ágát, tehát a civil, valamint a rendészeti igazgatást. Előbbi olyan közszükségletek kielégítését szervezi, mint pl.: egészségügy,

¹⁵² Vö. BALÁZS István, *Paraállami formák a mai magyar közigazgatásban*. In: *Állam- és Jogtudományi Enciklopédia*. Akadémiai Kiadó, 1990, 244–260.; BERÉNYI Sándor, *Az Európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok*. Rejtjel, Budapest, 2003, 243, 246, 301 és 302, 396–403.; BARTA Attila, *Autonóm struktúrák a polgári közigazgatásban*. Jogi Fórum, 2008/9, <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/315> (2018. 12. 22-i letöltés).

¹⁵³ VESZPRÉMI Bernadett, *Az információs társadalom kihívásai és a közigazgatás reakciói*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2015.

oktatás, környezetvédelem, utóbbi a társadalmi béke, rend, biztonság megőrzését, illetve helyreállítását, a külső és belső támadásokkal szembeni védelmet hivatott biztosítani. Amennyiben ezt az alapvető distinkciót elfogadjuk, fontos rögzíteni, hogy:

- a *civil* közigazgatás további alrendszerre bomlik:
 - az *államigazgatásra*, mely a hierarchia, valamint a centralizáció elvei alapján épül fel (élén Magyarországon a Kormány áll). Az államigazgatási szervek alapvetően szakmai, hatósági funkciókat gyakorolnak,
 - külön utalunk az államigazgatáson belül kialakult sajátos típusra, az *autonóm államigazgatási szervek* körére, valamint a felfogásunk szerint ezek „mutációját” jelentő *önálló szabályozó szervekre*. Megjelenésük a XX. század második felére esik. Kialakulásuk politikai, szakmai, garanciális okokra vezethető vissza és a legitim politikai befolyás lehetőségét korlátozzák. A nevezett szervi kör részletes bemutatását a központi közigazgatásról szóló fejezet tartalmazza,
 - a *helyi önkormányzati* alrendszer nem centralizált (központosított), hanem a decentralizáció elvén épül fel, valamint a hierarchia helyett a mellérendeltség jellemzi. A helyi önkormányzatok első sorban közszolgáltatások szervezését látják el,
- a *rendészeti* szervek közé soroljuk számos országban, így hazánkban is többek között a rendőrséget, a katasztrófavédelmet, vagy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat.

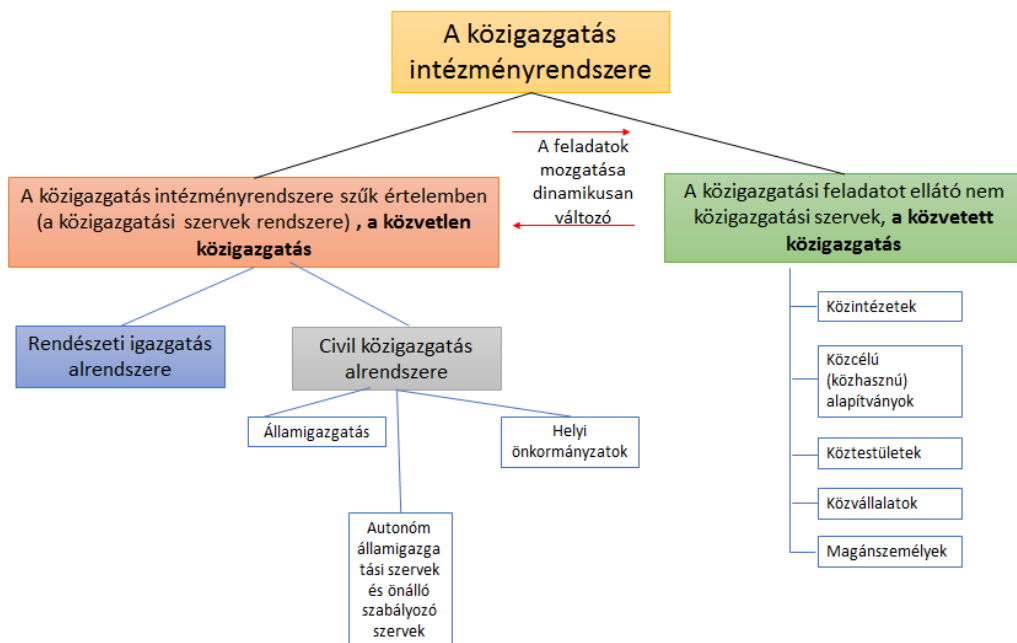
A közfeladatok ellátásának a fenti (szűk értelemben vett) intézményrendszer azonban nem minden esetben tud eleget tenni. Emiatt a modern államok közigazgatási intézményrendszere további megoldásokat is alkalmaz. *Tág értelemben* a közigazgatás megvalósító intézményrendszerének *a közigazgatás szervezetrendszerén túl részét képezik azok a megoldások is, amikor az állam nem közvetlenül, saját szervein keresztül valósítja meg a feladatokat, hanem egyéb más, nem állami, esetleg „félállami” szereplők bevonásával*. Ezt az esetet nevezzük közvetett, avagy indirekt közigazgatásnak, másképp *paraetatizmusnak, paraadminisztrációnak*.¹⁵⁴ *A közigazgatás tág értelemben vett intézményrendszere tehát a direkt és indirekt megoldások együttes, egyidejű alkalmazásából alakul ki, bár arányuk országonként és időszakonként jelentősen változhat.*

A direkt közigazgatáshoz képest a közvetett közigazgatási megoldások nagyobb rugalmasságot mutatnak. A rendszerváltást követően sorra alakultak ki hazánkban

¹⁵⁴ LÖRINCZ Lajos, *i.m.* 251.

azok az intézmények, amelyek a közigazgatási szervek mellett/helyett közfeladatokat látnak el, így a:

- **közüntézetek,**
- **közütestületek,**
- **közücélu** (közhasznú) **alapítványok,**
- **közüvállalatok,**
- **magánszemélyek** felhatalmazása közüfeladatok ellátására.



Forrás: A fejezet szerzője által készített ábra

4. A szűk értelemben vett intézményrendszer, azaz a közügazgatás szervezeti rendszerének tagozódása

A közügazgatási feladatok ellátása elsősorban az állam kifejezetten erre a célra létrehozott szervei útján zajlik. A közügazgatási szerv az a legkisebb építőelem, legkisebb önálló egység, amiből ez a rendszer építkezik. Amennyiben definiálni kívánjuk, feltétlenül abból kell kiindulnunk, hogy **valamennyi közügazgatási szerv rendelkezik elkülönült szervezettel, önálló feladat- és hatáskörrel, bizonyos terje-**

delmű gazdasági autonómiával, illetve nem szükségszerű, de rendelkezhetnek jogi személyiséggel.¹⁵⁵

A közigazgatási szervek jogképessége nem azonos fogalom a jogi személyiséggel. Míg jogképességgel (tehát a jogviszonyokban jogok szerzésének, illetve kötelezettségek vállalásának lehetőségével) valamennyi közigazgatási szerv rendelkezik, addig közjogi jogi személyiséggel korántsem biztos, hogy mindegyik bír.

A közigazgatási szerv függetlenül attól, hogy az egy minisztérium, vagy egy települési önkormányzat, akkor **jogképes**, ha:

- **előírt jogrendben** hozták létre (tehát az arra feljogosított állami szerv, megfelelő eljárási rendben, megfelelő döntési formában),
- **feladatát és hatáskörét** megállapították,
- meghatározták működési **területét** (azaz illetékességét).

Közigazgatási szervek létesítésére két állami szerv jogosult, az Országgyűlés, valamint a Kormány. A közigazgatás kiterjedtsége és változékonysága miatt a gyakorlatban az Országgyűlés a legfontosabb közigazgatási szervek (pl.: Kormány, minisztériumok) létrehozásában vesz csak részt. A többi államigazgatási szerv létrehozása, átalakítása, illetve megszüntetése a Kormány kompetenciájába tartozik (nem meglepő tehát, hogy az erre vonatkozó jogszabályok döntő többsége kormányrendelet). A megszüntetés, illetve az átalakítás jogi rendje a létrehozás rendjével megegyező.

A testületi formában működő, választás alapján összeálló szerveknél a létesítés mellett el kell különíteni a **megalakulás** mozzanatát. Ez a létrehozás utáni aktus, melynek lényege, hogy megteremtse a szerv működésének jogalapját (ilyen pl. a helyi önkormányzatok képviselő-testületének alakuló ülése).

A közigazgatási szervek vagy államigazgatási, vagy helyi önkormányzati, vagy rendészeti/rendvédelmi szervekként működnek. A továbbiakban ebben a sorrendben haladva adjuk meg a legfontosabb jellemzőket.

¹⁵⁵ Lásd: FÁBIÁN, *i.m.* 93. Az elméleti megközelítések mellett a tételes jogban is találni definíciót. A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény értelmező rendelkezései alapján *közigazgatási szerv*:

- a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény hatálya alá tartozó szerv és
- a kormányzati igazgatási szerv.

A nevezett törvény részletes áttekintésére a vonatkozó fejezetekben sor kerül, azonban a kifejezések egymáshoz való viszonyának tisztázása miatt arra már most utalunk, hogy az ún. kormányzati igazgatási szerv kategóriája alatt:

- a központi kormányzati igazgatási szerveket, valamint ezek területi, helyi szerveit, és
- a területi kormányzati igazgatási szerveket kell érteni.

4.1. Államigazgatás

Az államigazgatás a közigazgatás megvalósító intézményrendszerének legrégebbi és legstabilabb része, a civil közigazgatás egyik alrendszere. *Jellegét tekintve* centralizált és hierarchizált szervezetrendszer, amely mind vertikálisan, mind horizontálisan tagolt. Az államigazgatás a központból szervezi meg magát a települési szint felé. Az államigazgatás struktúrája alapvetően központi szinten és középszinten működik:

A *központi államigazgatásra* vonatkozó alapvető szabályokat az *Alaptörvény 15-22. cikkei* és a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló *2010. évi XLIII. törvény*¹⁵⁶ (továbbiakban *Ksztv.*) valamint a kormányzati igazgatásról szóló *2018. évi CXXV. törvény* rendelkezései adják meg.

A központi államigazgatási szervek köre differenciált. Itt található az államigazgatás csúcsszerve, a *Kormány*, amely amellet, hogy politikai testület, egyszersmind egy *általános hatáskörű, testületi formában működő, központi államigazgatási szerv, törvényi meghatározása szerint „központ kormányzati igazgatási szerv”*.¹⁵⁷ Az Alaptörvény a Kormány feladatai és hatáskörei kapcsán maradékelvű megközelítéssel él, eszerint amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más állami szerv feladat- és hatáskörébe, azok tartoznak a Kormányhoz.¹⁵⁸ A Kormány az államigazgatáson belül szervezetalakítási joggal, valamint jogalkotási joggal rendelkezik.¹⁵⁹ A Kormány jogalkotási joga kétféle, eredeti és származékos. A Kormány az Országgyűlésnek felelősséggel tartozik. Testület, a miniszterek és a miniszterelnök közössége, így a működésére vonatkozó szabályok ehhez igazodnak azzal az alapvető eltéréssel, hogy ülései főszabály szerint nem nyilvánosak.¹⁶⁰ A magyar megoldás a nemzetközi minták közül a *kancellári-típusú* kormánymodellhez áll legközelebb, a Kormány léte ugyanis *erősen kötődik a miniszterelnökhöz*. Munkáját miniszterelnök-helyettesek segítik.

A Kormány munkáját számos *segédszerv* támogatja (részletes ismertetésüket lásd a kötet megfelelő fejezetében):

- ilyen például a *Miniszterelnökség*, ami 2014 óta minisztériumi jogállású szerv. A Miniszterelnökséget a miniszterelnök irányítja és az ún. Miniszterelnökséget vezető Miniszter (röviden: MvM) vezeti. A Miniszterelnök-

¹⁵⁶ E törvényt nagymértékben módosította a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény.

¹⁵⁷ 2018. évi CXXV. törvény 2. § (2) a).

¹⁵⁸ Alaptörvény 15. cikk (1) bek.

¹⁵⁹ 15. cikk (2) és (3) bek.

¹⁶⁰ Ksztv. 17. § (1) bek.

séggel nem keverendő össze a *Miniszterelnöki Kormányiroda*, amely a kormányzati igazgatás működésének összehangolásáért felel, valamint a *Miniszterelnöki Kabinetiroda*, amelyik a Kormány általános politikai koordinációjával foglalkozik,

- ezen felül a Kormány kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben a kormányülések előtti állásfoglalásra *kabinetet* hozhat létre,
- működnek továbbá *kormánybizottságok*, amiket a Kormány a hatáskörébe tartozó jelentős, több minisztérium feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására hozhat létre,
- valamint *kormánybiztosok*, akik nem tévesztendő össze a területi kormányzati igazgatási szervként működő fővárosi és megyei kormányhivatalokat vezető kormány megbízottakkal! A kormánybiztosok a központi köz-igazgatásban működnek, és az egyik miniszter vagy kormányhivatal feladatkörébe sem tartozó vagy kiemelt fontosságú feladat ellátására nevezhető ki. nem azonos a kormánybiztosi poszttal a *miniszterelnöki biztos* intézménye. Utóbbit a miniszterelnök nevezheti ki normatív utasításával a feladatkörébe tartozó feladat ellátására kinevezni,
- végül ide tartoznak a *tárcaközi bizottságok*, valamint *egyéb tanácsadó testületek*. Előbbiek rendeltetése a Kormány döntéseinek előkészítése és koordinációs feladatok ellátása, utóbbiak véleményező, tanácsadó funkcióval bírnak.

A központi szinten találhatóak még az egyes szakterületekért felelős *minisztériumok*, amelyek *a miniszterek munkaszerveként a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szerv*.¹⁶¹ Magyarország minisztériumainak felsorolásáról a 2014. évi XX. törvény rendelkezik (pl.: Belügy-, vagy Agrárminisztérium). A minisztériumok tagolt szervezettel bírnak. Ez két jól elkülöníthető részre, a politikai változó, valamint a szakmai állandó személyzetre bontható. A miniszter normatív utasítással feladatkörébe tartozó kiemelt fontosságú feladat ellátására *miniszteri biztost* nevezhet ki, akinek munkáját ő irányítja. Az egy miniszter feladatkörébe sem tartozó feladatok ellátására *tárca nélküli miniszter* nevezhető ki.

A központi szinten helyezkedik el a *nem minisztériumi formában működő központi államigazgatási szervek* kategóriája, melyek a központi közigazgatás rugalmasabb működését hivatottak biztosítani. Az e körbe sorolható szervek mindegyikének közös jellemzője, hogy *a minisztériumi struktúrához képest hiányzik belő-*

¹⁶¹ A 2018. évi CXXV. törvény 19. §-al megállapított új meghatározás, mely a Ksztv. 34. § (1) bek. helyébe lépett.

lük a politikai változó elem. Ilyenek például a kormányzati főhivatalok, a központi hivatalok, valamint a később külön részletezésre kerülő autonóm államigazgatási szervek és önálló szabályozó szervek.

A **kormányzati főhivatalokat**¹⁶² törvény hozza létre, a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szerv, mely felügyeletét a Kormány eredeti jogalkotói jogkörében kiadott rendeletben kijelölt miniszter látja el. A **központi hivatal** jogállással bíró központi kormányzati igazgatási szerveket törvény, vagy kormányrendelet hozza létre és valamely központi kormányzati igazgatási szerv, vagy kormánybiztos irányítása alatt működnek. A törvénnyel létrehozott, rendvédelmi feladatokat ellátó központi hivatal irányítását azonban csak a Kormány eredeti jogalkotói jogkörében meghatározott miniszter láthatja el.

A közigazgatás alacsonyabb, **területi szintjén** nagy számban működnek a dekoncentráció elve mentén megszervezett **szervek**. Ezek a kormányzati igazgatásról szóló törvény fogalomhasználatát követve kétféleképpen lehetnek:

- a központi kormányzati igazgatási szervek területi, helyi szervei (ezek egy része megyei lehatárolású, másik része ettől eltérő, részletesebb bemutatásukat a területi államigazgatással foglalkozó fejezetben végezzük el), vagy
- ún. területi kormányzati igazgatási szervek [ezek a 19 db **megyei**, illetve 1 db **fővárosi kormányhivatal** (továbbiakban kormányhivatal), melyek az Alaptörvény szerint a **Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei**].

2013. január 1-jétől újból bevezetésre került Magyarországon a **járási lehatárolás**, mint az államigazgatás (fontos tehát, hogy nem a közigazgatás valamennyi alrendszere számára!) legalsó szintű egysége.¹⁶³ A járási törvény értelmében Budapesten kívül az ún. járásokban (és a fővárosban a 23 kerületekhez igazodó módon) a **kormányhivataloknak járási (fővárosi kerületi) hivatalai** létesültek. A járási (fővárosban kerületi) hivatalok **további kirendeltségeket hozhatnak létre, illetve települési ügysegédeket** vehetnek igénybe. A hatósági ügyek gyorsabb intézése érdekében a járási hivatalok integrált ügyfélszolgálatokat, ún. **kormányablakokat** működtetnek.

Az államigazgatásban a klasszikus hivatali szervek mellett nagy számban vannak jelen további, ún. **konzultatív testületek**, melyek javaslattevő, véleményező, döntés-előkészítő szereppel bírnak.

¹⁶² A 2018. évi CXXV. törvény 2. § 1. d) pontjával létrehozott új szervtípus, mely a kormányhivatalok helyébe lép.

¹⁶³ 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról.

Ismeretes az államigazgatásban egy olyan szervcsoport is, amelyet **kvázi autonóm testületeknek** nevezünk. Az ide tartozó szervek autonómok (tehát önállóak) amiatt, mert döntéseiket saját jogon, külső befolyástól mentesen hozzák meg, és ezek a döntések a jogalanyokat kötelezik. Ugyanakkor mivel ez a fajta függetlenség csak meghatározott (alapvetően tudományos, oktatási, szakértői) területekre terjed ki, valamint a szervek többnyire delegálás útján jönnek létre és felettük törvényességi felügyelet érvényesül, kvázi jelzővel illetjük őket.¹⁶⁴

Az államigazgatási szervek egy része a klasszikusnak tekintett hatósági – szakmai – regisztratív feladatok mellett **igazgatási szolgáltatásokat** is nyújt, valamint **szakértői feladatokat** is ellát, amelyek azonban díjkötelesek.

Végezetül önálló típust képeznek azok az államigazgatási szervezetek, amelyek az **állam gazdálkodási**, illetve **vagyonkezelő feladataiban** működnek közre.

4.2. Autonóm államigazgatási szervek és önálló szabályozó szervek

A központi közigazgatási szervek igen változatos csoportja mellett találhatóak olyan szervek, amelyek a fenti típusok egyikében sem helyezhetők el, mivel tevékenységük **az összes alapvető hatalmi ághoz kötődik**. Az érintett szervek köre két további variánsra bomlik:

- az **autonóm államigazgatási szervek**¹⁶⁵ a végrehajtó hatalmi ágtól relatíve független, politikailag semleges közigazgatási szervek, amelyek közigazgatási feladatot látnak el, de kapcsolódnak az összes hatalmi ághoz, vagyis teljes bizonyossággal egyik hatalmi ághoz sem sorolhatók be. Ezek a szervek a többi államigazgatási szervhez képest egyedülálló függetlenségük miatt kiemelésre nyerne az államigazgatási hierarchiából, azaz tevékenységi körükben függetlenedhetnek a Kormánytól. Működésük során csak a törvényeknek, illetve az Országgyűlésnek vannak alávetve. Megjelenésük alapját a demokratikus szervezés elve képezi. A **magyar jogi szabályozás**, anélkül, hogy a szervcsoport definícióját megadná, ide sorolja többek között a Közbeszerzési Hatóságot, vagy a Gazdasági Versenyhivatalt,
- **álláspontunk szerint az autonóm államigazgatási szervek mutációját, sajátos leágazását jelentik az önálló szabályozó szervek**. A következő szervek tartoznak ebbe a kategóriába. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, valamint 2021. október 1-től a 2021. évi XXXII. törvénnyel létrehozott Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága. Az autonóm államigazgatási szervektől

¹⁶⁴ Vö. FAZEKAS – FICZERE, *i.m.* 98.

¹⁶⁵ Lásd még: HORVÁTH M. Tamás, *A szabályozó hatóság típusú szervek szabályozási koncepciója*, MKI, Budapest, 2003.

eltérően az ide tartozó szervek alapvető szabályait az Alaptörvény 23. cikke tartalmazza. Az önálló szabályozó szervek az autonóm államigazgatási szervekhez képest jogalkotási jogkörrel bírnak, feladatkörükben rendeletet adnak ki (erről a jogforrási rendszerről szóló részben is volt szó), amely sem törvénnyel, sem a Kormány, a miniszterelnök, valamint a miniszterek és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.

4.3. Helyi önkormányzatok

A helyi önkormányzatok napjainkban minden demokratikus rendszer egyik alapintézményét képezik. A **rendszer váltás** következménye hazánkban egy olyan önálló hatalmi ági jegyeket felmutató, magas szabadságfokkal bíró önkormányzati modell lett, melynek középpontjában egy formailag kétszintű, de tartalmilag egyszintű (**településcentrikus**) és **fragmentált** önkormányzati rendszer áll. Magyarországon a rájuk vonatkozó szabályozás alapelemeit a kétharmados politikai többséggel elfogadott **1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban Ötv.)** fektette le. 2013. január 1-jétől új jogszabály, a(z) elemeiben fokozatosan hatályosuló **Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, az Möt.** az, ami a vonatkozó szabályokat megadja az **Alaptörvénnyel** összhangban. Az **Möt.** rendelkezései nyomán a helyi önkormányzatok rendszere átalakult.

Az önkormányzatok, mint az államszervezet részei, az adott ország igazgatási rendszerében kialakult munkamegosztás alapján változatos feladatokat látnak el, ami időszakonként változó tartalommal bír.¹⁶⁶ Míg az államigazgatási szervek jellemzően hatósági teendőket látnak el, addig az önkormányzatok teendőinek jelentős részét a helyi közügynek minősített feladatok, ezen belül is – a lakosság fennmaradásának biztosítása végett – **elsősorban a közösség közszolgáltatásokkal** (pl.: közvilágítással, szociális szolgáltatásokkal) **való ellátása** teszi ki.

A helyi önkormányzatok csoportján belül földrajzi alapon **két típust** különíthetünk el: a **települési** típusú önkormányzatokat, valamint a **területi** típusúakat. Tulajdonképpen mindkét típus egy-egy gyűjtőkategória, aminek konkrét formációkkal való kitöltéséről a hatályos jogszabályok gondoskodnak. 2013. január 1-jétől az Möt. 3. §-a értelmében:

- a **települési** típusba a községek, a városok, a megyei jogú városok és a fővárosi kerületek mellett a (járási igazgatás bevezetése okán) járásszékhely városok tartoznak,

¹⁶⁶ További részletek kapcsán lásd: PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: „Helyi önkormányzatok” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/helyionkormanyzatok> (2019. 02. 01-jei letöltés).

- a megyei önkormányzat pedig *területi* típusú,
- **Budapestnek** pedig ún. *kétszintű* önkormányzati rendszere van, amiben a fővárosi önkormányzat specialitásaira tekintettel települési és területi típusú önkormányzat is egyben, míg a 23 kerületi önkormányzat – ahogy azt már fentebb is jeleztük – a települési típusba tartozik.

4.4. Rendvédelmi (másképp rendészeti) szervek

Sajátos közigazgatási szervtípusnak tekinthetők, amelyek léte az állam védelmi funkciójából vezethető le és a polgári államok korlátok közé szorított, azaz alkotmányos alapokra helyezett rendészeti tevékenységére épül. A rendvédelmi szervek (amilyen pl. a rendőrség) *tevékenységének* legfontosabb *jellemzői*, hogy feladatukat szigorú hierarchiában fejtik ki, külön szolgálati törvények alapján. A veszélyek megelőzése, illetve elhárítása miatt számos szabadságjog korlátozható, ún. titkos eszközök, valamint kényszerintézkedések alkalmazhatóak, és ezen a területen megtalálhatjuk az emberi élet kioltásának jogszerű lehetőségét is. Emiatt van az, hogy a mi megközelítésünk szerint a civil közigazgatástól elkülönült rendszert képeznek.

Hazánkban a tételes jog napjainkban ebbe a körbe sorolja a rendőrséget, a büntetés-végrehajtási szervezetet, a hivatásos katasztrófavédelmi szervet, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat.¹⁶⁷ A rendvédelmi szervek körétől elkülönül a **Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat** és a *fegyveres szervek* köre, amelyek a honvédelmi igazgatáshoz tartoznak.

A rendvédelmi (rendészeti) szervek *tevékenysége a közbiztonság és a belső rend megzavarásának megakadályozására, esetenként megelőzésére, valamint a megzavart rend helyreállítására irányul*, azaz fellépésükre mindig valamilyen veszélyhelyzet ad alapot, amiben benne rejlik a legitím erőszak alkalmazásának lehetősége.¹⁶⁸

A teljességhez hozzátartozik, hogy a fentiekén túl más szervek is ellátnak rendészeti (jellegű) feladatokat, gondoljunk csak az építésügyi, munkaügyi, közegészségügyi, járványügyi, avagy közlekedési igazgatásra.

5. Közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek

Eddig az ún. direkt, azaz állami szervek útján történő közfeladat-megvalósítási formákat mutattuk be. Azonban a közfeladatok jelentős része (különösen a közszolgáltatások) nem oldható meg kizárólagosan sem államigazgatási, sem önkor-

¹⁶⁷ Ksztv. 1. § (5) bek.

¹⁶⁸ Vö. FAZEKAS Marianna (szerk.), *Közigazgatási Jog Különös Rész.* Osiris, Budapest, 2011, 320.

mányzati, sem rendészeti szervek útján. **Közvetett (indirekt) közigazgatásról akkor beszélünk, amikor nem klasszikus értelemben vett közigazgatási szervek látnak el közigazgatási feladatot, valamilyen célszerűségi, hatékonysági, szakmai, illetve politikai okból.**¹⁶⁹

Az első ilyen lehetséges megoldási forma **közintézetek** létrehozása. A közintézet jogelméleti kategória, **humán-közszolgáltatást nyújtó állami, vagy önkormányzati költségvetési szervek, szolgáltatásaik vagy ingyenesek, vagy kedvezményesek** (pl.: kórházak, könyvtárak, iskolák). A velük kapcsolatba kerülő személyek nem tagok, hanem szolgáltatást igénybe vevők.¹⁷⁰ A közintézetek felé ún. **osztott irányítás** érvényesül, ami azt jelenti, hogy elválik egymástól a **szakmai** és **szervi** tevékenységek irányítása. Előbbi országosan egységes szakmai szempontok alapján történik és a közintézetet mindig valamelyik szaktárcával kapcsolja össze, utóbbi a létesítésre, átszervezésre, megszüntetésre, költségvetés megállapítására, munkáltatói jogok gyakorlására irányul, és számos esetben önkormányzatok gyakorolják.

Ugyancsak elterjedt megoldás a **köztestület** intézménye, ami lényegét tekintve **önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező szervezet, melynek létrehozását törvény rendeli el.**¹⁷¹ A magyar szabályozás a köztestületek **számos fajtáját** ismeri:

- elsőként ide soroljuk a szakmai **kamarákat**, amelyek meghatározott tevékenységet űzők kényszertársulásai (pl. ügyvédi kamara). A kamarák **többes funkcióval** bírnak. Amellett, hogy ellátják tagjaik érdekképviseletét, valamint számukra szolgáltatásokat nyújtanak, a tagok felé közhatalmi jogosítványokat is gyakorolnak,
- speciális köztestületi önkormányzat a **Magyar Tudományos Akadémia**, amelynek tagsága önkéntes alapon szerveződik és a tudományos élet tisztasága fölött őrökdi,
- az előbbiekhöz hasonló módon köztestületként működnek azok a szervezetek is, amelyek valamilyen **gazdasági igazgatással kapcsolatos feladatot vesznek** át részben, vagy egészben az államigazgatástól. Ilyen például a Magyar Szabványügyi Testület, amely a szabványosítás mellett tanúsítással, valamint felnőttképzéssel is foglalkozik, vagy az ún. hegyközségek. Ezek olyan köztestületek, amelyek nem csupán a tagok (egy vagy több település szőlőtermelői és felvásárlói) tevékenységének előmozdítását céloz-

¹⁶⁹ BALÁZS István, *Közvetett közigazgatás és autonóm struktúrák a polgári államok közigazgatásában (kandidátusi értekezés)*. Budapest, ÁSZI, 1990.

¹⁷⁰ LŐRINCZ, i.m. 265.

¹⁷¹ Bár a korábbiakhoz képest a 2014. március 15-től hatályos Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény kifejezetten ilyen rendelkezést nem tartalmaz, véleményünk szerint a köztestületek lényegének körülírására a régi Ptk. definíciója továbbra is megfelelő.

zák, hanem az általuk előállított termékek minőségének, származásának és eredetének védelmét is,¹⁷²

- önálló kategóriába soroljuk a **nemzetiségi önkormányzatokat**, amelyek a törvényben meghatározott nemzetiségi közszolgáltatási feladatokat ellátó, testületi formában működő, jogi személyiséggel rendelkező, demokratikus választások útján a nemzetiségek jogairól szóló törvény alapján létrehozott szervezetek, amelyek a nemzetiségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a nemzetiségek érdekeinek védelmére és képviselésére, a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetiségi közügyek települési, területi vagy országos szinten történő önálló intézésére jönnek létre.¹⁷³

Elkülönült csoportot képeznek a **közcélú** (másképp közhasznú) **alapítványok**. A vonatkozó közjogi szabályozás értelmében **közhasznú szervezetté minősíthető a Magyarországon nyilvántartásba vett közhasznú tevékenységet végző szervezet, amely a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez megfelelő erőforrásokkal rendelkezik, továbbá amelynek megfelelő társadalmi támogatottsága kimutatható, és amely civil szervezet, vagy olyan egyéb szervezet, amelyre vonatkozóan a közhasznú jogállás megszerzését törvény lehetővé teszi.**¹⁷⁴ Mindez lényegében azt jelenti, hogy közhasznú minősítést azok az alapítványok kaphatnak, amelyek a társadalom és az egyén közös érdekeinek kielégítésére irányuló tevékenységet (pl.: műemlék-, természet-, vagy fogyasztóvédelem) fejtenek ki **profitérdekeltség nélkül**. Az alapítványi forma különösen akkor hasznos, amikor a közfeladat finanszírozása, szervezése tulajdonosi, vagy kezelői pozícióból eredményesebben végezhető. Az alapítványokhoz kötődő formációk (közalapítvány, közhasznú alapítvány) a köztisztviselőkkel és köztisztviselőkkel ellentétben közhatalmi jogosítványokat nem gyakorolhatnak.¹⁷⁵

A fejlett polgári demokráciákban széles körben elterjedt megoldás, hogy a központi bankok, állami vállalatok, illetve más pénzügyi intézetek vállalati formában, de a közosság érdekében működnek. Ez a jogelméleti kategória az ún. **közvállalati** modell, amit a magyar közjogi szabályozás ezidáig nem alakított ki, de a gyakorlatban több szerv is (pl.: a Magyar Nemzeti Bank Zrt., közlekedési vállalatok) ekként minősíthető. A kategória jellemzője, hogy bár formája gazdasági társaság, ez azonban zártan működik, jellemzően a magyar állam által alapított egyszemélyes részvénytársaságként, ahol az államot a feladatkörében érintett miniszter képviseli, a részvényesi jogokat kizárólag ő gyakorolja.

¹⁷² A hegyközségekről szóló 1994. évi CII. törvény 3. § (1) bekezdése.

¹⁷³ A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 2. § 2. pontja.

¹⁷⁴ 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról 32. § (1) bek.

¹⁷⁵ Vö. FAZEKAS – FICZERE, *i.m.* 113.

Végül itt tárgyalandó az a speciális megoldás, amikor közigazgatási feladatokkal, jogosítványokkal **természetes személyeket** hatalmaznak fel. Ilyenkor az átruházás alapját jellemzően a természetes személyek meghatározott jogi státusza (pl. repülőgép parancsnoka), avagy hivatása (pl. állatorvosi tevékenység) képezi, ami azonban mindig csak meghatározott hatósági intézkedések kibocsátását teszi lehetővé.

VI. FEJEZET

A KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK

1. A központi közigazgatási szervek és az államigazgatás központi szervei

Amikor a központi közigazgatási szerveket vizsgáljuk, akkor vissza kell utalnunk a korábbi fejezetekben a közigazgatás fogalmi elemeinél (II. fejezet) és intézményrendszerénél (V. fejezet) írtakra. Ennek megfelelően rögzítendő, hogy a központi közigazgatási szervek a szűk értelemben vett közigazgatási intézményrendszerbe tartoznak. A központi jelző azt jelenti, hogy az e körbe tartozó szervek illetékességi területe az egész országra kiterjed. Ezen *a központi szinten azonban a közigazgatási szervezeti rendszernek több alrendszere is jelen van, így a civil közigazgatás államigazgatási alrendszerének központi szervei ideértve az autonóm államigazgatási, illetve az önálló szabályozó szerveket, továbbá a rendészeti közigazgatás köréből a rendvédelmi szerveket és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatot.*

Ezekből az alrendszerekből *e fejezet a központi államigazgatási szerveket, köztük a központi kormányzati szerveket, az autonóm államigazgatási szerveket, illetve az önálló szabályozó szerveket tárgyalja,* míg a rendészeti közigazgatás és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat eltérő sajátosságai miatt a közigazgatási jog különös részi tananyagában szerepel.

Az államigazgatási alrendszer központi kormányzati igazgatási szerveire jellemző a hierarchikus felépítés, melyben a felsőbb szinten elhelyezkedő szervek (koncentráció) irányítják az alsóbb szinten elhelyezkedőket (dekoncentráció).

Mint minden közigazgatási szervet, így a központi államigazgatási szerveket is a közigazgatási szervek tipológiája (hatáskör, szervezeti forma, döntési jogkör, működési szint stb.) szerint kell és lehet csoportosítani. Ennek érdekében azonban előbb meg kell ismerni azt, hogy melyek a hatályos jogi szabályozás szerint a központi államigazgatási szervek.

*Az államigazgatást átfogóan az Alaptörvény 15-23. cikkei, valamint a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény, továbbá a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény szabályozza.*¹⁷⁶

Ezek szerint központi közigazgatási szerv szervnek minősül a hatályos jogi szabályozás szerint:

- a központi kormányzati igazgatási szerv,

¹⁷⁶ A kormányzati igazgatásról szóló törvény kapcsán lásd még: BARTA Attila - BENCsik András - VESZPRÉMI Bernadett: *A kormányzati igazgatásról szóló törvény egyes elméleti és gyakorlati aspektusai.* JURA 2019/2. 11-24.

- az önálló szabályozó szerv,
- az autonóm államigazgatási szerv, és
- a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.

Ezekből:

Központi kormányzati igazgatási szerv:

- a Kormány,
- a Miniszterelnöki Kormányiroda,
- a minisztérium,
- a kormányzati főhivatal, és
- a központi hivatal.

Kormányzati főhivatal:

- a Központi Statisztikai Hivatal,
- az Országos Atomenergia Hivatal,
- a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, és
- a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal.

Önálló szabályozó szerv¹⁷⁷:

- a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, és
- a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal.

Autonóm államigazgatási szerv:

- a Közbeszerzési Hatóság,
- a Gazdasági Versenyhivatal,
- a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, és

¹⁷⁷ 2021 október elsejétől működő új szerv a 2021. évi XXXII. törvénnyel létrehozott Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága.

- a Nemzeti Választási Iroda.

Rendvédelmi szerv:

- a rendőrség,
- a büntetés-végrehajtási szervezet,
- a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, és
- a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.

2. A Kormány¹⁷⁸

2.1. A Kormány és a kormányzás

A Kormány a központi közigazgatás testületi formában működő, általános hatáskörű irányító szerve. Központi közigazgatási szerv, mert illetékessége kiterjed az ország egész területére. Testületi formában működik, mert a Kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll. Általános hatáskörű szerv, mert a Kormány hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. Irányító szerv, mint a közigazgatás legfőbb szerve, bár irányítási jogokat csak a neki alárendelt államigazgatási szervek felé gyakorol, a többi közigazgatási alrendszerrel kapcsolatban differenciált eszközökkel bír.

Az államigazgatási alrendszer élén tehát a Kormány, mint testület áll, melynek hatásköre az államigazgatási feladatok – az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek kivételével – csaknem egészét átfogja, funkciója azonban elsősorban az irányítás és a koordináció (általános hatáskörű központi irányító szerv).

A Kormány közigazgatási funkciói azonban ennél szélesebbek, mert a Kormány irányítja a rendvédelmi szerveket is, továbbá a Kormány a fővárosi és a megyei kormányhivatalok útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.¹⁷⁹ A Kormány állami és politikai funkciói azonban ennél is szélesebbek, és messze túlmutatnak a közigazgatáson.

A hatalmi ágak tekintetében a különböző kormányformáknak (a végrehajtó hatalmi ág irányítási mechanizmusának) megfelelően a kormány lehet a végrehajtó hatalmi ág csúcsszerve. E minőségében a kormány ellát politikai funkciókat, kormányzati funkciókat és egyben a közigazgatás csúcsszerve.

¹⁷⁸ Alaptörvény 15-22. cikk.

¹⁷⁹ Alaptörvény 34. cikk (4) bek.

A politikai és kormányzati funkciók tárgyalása – bár azok kihatnak a közigazgatási funkciókra is – nem a közigazgatási jog szabályozási körébe tartozik és e kérdéssel nem elsősorban a közigazgatás-tudomány foglalkozik.

A kormányzás tárgyi értelemben¹⁸⁰ az állami szervek összességének a társadalom érdekében végzett irányító tevékenységét jelenti. Egyes nézetek szerint e tevékenység gyakorlásában az állami szerveken kívül a politikai intézményrendszer más elemei, így különösen a politikai pártok is részt vesznek. Szűk értelemben viszont a kormányzati tevékenység az állami tevékenység körébe tartozik, melyet csak állami szervek láthatnak el.

A kormányzati tevékenység alanyai így csak állami szervek lehetnek. Hogy melyek konkrétan ezek az állami szervek, azt a konkrét államokban alkalmazott állam- és kormányforma dönti el.

Az alkotmányosan intézményesített kormány azonban vagy a végrehajtó hatalmi ág csúcsszerve, vagy pedig részt vesz annak irányításában (pl. a félprezidenciális rendszerekben). A kormány által végzett tevékenység tehát a kormányzati tevékenység része, de nem azonos azzal.¹⁸¹

A Kormány tevékenységének politikai meghatározottsága pedig abból adódik, hogy – legalábbis plurális polgári parlamentáris demokráciákban – a kormány a választásokon győztes párt vagy pártok által biztosított parlamenti többség akaratából jön létre és működik, e többség legitim politikai akaratát hajtja végre.

2.2. A Kormány feladat- és hatáskörei

Magyarország Alaptörvénye a **Kormányt** meglehetősen széles felelősségkörrel ruházza fel, amikor azt **a végrehajtó hatalom általános szerveként határozza meg**, melynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A végrehajtó hatalmi ági csúcsszervi jellegéből adódóan a Kormány az Országgyűlésnek felelős, melynek részleteire a jogállási résznél térünk vissza.

Az Alaptörvény ugyanakkor **a Kormányt a közigazgatás legfőbb szerveként is** definiálja, mely a kormányzás és a közigazgatás közötti megkülönböztetést érintő, a megelőző pontban foglalt elvi megállapítások tételes jogi kifejeződése. E jogkörében törvényi keretek között államigazgatási szerveket hozhat létre.

¹⁸⁰ Lásd részletesebben: FAZEKAS Marianna - FICZERE Lajos (szerk.), *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész.* Osiris, Budapest, 2006, 142-143.

¹⁸¹ Lásd még: BARTA Attila, *III. Fejezet: Kormányzás és közigazgatás.* In: ÁRVA Zsuzsanna - BARTA Attila - BALÁZS István - VESZPRÉMI Bernadett, *Közigazgatás-elmélet.* Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017. 38-52.

A Kormány végrehajtó hatalmi ági funkcióiból adódóan egyik legfontosabb feladata a törvények előkészítése és végrehajtása. Ennek **legfontosabb közhatalmi eszköze a rendeletalkotás**, mint jogalkotási jogkör, mellyel – végrehajtó hatalmi ági jogkörében – elsősorban **törvényben kapott felhatalmazás alapján** élhet.

Ugyanakkor **feladatkörében** rendeletet alkothat **más, törvényben nem szabályozott tárgykörben is**. Mivel azonban a Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes, így ezekben az esetekben **a közigazgatási jogalkotásnak csak a relatív önállósága** nyilvánul meg, melyről a közigazgatási jog sajátosságaival és a jogállami közigazgatás jellemzőivel foglalkozó anyagrészekben esett szó részletesebben.

A korábbi Alkotmánnyal ellentétben Alaptörvényünk a Kormány feladat- és hatásköreit nem részletezi, hanem a már említett negatív megközelítést alkalmazza. Ez igen széles mozgásteret ad az állam cselekvését megvalósító közigazgatás legfőbb szervének.

Mindez persze nem jelenti azt, hogy az Alaptörvényben és más jogszabályokban a Kormány számára ne lennének konkrét feladat- és hatáskörök meghatározva (pl. „a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslatokat a Kormány a törvényben előírt határidőben az Országgyűlés elé terjeszti”¹⁸² stb.).

Összefoglalva rögzíthető az, hogy a Kormány fő feladatai a végrehajtó hatalmi ági szerepköréhez köthetők. Ezen belül egy sajátos csoportot alkotnak a Kormány közigazgatási feladatai, melyek alapvetően az államigazgatás irányításához és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéhez kapcsolódnak, de fontos és differenciált jogosítványokkal rendelkezik az autonóm államigazgatási szervek és a rendvédelmi szervek felé is.

2.3. A Kormány működése

Magyarországon az Alaptörvény határozza meg a Kormány működésének alkotmányos kereteit. Ennek tárgyalása előtt azonban szólni kell arról, hogy a kormány az egyes országokban különböző formában működhet. Az eltérő megoldások központjában az áll, hogy **kiből áll a kormány és hogyan születnek a döntései?**

Ebben a tekintetben igen változatos megoldások alakultak ki a világon a már említett államformák (köztársaság vagy monarchia) és kormányformák (parlamentáris monarchia, valamint prezidenciális, félprezidenciális, parlamentáris köztársaság) függvényében.

A minisztertanácsi típusú kormány esetében a kormány testületként működik, tagjai a miniszterek és a minisztertanács elnöke, akinek jogilag nincs kiemelt szerepe. A kormány döntéseit többségi szavazással hozza.

¹⁸² Alaptörvény 36. cikk (1) bek.

A kabinet típusú kormány esetében a kormánynak nem minden miniszter, hanem csak a kabinetminiszterek a tagjai, így az a miniszterek szűkebb köréből és az „első miniszterből” (kormányfő) álló testület.

A kancellári típusú kormány esetében a kormányfői tisztséget ellátó kancellár szerepe jogilag privilegizált és meghatározó a kormány összetételében és döntéshozatali mechanizmusában egyaránt.

Ezeknek az *alaptípusoknak* a gyakorlatban igen érdekes *kombinációi vannak*. A félprezidenciális rendszerek francia típusában például a kormány üléseit a köztársasági elnök vezeti és a kormányfői szerepet az első miniszter (premier ministre) látja el. A parlamentáris monarchiákban ez az uralkodó számára ugyan elvileg adott, de a kormányzásban – ellentétben a félprezidenciális rendszerek köztársasági elnökeivel – nem vesz részt.

A prezidenciális rendszerekben pedig az eddigiekben említett kormánytípusokkal szemben rendszerint nincs is testületként működő kormány, a miniszterek és az államtitkárok az elnök segítői.

A Magyarországon alkalmazott megoldás a rendszerváltást megelőző minisztertanácsi típusú kormányzás helyett egy közbelső megoldást jelent a testületi kormányzás és a kancellári kormányzás között.

A Kormány testületként működik, mert az a miniszterelnökből és a miniszterekből áll. Ugyanakkor *a Kormány általános politikáját a miniszterelnök határozza meg*. A Kormányt alkotó *miniszterek a Kormány általános politikájának keretei között* irányítják az államigazgatás feladatkörükbe tartozó ágazatait és *látják el a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat*.

A miniszterelnök személyének kiemelt fontosságát támasztja alá a Kormány megalakulásának alkotmányos szabályozása is. A miniszterelnököt ugyanis az Országgyűlés – a képviselők több mint felének szavazatával – a köztársasági elnök javaslatára választja meg, és megválasztásával hivatalba is lép. *A miniszterek kinevezésére azonban a miniszterelnök tesz javaslatot* a köztársasági elnöknek és *a Kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg*.

Ezt a miniszterelnöki pozíciót tovább erősítette a kormányzati igazgatásról szóló új törvényi szabályozás, mely már azt is lehetővé teszi, hogy a Kormány, vagy a miniszter irányítása alá tartozó szervek vezetői számára feladatokat határozhasson meg, sőt a politikai felsővezetők, a közigazgatási államtitkárok és helyettes államtitkárok számára is. További fontos változás, hogy „a Kormány eredeti jogalkotói jogkörében kiadott rendeletében az államigazgatás egyes ágazatai, illetve

*egyes központi államigazgatási szervek, vagy vezetőinek irányítására a miniszterelnököt is kijelölheti.*¹⁸³

A miniszterelnök rendeletben *a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-helyettest is kijelölhet.* A miniszterek lehetnek törvénnyel létrehozható minisztérium élén álló ún. tárca-miniszterek és ilyen önálló munkaszervezettel nem rendelkező ún. tárca nélküli miniszterek. A Kormány tagja tevékenységéért az Országgyűlésnek és a miniszterelnöknek is felelős. A Kormány tagja jogállásának részletes szabályait azonban nem az Alaptörvény, hanem külön törvények határozzák meg.¹⁸⁴

Ugyancsak fontos utalni arra, hogy „a Kormány ülései - a miniszterelnök eltérő rendelkezése hiányában - nem nyilvánosak. A kormányülésen elhangzottakat összefoglalóban kell rögzíteni. Az összefoglaló tartalmazza a kormányülés helyét és időpontját, az ülésen részt vevők nevét, a tárgyalt írásbeli anyagok címét és az előterjesztő megjelölését, a napirenden kívül szóba került ügyek tárgy szerinti ismertetését, a hozzászólók nevét, szavazás esetén annak tárgyát és számszerű arányát, a Kormány döntésének lényegét. Kérelmére a kormányülésen résztvevő nyilatkozatát, egyet nem értését szó szerint kell rögzíteni. Az összefoglaló mellékleteként meg kell őrizni az előterjesztést, a jelentést, valamint a kormányrendeletek, kormányhatározatok, továbbá a Kormány által meghatározott egyéb iratok eredeti aláírással ellátott egy-egy példányát. Az ülésről készült összefoglaló eredeti példányát és mellékleteit a Miniszterelnöki Kormányiroda őrzi. Az ülésről készült dokumentáció anyaga nem selejtezhető, maradandó értékű iratnak minősül; kezelésére és megismerésére a köziratok védelméről, a minősített adat védelméről, továbbá a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló rendelkezéseket kell alkalmazni. Az összefoglaló készítésének, valamint belső kormányzati felhasználásának részletes szabályait a Kormány normatív határozatban határozza meg.”¹⁸⁵

A Kormány működésének részletes szabályait egyébként a *Kormány ügyrendje*¹⁸⁶ szabályozza. Ebből fontos kiemelni azt, hogy a Kormány feladat- és hatáskörét a miniszterelnök vezetésével, testületként gyakorolja. Ebből a célból a Kormány rendszeresen – általában hetenként, jelenleg szerdai napokon – tart ülést. A Kormány ülései tervszerűen kerülnek megszervezésre, mely a határozattal megállapított féléves időtartamra szóló, havi ütemezésű *munkatervvel* történik.

A munkatervhez kapcsolódik a Kormány törvényalkotási programja, melynek a munkatervvel összehangolt tervezetét a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára az elfogadott kormányprogram alapján - a miniszterek, a kor-

¹⁸³ 2018. évi CXXV. törvény 5-6. §.

¹⁸⁴ Így különösen a 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.) és a 2018. évi CXXV. törvény.

¹⁸⁵ 2018. évi CXXV. tv. 7.§.

¹⁸⁶ Lásd a 1243/2018. (V. 22.) Korm. határozattal módosított 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozatot a Kormány ügyrendjéről.

mánybiztosok, a kormánybizottságok, a kormányzati főhivatalok, valamint az autonóm államigazgatási szervek vezetőinek javaslatai figyelembevételével – készíti el.

Természetesen a napi kormányzati aktualitások a munkatervet felülírhatják, ezért a munkatervben nem szereplő előterjesztés vagy jelentés az ügyrend előírásainak megtartásával bármikor benyújtható.

A Kormányhoz benyújtott előterjesztés célja a testület döntésének kezdeményezése, ezért az előterjesztésnek tartalmaznia kell a tárgyra vonatkozó főbb megállapítások és javaslatok összefoglalását, továbbá a pontosan megfogalmazott döntési javaslatot.

A döntések minél jobb megalapozása érdekében a nagyobb jelentőségű kormányzati döntések előkészítése és a döntéshozatal kétszakaszos eljárásban történik. Az első az elvi természetű, főbb tartalmi kérdésekben való döntés, míg az ezt követő második szakasz a részleteiben kidolgozott szabályozási és egyéb döntések meghozatalára irányul.

Vannak ezen kívül speciális előírások is, így például a törvényjavaslatokról, országgyűlési határozatokról szóló előterjesztések előkészítését úgy kell ütemezni, hogy azok a jogalkotásról szóló törvényben, illetőleg az Országgyűlés Házzabályában meghatározott időpontban benyújthatók legyenek. Az európai uniós tagságból fakadó jogalkotási kötelezettségekkel kapcsolatos előterjesztések előkészítését pedig úgy kell ütemezni, hogy azok a kötelezettség teljesítésére meghatározott határidőn belül elfogadhatók legyenek.

Az előterjesztés és a miniszteri rendelet tervezetét főszabályként egyeztetés céljából határidő megjelölésével meg kell küldeni a minisztereknek, a feladatkörében érintett kormánybiztosnak és kormányhivatal vezetőjének, akik a tervezetre észrevételt tehetnek.

A közigazgatáson kívül a bíróságok és az ügyészségek feladatkörét érintő tervezetet a Kúria elnökével, illetőleg a legfőbb ügyésszel, az Alkotmánybíróságot, az Állami Számvevőszéket, a Magyar Nemzeti Bankot, az autonóm államigazgatási és az önálló szabályozó szervet érintő tervezetet az érintett szerv elnökével is egyeztetni kell.

Amennyiben az előterjesztés a helyi vagy kisebbségi önkormányzatok feladatkörét érinti, a tervezetet véleménynyilvánításra a meghatározó országos önkormányzati érdek-képviselői szervezeteknek meg kell küldeni.

A Kormányhoz előterjesztést nyújthat be:

- a Kormány tagja,
- a Kormány döntése alapján vagy a miniszterelnök megbízásából a Miniszterelnökség államtitkára,

- feladatkörében a kormánybiztos,
- továbbá a Kormány döntése alapján vagy a miniszterelnök előzetes hozzájárulásával más szervek és személyek.

A Kormány, mint testület döntésének előkészítésében a Kormány ügyrendjében szabályozott módon és szerepkörrel több sajátos szervtípus is részt vesz. Ezek vagy politikai, vagy pedig szakmai, jogi szempontokat érvényesítenek és fő feladatuk a Kormány, mint testület működésének megkönnyítése, továbbá a kormánydöntések mind teljesebb megalapozása.

A Kormány döntéshozatali eljárása a 2018-as kormányváltásig főként az említett politikai és közigazgatási szakmai-jogi előkészítési fázisokra volt osztható. A 2018 májusában hatályba lépett új szabályozás logikája ettől eltér, mert ezeken a szempontokon belül megkülönböztet általános és különös hatáskörű döntés-előkészítő szerveket is.

Ennek keretében rögzíti a szabályozás azt, hogy a kormányzati döntéshozatal általános hatáskörű szakmai döntés-előkészítő fóruma a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet. A kormányzati döntéshozatal különös hatáskörű szakmai döntés-előkészítő fóruma pedig a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság, valamint a Nemzetbiztonsági Munkacsoport.

A kormányzati döntéshozatal általános hatáskörű politikai döntéshozó fóruma pedig értelemszerűen a Kormány, ám a különös hatáskörű politikai döntéshozó fóruma a Stratégiai és Családügyi Kabinet, a Gazdasági Kabinet, a Nemzetbiztonsági Kabinet, valamint a Nemzetpolitikai Kabinet.

Ebből a nem túl egyszerű mechanizmusból kiemelendő a Miniszterelnöki Kormányiroda és a minisztériumok szakmai vezetőiből álló testület, a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet. Esetében azon, az eredetileg a német és a Benelux közigazgatási rendszerekben alkalmazott eljárás speciális hazai alkalmazásáról van szó, miszerint a fontosabb előterjesztéseket a Kormány ülését megelőzően a minisztériumok államtitkáraiból álló (szakmai) testület vitatja meg. Ennek célja a jobb előkészítésen túl a kormánytestület munkájának tehermentesítése. Ebből a kivételes eljárásból alakult ki a rendszerváltás után az a ma is alkalmazott magyar gyakorlat, hogy nálunk nem kivételesen és nem csak a fontosabb előterjesztések esetében, hanem főszabályként minden előterjesztést vitasson meg - a minisztériumok szakmai, jogi és igazgatási tevékenységéért felelős, megfelelő képzettséggel és végzettséggel rendelkező- közigazgatási államtitkárok testülete. Ennek eredeti célja az volt, hogy a rendszerváltáskor hiányzó kormányzati gyakorlatot és felkészültséget ellensúlyozza, és a Kormánynak, mint alapvetően politikai testületnek szakmai és jogi kérdésekkel ne kelljen foglalkoznia, hanem a politikai kérdésekre tudjon koncentrálni.

Az átmenetinek szánt intézmény azonban kormányoktól függetlenül folyamatosan működött az elmúlt közel három évtizedben és – a döntéshozatali eljárást lassító természeté ellenére is – igazi közigazgatási hungaricummá vált.

A Közigazgatási Államtitkári Értekezlet (továbbiakban a KÁT) tehát a Kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő testületként a kabinet és a Kormány ülései előkészítésének általános szakmai, szervező, egyeztető, továbbá a Kormány által hozott döntések végrehajtását ellenőrző fórumaként működik. Kivételesen e szabály alkalmazása alól a Kormány vonatkozásában a miniszterelnök, a kabinet vonatkozásában a kabinet elnöke - a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára javaslatára - kivételt tehet.

A KÁT feladata tehát a kabinet és a Kormány üléseinek előkészítése. A Közigazgatási Államtitkári Értekezlet döntés-előkészítő feladata keretében állást foglal az előterjesztések és jelentések döntésre való alkalmasságáról, a kabinet vagy a Kormány ülésének napirendjére vételéről, a kabinet, illetve a Kormány részére javaslatokat tesz. Állást foglal a további egyeztetések, valamint az előterjesztés átdolgozásának, kiegészítésének szükségességéről, további egyeztetések lefolytatása céljából eseti munkacsoport felállításáról rendelkezhet. Amennyiben a KÁT ülésén az előterjesztéssel (jelentéssel) kapcsolatban - előkészítési vagy egyeztetési hiányosságokból adódóan - jelentősebb új elem merülne fel, azokat leveheti a napirendjéről, és újabb egyeztetést írhat elő. Javasolhatja továbbá, hogy az általa megtárgyalt előterjesztésben foglalt kormányrendelet vagy kormányhatározat két ülés között kerüljön kiadásra, a politikai döntéshozó szervek által történő megtárgyalás nélkül;

A KÁT által tárgyalt előterjesztéssel és jelentéssel kapcsolatban kikérheti a Kormány tanácsadó szervének a véleményét. Az előterjesztőt felhívhatja arra, hogy a kabinet, illetve a Kormány ülésére az értekezlet állásfoglalásának megfelelő - lehetőség szerint egyeztetett -, kiegészítő vagy alternatív előterjesztést nyújtson be. Ha pedig az előterjesztés átdolgozása szükséges, a KÁT új előterjesztés benyújtását írhatja elő.

A KÁT a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára hívja össze, szervezi és vezeti és rendszeresen - általában hetenként - tart ülést. A KÁT napirendjét a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára legkésőbb az ülést megelőző munkanapon állapítja meg.

A KÁT napirendjére kizárólag az előzetesen egyeztetett, a kormány ügyrendjében foglalt követelmények megtartásával benyújtott előterjesztés és jelentés vehető fel, de ez alól a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára indokolt esetben kivételt tehet.

A KÁT résztvevői a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára, a minisztériumok közigazgatási államtitkárai, a Miniszterelnöki Kormányiroda helyettes államtitkára. A Közigazgatási Államtitkári Értekezleten a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal elnöke, a Központi Statisztikai Hivatal elnöke, a Nemzeti Hír-

közlési és Informatikai Tanács elnöke, a tárca nélküli miniszter munkájának segítésére kijelölt valamely államtitkár állandó meghívottként vesz részt. A Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára a Közigazgatási Államtitkári Értekezletre más személyt is meghívhat.

A KÁT-on ez érintettek kötelesek személyesen részt venni. Akadályoztatásuk esetén a közigazgatási államtitkárt helyettes államtitkár, a helyettes államtitkárokat, valamint a meghívottakat a jogszabályban vagy szervezeti és működési szabályzatban meghatározott, helyettesítésükre jogosult vezető, a Központi Statisztikai Hivatal és a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal elnökét az általa kijelölt elnökhelyettes helyettesítheti. A KÁT üléséről emlékeztető készül, melynek összeállításáról a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára legkésőbb az ülést követő második munkanapon gondoskodik. Az előterjesztő - a kabinet, illetve a Kormány ülést megelőzően - személyes egyeztetés útján megkísérli - a KÁT ülést követően - az esetlegesen fennmaradt nézetkülönbségek tisztázását és a viták lezárását. Az eljárásáról a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkárát tájékoztatja, illetve a személyes egyeztetésre a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára képviselőjét meghívja.

A KÁT ellátja a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáról szóló határozatban foglalt, a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégia érvényesítését, megvalósítását elősegítő, a fenntartható fejlődés ügyét érintő kormányzati döntésekkel kapcsolatos koordinációs feladatokat is. A KÁT állandó és eseti munkabizottságokat hozhat létre. Az állandó munkabizottságok közvetlenül javasolhatják az általuk tárgyalt előterjesztés politikai döntéshozó fórumon történő megtárgyalását. Az eseti munkabizottság feladata lehet továbbá az egyeztetési folyamat lezárása, több tárca feladatkörét érintő, vagy nagyobb jelentőségű szabályozási javaslatok előkészítése is.

2.4. A Kormány ülése

Az előterjesztés vagy jelentés a kormányülés napirendjére akkor vehető fel, ha a közigazgatási államtitkári értekezlet megtárgyalta és napirendre tűzését javasolta. A Kormányt az előterjesztés lényegéről az előterjesztő, a közigazgatási államtitkári értekezlet állásfoglalásáról a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára tájékoztatja.

Az ülés napirendjének javaslatát – a közigazgatási államtitkári értekezlet állásfoglalásainak figyelembevételével – a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára javaslatára a miniszterelnök hagyja jóvá és a közigazgatási államtitkár küldi ki legkésőbb az ülést megelőző második munkanapon az ülés résztvevőinek.

A végleges napirendről a Kormány dönt. A miniszterelnök engedélyével – a munkaterv alapján benyújtott, illetve a jogalkotásra irányuló előterjesztések kivételével – a halaszthatatlanul sürgős ügyek szakmailag egyeztetett dokumentumai az ülés

megkezdése előtt a helyszínen is széteszthatók a Miniszterelnöki Kormányiroda útján.

A Kormány ülésén részt vesznek a Kormány tagjai, tanácskozási joggal az állandó meghívottak, az előterjesztők és a miniszterelnök által meghívott személyek. A meghívás személyre szólóan történik, az ülésen csak a meghívott vehet részt.

A Kormány ülését a miniszterelnök akadályoztatása esetén a miniszterelnök-helyettes, aki gyakorolja mindazon hatásköröket, amelyeket a miniszterelnök hatáskörébe utal.

A Kormány tagjai a Kormány ülésén személyesen kötelesek részt venni. E kötelezettség alól a miniszterelnök adhat felmentést. A Kormány ülésén a minisztert – akadályoztatása esetén – az erre kijelölt államtitkár helyettesíti, ha pedig ő is akadályoztatva van, az ülésen a közigazgatási államtitkár tanácskozási joggal vesz részt.

A Kormány határozatképes, ha tagjainak több mint fele jelen van. A Kormány tagjait a testületi döntések meghozatalában egyenlő szavazati jog illeti meg. A döntéseket szavazattöbbséggel hozzák, szavazategyenlőség esetén a miniszterelnök szavazata dönt. A Kormány döntését tehát a miniszterelnök mondja ki.

Fontos, hogy a Kormány ülése nem csupán a benyújtott előterjesztések, jelentések megtárgyalásából, döntések meghozatalából áll, hanem azon szóbeli eszmecsere folyhat, és bejelentések tehetők. A Kormány tehát egyfelől a közigazgatás számára releváns jogilag szabályozott döntéseket hozhat (rendelet és határozat), de ugyanakkor politikai fórum is, melyen a kormánypolitika az egyes kérdések tekintetében kialakul és érvényesül.

Ezért fontos az ügyrend azon szabályozása, hogy az írásban benyújtott előterjesztések tárgyalása a jóváhagyott napirend szerint történik, de a szóbeli eszmecsere keretében a Kormány a szóban levő ügy végleges rendezését jelentő döntést nem hoz.

Az állami életben betöltött aktív, cselekvő szerepéből adódóan a Kormány rendkívüli vagy azonnali intézkedést igénylő esetben – ülésen kívül – úgy is hozhat döntést, hogy az adott ügyben tagjai írásban vagy távbeszélő útján közlik állásfoglalásukat. Ennek megszervezéséről és dokumentálásáról a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára gondoskodik.

2.5. A Kormány döntései

A Kormány feladatkörében ***rendeletet bocsát ki, határozatot hoz, irányelvet vagy elvi állásfoglalást fogad el.*** A Kormány döntései szövegének véglegesítéséről az ülés összefoglalója alapján a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára gondoskodik. A Kormánynak az Országgyűlés elé terjesztett javaslatait a

miniszterelnök – a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján – küldi meg az Országgyűlés elnökének. A közigazgatási államtitkári értekezlet szerepének fontosságát jelzi, hogy a Kormány a közigazgatási államtitkári értekezlet javaslata alapján az előterjesztés elfogadásáról vita nélkül határozhat, ha a közigazgatási államtitkári értekezleten vitás kérdés nem maradt fenn, vagy az előterjesztés a Kormány által korábban már jóváhagyott nemzetközi szerződés kihirdetésére irányul.

A miniszterelnök a Kormány ülései között – kivételesen indokolt esetben – feladatok kijelölése, nemzetközi tárgyalások lebonyolítása és megállapodások aláírása, illetve jóváhagyása, látogatások szervezése, egyes kinevezések és felmentések ügyében, kitüntetések adományozása céljából kormányhatározatot, továbbá más esetben a Kormány felhatalmazása alapján kormányrendeletet és kormányhatározatot adhat ki. Az így hozott rendeletekről és határozatokról szóló jelentést utólagos jóváhagyásra a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára nyújtja be a Kormányhoz. A Kormány rendeleteit, határozatait, elvi állásfoglalásait és irányelveit az üléstől számított 8 munkanapon belül kell kihirdetni, vagy az érdekeltek részére megküldeni. A kormányülés dokumentumainak kezeléséről és őrzéséről, valamint a Kormány döntéseinek nyilvántartásáról a Miniszterelnökség Kormányirodát irányító helyettes államtitkára gondoskodik.

A kormányzóvivő a Kormány üléséről hivatalos sajtóközleményt jelentet meg és tájékoztatja a sajtó képviselőit.

2.6. A Kormány működését segítő hivatali típusú szervek

A Kormány, mint testület munkáját több, úgynevezett kormányzati segédszerv támogatja, mely támogatás célja a döntések politikai és szakmai előkészítése, vagy a meghozott döntések végrehajtásának koordinációja, ellenőrzése.

Ezek sorában – az általuk ellátott funkciók tekintetében – vannak ***hivatali típusú szervek, testületek, illetve személyhez kötődő tisztségek.***

A hivatali típusú szervek közül a 2010. évi kormányváltásig a kormányzati koordináció és a politikai ellenőrzés legfontosabb szerveként ***a Miniszterelnöki Hivatal működött.*** Az eredetileg (1990-től) kis létszámú és köztisztviselő (közigazgatási államtitkár) által vezetett hivatal a különböző kormányok alatt folyamatosan növekedett és 1998-tól a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter személyében politikai vezetést is kapott. A hivatal szervezete egyre bonyolultabbá vált és a kormányzati koordináció helyett egyre nagyobb energiáit kötötte le saját, igen szerteágazó tevékenységeinek összehangolása.

A 2010-ben hivatalba lépett Kormány radikálisan változtatott ezen a helyzeten és az általa előterjesztett törvény (a korábban említett Ksztv.) Országgyűlés általi elfogadásával átalakította a jogi és intézményi kereteket. ***Megszűnt a Miniszterel-***

női Hivatal, és annak politikai funkcióit a Miniszterelnökség, míg közigazgatási funkcióit a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter, azaz a közigazgatási és igazságügyi miniszter vette át.

2014-ben ismét változott a helyzet és a politikai, valamint a közigazgatási koordináció megint egy szervezetbe, a Miniszterelnökségbe koncentrálódott. A Miniszterelnökség a miniszterelnök munkaszerve, tevékenységét a miniszterelnök irányítja. A Miniszterelnökséget a Miniszterelnökséget vezető miniszter vezeti, aki egyben a kormányzati munka összehangolásért is felelős.

2015-ben azonban ismét elválasztásra került a kormányzati munka politikai koordinációjáért felelős szervezet a Miniszterelnökségtől és létrejött a miniszter által vezetett *Miniszterelnöki Kabinetiroda*, mely „elsősorban általános politikai koordinációt ellátó minisztérium” volt a 2018. évi ismételt átalakításokig, amikor létrejött a *Miniszterelnöki Kormányiroda*.¹⁸⁷

2.6.1. A Kormányzati Központ¹⁸⁸ és a Miniszterelnöki Kormányiroda

A 2018-as választásokat követően létrejött kormánystruktúrába a Miniszterelnökség és a Miniszterelnöki Kabinetiroda mellé, eredetileg „*kormányzati központ*” szerepkörrel létrejött a már említett Miniszterelnöki Kormányiroda. A hatályos szabályozás szerint; *”A Miniszterelnöki Kormányiroda a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezeteként működő különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szerv.”*¹⁸⁹ Ezzel ismét felosztásra kerültek a kormányközponti funkciók a miniszterelnök szerepkörének jelentős megerősítése jegyében. Ennek megfelelően a miniszterelnök feladata végrehajtása érdekében közvetlenül, illetve a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján összehangolja és megszervezi a kormányzati igazgatás – ide nem értve a területi közigazgatás – működését, előkészíti a Kormány munkatervének és törvényalkotási programjának a tervezetét, gondoskodik azok végrehajtásáról. Előkészíti továbbá a Kormány tagjainak feladat- és hatáskörét szabályozó kormányrendelet tervezetét, valamint a Kormány ügyrendjének, továbbá azok módosításának tervezetét, egységes szempontrendszerre tesz javaslatot a központi hivatalokról szóló kormányrendeletek tervezetei, a minisztériumok és a központi hivatalok szervezeti és működési szabályzatai tekintetében.

A Kormány üléseinek előkészítése céljából gondoskodik a közigazgatási egyeztetések koordinációjáról, ennek során a Kormány döntéseiben meghatározott követelmények érvényesítéséről, valamint ellenőrzi, hogy a javasolt döntés végrehajtásá-

¹⁸⁷ 2018. évi V. törvény 24. § (1) bek., amit hatályon kívül helyezett a 2018. évi CXXV. törvény, melynek 16-18. §-ai szabályozzák ezt az intézményt.

¹⁸⁸ Lásd részletesen; 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 4-6. §.

¹⁸⁹ Lásd, mint előző jegyzet!

nak feltételei teljes körűen biztosíthatók-e. Szervezi, vezeti és lebonyolítja a közigazgatási államtitkári értekezletet, gondoskodik a közigazgatási államtitkári értekezlet döntéseinek érvényesítéséről, összeállítja a kormányülés napirendjét, előkészíti a Kabinet üléseit, szervezi, összehangolja és ellenőrzi a Kormány döntéseinek végrehajtását. Ellenőrzi a határidős, valamint a folyamatos feladatok végrehajtását, közreműködik a döntések megvalósulásának értékelésében, a végrehajtás alakulásáról az érintett szervektől közvetlenül is tájékoztatást kérhet. Érvényesíti a kormányzati döntés-előkészítést, az Európai Unió döntéshozatali tevékenysége és a Kormány döntéseinek végrehajtása során az összkormányzati szempontokat.

Ennek érdekében szervezi és működteti a döntés-előkészítés és a végrehajtás egyetemes folyamatát, szükség esetén kezdeményezi a Kormány feladatkörében érintett tagja vagy a Kormány intézkedését. Koordinálja az alkotmányos szervek, az önálló szabályozó szervek és az autonóm államigazgatási szervek vezetőivel való kapcsolattartást. Ellátja az állami vezetők állami vezetői szolgálati jogviszonyával kapcsolatos személyügyi műveleteket, biztosítja az állami vezetők munkavégzéséhez szükséges tárgyi eszközellátást. A miniszterelnök a Miniszterelnöki Kormányiroda szervezetén belül működő államtitkár útján elemzi, értékeli és – szükség esetén – koordinálja a hírszerzési tevékenységgel összefüggő kormányzati feladatok végrehajtását, illetve kezdeményezi a Kormány feladatkörében érintett tagja vagy a Kormány intézkedését.

Értékeli és elemzi továbbá a kormányzati döntésekhez kapcsolódó, külföldre vonatkozó, illetve külföldi eredetű információk összehangolt, késedelem nélküli áramlását. Közvetíti a hírszerzési tevékenységet érintő eseti döntéseket a miniszterek és a kormányzati szervek felé. Javaslatot, illetve előterjesztést tesz a hírszerzési tevékenységgel összefüggő ügyekben a Kormány részére, szükség esetén pedig kezdeményezi a Kormány feladatkörében érintett tagjai összehangolt tevékenységét és jelentések elkészítését, illetve összkormányzati feladat indítását. Értékeli a hírszerzési tevékenységhez kapcsolódó kormányzati döntések megvalósulását, ennek keretében a végrehajtás alakulásáról a Kormány feladatkörében érintett tagjától információt, illetve az érintett szervektől közvetlenül is tájékoztatást kérhet.

A miniszterelnök a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján részt vesz a Kormánynak az Országgyűléssel való kapcsolattartásában de a miniszterelnök kabinetfőnökével egyetértésben. Ennek keretében ellátja az országgyűlési ülészek előkészítésével összefüggő kormányzati feladatokat. Így javaslatot tesz a Kormánynak az Országgyűlés rendkívüli ülészaka, illetve ülése összehívásának kezdeményezésére. Gondoskodik a Kormány által elfogadott törvényalkotási program benyújtásáról, és figyelemmel kíséri annak megvalósulását. Gondoskodik továbbá a Kormány által elfogadott törvény- és országgyűlési határozati javaslatok, beszámolók, politikai nyilatkozatra vonatkozó javaslatok benyújtásáról, valamint figyelemmel kíséri az ezekkel összefüggő parlamenti eljárásokat, és megteszi az elfogadásukhoz szükséges igazgatási intézkedéseket.

A Miniszterelnöki Kormányiroda feladataihoz képest a miniszterelnök politikai munkaszervezete változatlanul a miniszterelnök kabinetfőnöke. E feladatkörében felel a Kormány általános politikai koordinációért, kormányzati kommunikációért, azonban néhány ágazati feladatkört is kapott. Érvényesíti a kormányzati döntés-előkészítés és a Kormány döntéseinek végrehajtása során a miniszterelnök döntéseiből és a Kormány általános politikájából következő politikai szempontokat. A miniszterelnök kabinetfőnöke az általános politikai koordinációért való felelőssége keretében ellátja a miniszterelnök személye körüli feladatokat, így a miniszterelnök és a Kormány körüli állami protokollteendőket, felel a miniszterelnök külföldre történő kiutazásaival kapcsolatos feladatok ellátásáért, a nemzetközi állami rendezvények szervezéséért és lebonyolításáért.

A kormányközponti szerepkörök újraosztásának nagy vesztese a Miniszterelnökség lett. Az új szerepköréből ugyanis nem csupán a politikai koordináció, de a kormányzati munka összehangolása is hiányzik. Feladatai olyan ágazati közigazgatási jellegűek, melyek egyébként a szaktárcák közt is feloszthatók lettek volna.

Új jogállásában a Miniszterelnökséget vezető miniszter a Kormány;

- anyakönyvi ügyekért,
- állampolgársági ügyekért,
- Budapest és a fővárosi agglomeráció fejlesztéséért,
- európai uniós ügyek koordinációjáért,
- építésügyi szabályozásért és építéshatósági ügyekért,
- helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért,
- kormánybiztosok tevékenységének összehangolásáért,
- kormányzati társadalmi kapcsolatok összehangolásáért,
- kormányzati stratégiák kidolgozásának támogatásáért,
- közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért,
- közigazgatás-fejlesztésért,
- közigazgatás-szervezésért,
- közbeszerzésekért,
- kulturális örökség védelméért,
- településfejlesztésért és településrendezésért,
- területrendezésért,
- társadalompolitika összehangolásáért,
- társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért
- felelős tagja.

A miniszter a miniszterelnök részére – feladat- és hatáskörében – soron kívül tájékoztatást, felvilágosítást, továbbá kormányzati összeállítások elkészítéséhez szakmai előkészítő anyagot, adatszolgáltatást, illetve szakértői közreműködést kérhet a kormányzati szervektől, közvetíti a miniszterelnök eseti döntéseit a miniszterek és a kormányzati szervek számára.

2.6.2. A Kormány munkáját segítő egyéb szervek

A kormányközponti feladatokat ellátó szerveken kívül minden kormányzati rendszerben vannak más típusú szervei is a Kormány munkáját segítő szerveknek. Ez nálunk is így van. A Miniszterelnökségen és a Miniszterelnöki Kabinetirodán, valamint az újonnan létrehozott Miniszterelnöki Kormányirodán kívül jogilag lehetnek,¹⁹⁰ és a gyakorlatban vannak is más, a Kormány munkáját segítő szervek.

Ide tartoznak a **kabinetek**, melyeket a Kormány kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben, ülései előtti állásfoglalásra hozhat létre. A kabinet tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek, valamint a miniszterelnök által kijelölt személyek. A kabinet ülésére állandó jelleggel meghívott személyek körét, a kabinettag miniszterek helyettesítésére jogosult tisztségviselőket, valamint a további kabinettagok és az állandó meghívottak helyettesítésére jogosult személyeket a kabinetet létrehozó normatív kormányhatározat jelöli ki.¹⁹¹

Másik ilyen szervtípus, a **kormánybizottság**. A Kormány a hatáskörébe tartozó jelentős, több miniszter feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására kormánybizottságot hozhat létre. A kormánybizottság tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek. A kormánybizottság ülésére állandó jelleggel meghívott személyek körét, valamint a bizottsági tagok helyettesítésére jogosult tisztségviselőket és az állandó meghívottak helyettesítésére jogosult személyeket a kormánybizottságot létrehozó normatív kormányhatározat jelöli ki.

A következő vegyes szervtípus a Kormány egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadó szervei, a „**testületek**”.¹⁹² A Kormány egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületet hozhat létre. A testület tagjai tevékenységükért tiszteletdíjban részesülhetnek. A testület tagjait, valamint az annak ülésére állandó jelleggel meghívott személyek körét a testületet létrehozó normatív kormányhatározat jelöli ki. Ilyen pl.: az Informatikai Tárcaközi Bizottság, az Országos Fogyatékosügyei Tanács, a Nemzetpolitikai Tárcaközi Bizottság, a Közöségi Foglalkoztatás Tárcaközi Bizottság stb.).

A kabinetet, kormánybizottságot létrehozó normatív kormányhatározat rendelkezhet úgy, hogy a kabinet, kormánybizottság tagja a miniszterelnök is. A felsorolt szervek közül nem rendelkezik ügydöntő jogkörrel – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – a kabinet és a kormánybizottság, valamint a Kormány egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző

¹⁹⁰ Lásd 2018. évi CXXV. törvény 8-15. §.

¹⁹¹ Így pl.: maga a Kormány ügyrendje a kabinetek, vagy a Nemzetbiztonsági Munkacsoport tekintetében.

¹⁹² 2018. évi CXXV. törvény 10-11. §.

testülete. E testületek léte és alkalmazása a mindenkori kormánypolitika függvényében gyorsan változik, kevésbé stabil. Az ennek keretében létrejövő testületek tagjait, valamint az azok ülésére állandó jelleggel meghívott személyek körét a testületet létrehozó normatív kormányhatározat (közjogi szervet szabályozó eszköz) jelöli ki.

A kormány működését segítő testületként működő szervek mellett vannak más, a Kormányhoz, vagy a kormánytagok személyéhez és feladatköréhez kapcsolódó megoldások is. A Kormány normatív határozatával a feladatkörébe tartozó – miniszter vagy kormányzati főhivatal hatáskörébe nem utalt –, vagy kiemelt fontosságú feladat ellátására **kormánybiztost** nevezhet ki. A kormánybiztos tevékenységét a miniszterelnök, illetve a Kormány által határozatban kijelölt miniszter irányítja. Az irányító személye a kormánybiztos által ellátandó egyes feladatok tekintetében eltérő lehet. Kormányrendelet a Kormány irányítása alá tartozó szervek vezetői, a szervek szervezeti egységei vezetőinek tevékenysége, valamint egyes helyettes államtitkárok tevékenysége tekintetében a kormánybiztost irányítási jogkörrel ruházhatja fel. A kormánybiztost tevékenységének ellátásában a Kormány által kijelölt minisztériumban vagy a Miniszterelnöki Kormányirodán működő titkárság segíti, amelyre az államtitkár titkárságának szabályai az irányadóak. Normatív határozat úgy is rendelkezhet, hogy a kormánybiztos tevékenységét titkárság nem segíti, ha a kormánybiztossá kinevezett személy a minisztérium vagy a Miniszterelnöki Kormányiroda politikai vagy szakmai felsővezetője, a tevékenységének ellátásában a kinevezése szerinti minisztériumban, a miniszter irányítása alatt működő titkárság, vagy a kinevezése szerinti Miniszterelnöki Kormányirodán működő titkárság segíti, amelyre az államtitkár titkárságának szabályai az irányadóak. Ilyen kormánybiztosok kerültek korábban kinevezésre például a nemzeti filmipar megújítására, a budai Várnegyed, vagy az egyes kiemelt jelentőségű budapesti beruházások irányításával kapcsolatos feladatok ellátására.

Az eddig tárgyaltaéhoz képest is rugalmasabb megoldás az, hogy a miniszterelnök – normatív utasításával – a feladatkörébe tartozó feladat ellátására **miniszterelnöki biztost** nevezhet ki. A miniszterelnöki biztos tevékenységét a miniszterelnök irányítja. A miniszterelnöki biztost a miniszterelnök rendeletben irányítási jogkörrel ruházhatja fel. A miniszterelnöki biztost tevékenységének ellátásában a miniszterelnök által kijelölt minisztériumban vagy a Miniszterelnöki Kormányirodán működő titkárság segítheti, amelyre az államtitkár titkárságának szabályai az irányadóak.

A miniszterelnök diplomáciai, személyes tanácsadói vagy egyéb eseti jellegű feladat **miniszterelnöki megbízottként** történő ellátására megbízást adhat. A miniszterelnök a miniszterelnöki megbízottat feljogosíthatja a miniszterelnöki főtanácsadói megnevezés használatára. A megbízás legfeljebb a miniszterelnök megbízatásának idejére szólhat. Ilyenek voltak pl.: az általános kulturális ügyekért, a magyar kulturális értékek megőrzésével és fejlesztésével összefüggő feladatok ellátásáért, a nyugati magyarsággal való kapcsolattartásért, valamint a társadalmi felzárkóztatá-

sért stb. felelős miniszterelnöki megbízottak. Ezek is gyorsan, az ellátandó feladatok függvényében változó megbízatások, funkciók.¹⁹³

3. A miniszter és a minisztérium

3.1. A miniszter jogállása

A minisztérium a miniszter munkaszerveként működő, a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szerv. Amint arról a Kormánynál már szó volt, az Alaptörvény szerint a minisztériumok felsorolását törvény tartalmazza,¹⁹⁴ tehát törvénnyel lehet azokat létrehozni. Ennél részletesebb szabályozást azonban az *Alaptörvény magáról a minisztérium szervezetéről és működéséről nem ad, hanem csak a miniszter jogállásáról szól.*

Ez alapján rögzíthető, hogy:

- a miniszter a Kormány tagja,
- a minisztert a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki,
- a Kormány a miniszterek kinevezésével alakul meg,
- a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatás feladatkörébe tartozó ágait és az alárendelt szerveket,
- ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat,
- törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján feladatkörében eljárva rendeletet alkothat,
- tevékenységéért az Országgyűlésnek, valamint a miniszterelnöknek felelős,
- jogállásának részletes szabályait törvény határozza meg.

A hatályos jogi szabályozás¹⁹⁵ szerint a miniszter vezeti a minisztériumot, e feladatkörében irányítja az államtitkár és a közigazgatási államtitkár tevékenységét. A közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter, valamint az általános politikai koordinációért felelős miniszter közvetlenül irányíthatja az általa vezetett minisztérium helyettes államtitkárának tevékenységét. A miniszter részletes feladat- és hatáskörét a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletben állapítja meg.

¹⁹³ A 2018. május 18-tól működők listáját lásd; [Magyarország Kormánya - Miniszterelnöki megbízottak \(kormany.hu\)](https://www.kormany.hu/miniszterelnok) (2021.06.23.-i letöltés).

¹⁹⁴ Jelenleg a 2014. évi XX. törvény.

¹⁹⁵ 2010. évi XLIII. törvény, valamint a 2018. évi CXXV. törvény.

Az általános politikai koordinációt ellátó Miniszterelnöki Kabinetirodát a miniszterelnök kabinetfőnöke miniszterként vezeti. A minisztérium szervezeti és működési szabályzatát, illetve annak módosítását e törvény keretei között a miniszter – a miniszterelnök jóváhagyását követően – normatív utasításban adja ki.

A **tárca nélküli miniszter** feladatköréért az egy miniszter feladatkörébe sem tartozó feladatok ellátása határozható meg. A tárca nélküli miniszter részletes feladat- és hatáskörét a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletben állapítja meg. A tárca nélküli miniszter tevékenységét e törvényben meghatározottak szerint a Kormány által rendeletben meghatározott minisztérium vagy a Miniszterelnöki Kormányiroda segíti. A tárca nélküli minisztert tevékenységének ellátásában a kijelölt minisztériumban vagy a Miniszterelnöki Kormányirodán működő kabinet segíti, de erre a minisztérium vagy a Miniszterelnöki Kormányiroda államtitkára, helyettes államtitkára, illetve egyéb szervezeti egységének vezetője is kijelölhető. A tárca nélküli miniszter a feladatkörében egyedi utasítást adhat a kijelölt minisztérium vagy a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkárának, valamint azon államtitkárának, helyettes államtitkárának és szervezeti egysége vezetőjének, aki a tárca nélküli miniszter tevékenységét segíti.

Miniszterré kinevezhető minden büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható személy. A miniszteri tisztségre javasolt személyt az Országgyűlésnek a miniszter feladatköre szerint hatáskörrel rendelkező bizottsága a kinevezését megelőzően meghallgatja. A kinevezett miniszter az Országgyűlés előtt az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló törvény szerinti szöveggel esküt tesz. A miniszter tekintetében törvény eltérő rendelkezése hiányában a munkáltatói jogokat a miniszterelnök gyakorolja. A miniszter a miniszterelnök útján a köztársasági elnökhöz intézett írásbeli nyilatkozatával bármikor lemondhat megbízatásáról. A miniszterelnök bármikor javaslatot tehet a köztársasági elnöknek a miniszter felmentésére.

Akadályoztatása esetén a minisztert – az általa vezetett minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint – az államtitkár, a tárca nélküli minisztert a kijelölt minisztérium vagy a Miniszterelnöki Kormányiroda szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint a minisztérium vagy a Miniszterelnöki Kormányiroda államtitkára helyettesíti.

A miniszter normatív utasítással kiemelt fontosságú, a miniszter feladatkörébe tartozó feladat ellátására **miniszteri biztost** nevezhet ki. A miniszteri biztos tevékenységét az őt kinevező miniszter irányítja. A miniszteri biztost tevékenységének ellátásában titkárság segítheti, amely a miniszteri kabinetben is működhet. A titkárságra a helyettes államtitkár titkárságának szabályai az irányadóak.

A miniszter teljes jogkörű helyettese **az államtitkár**, törvényben meghatározott kivételekkel, a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint. A miniszter a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában a minisztériumban működő államtitkárok közül általános helyettesítésére egy minisz-

terhelyettest jelöl ki. Az államtitkári cím használata során utalni kell az államtitkárnak a minisztérium szervezeti és működési szabályzata szerinti feladatkörére. Az államtitkár ellátja a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározott helyettes államtitkár tevékenységének az irányítását.

Az államtitkár nem helyettesíthető, ha a minisztert helyettesítő jogkörében jár el. Egyéb esetekben az államtitkárt a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottak szerint az adott szerv másik államtitkára, a közigazgatási államtitkár, a helyettes államtitkár, az államtitkár kabinetfőnöke vagy az államtitkár irányítása alá tartozó fősztályvezető vagy osztályvezető helyettesíti. Ha az államtitkári tisztség nincsen betöltve, az államtitkár hatáskörét – a minisztert helyettesítő jogkörök kivételével, ha e törvény eltérően nem rendelkezik – a helyettesítésére kijelölt személy gyakorolja.

3.2. A minisztérium szervezete

A minisztérium szervezetét törvény keretei között a **minisztérium szervezeti és működési szabályzata határozza meg**. A szervezeti és működési szabályzatot, illetve annak módosítását a miniszter – a miniszterelnök jóváhagyását követően – normatív utasításban adja ki. A minisztérium **alaplétszámát az álláshelyek besorolás szerinti bontásában a Kormány normatív határozatával állapítja meg**

A minisztérium hivatali szervezetét a közigazgatási államtitkár a miniszter irányítása alatt, a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően vezeti. A minisztériumban egy közigazgatási államtitkár működhet. A közigazgatási államtitkárt a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottak szerint **helyettes államtitkár** helyettesíti. Ha a közigazgatási államtitkári tisztség nincs betöltve, a közigazgatási államtitkár hatáskörét a helyettesítésére kijelölt helyettes államtitkár gyakorolja.

A helyettes államtitkár a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően irányítja a miniszter feladat- és hatáskörének a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározott része tekintetében a szakmai munkát, valamint dönt a hatáskörébe utalt ügyekben. A helyettes államtitkár tevékenységét a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint az államtitkár, a közigazgatási államtitkár, kormányrendeleti felhatalmazás esetén kormánybiztos vagy a miniszterelnök rendeletében foglalt felhatalmazás esetén miniszterelnöki biztos irányítja. A helyettes államtitkár tevékenységének irányítása tekintetében a minisztérium szervezeti és működési szabályzata a helyettes államtitkár tevékenységének irányításával kapcsolatos hatásköröket az államtitkár és a közigazgatási államtitkár között megoszthatja.

A helyettes államtitkári cím használata során utalni kell a helyettes államtitkárnak a minisztérium szervezeti és működési szabályzata szerinti feladatkörére. A helyettes államtitkárt a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában kijelölt, az irá-

nyítása alá tartozó főosztályvezető vagy meghatározott személy irányítása alá tartozó más helyettes államtitkár helyettesíti. Ha a helyettes államtitkári tisztség nincs betöltve, a helyettes államtitkár hatáskörét a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában a helyettesítésére kijelölt főosztályvezető vagy helyettes államtitkár gyakorolja.

A minisztériumban az európai uniós források felhasználásával kapcsolatos irányító hatósági feladatok ellátására helyettes államtitkár működik, akinek más szakmai feladat nem utalható. E helyettes államtitkár tevékenységét a minisztérium szervezeti és működési szabályzata szerint a miniszter vagy az államtitkár irányítja, de az európai uniós források felhasználásával kapcsolatos irányító hatósági feladatok tekintetében nem utasítható.

A minisztérium miniszteri ***kabinetre, főosztályokra és titkárságokra*** tagozódik, a főosztály, továbbá a titkárság – ha főosztályvezető vezetése alatt áll – ***osztályokra*** tagozódhat. A minisztériumban államtitkári kabinet működhet. A szervezeti és működési szabályzat rendelkezhet úgy, hogy az államtitkár munkáját kabinet segíti.

A miniszterelnök munkáját az általános politikai koordinációért felelős miniszter által vezetett minisztériumban működő ***Miniszterelnöki Programiroda*** segíti. A Miniszterelnöki Programirodát államtitkár vezeti, akinek a tevékenységét a miniszterelnök közvetlenül irányítja. A Miniszterelnöki Programirodán helyettes államtitkár működhet, akinek a tevékenységét a Miniszterelnöki Programirodát vezető államtitkár irányítja. A Miniszterelnöki Programiroda e törvény keretei között - az általános politikai koordinációért felelős miniszter által vezetett minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint - főosztályokra és osztályokra tagozódik.

A ***külképviselet*** a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló törvényben meghatározottak szerint a minisztérium nem önálló szervezeti egysége. Törvény rendelkezhet úgy, hogy a külképviselet a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium önálló szervezeti egysége.

Ezek az általános szervezeti egységek, melyeken túl lehetnek, még ún. különös szervezeti egységek. Ilyenek a honvédelemért felelős miniszter a Magyar Honvédség irányításával összefüggő jogainak gyakorlására az általa vezetett minisztériumban, valamint a rendvédelmi szervet irányító miniszter a rendvédelmi szervek irányításával összefüggő jogainak gyakorlására az általa vezetett minisztériumban.

Ezek vezetésére hivatásos szolgálati jogviszonyban álló, a honvédek jogállásáról szóló törvény szerint a minisztériumba vezényelt vagy kirendelt személy, illetve a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény szerint a minisztériumba vezényelt személy nevezhető ki a miniszter javaslatára és a Magyar Honvédség vezetőjére vagy rendvédelmi szerv esetében az országos parancsnokra vonatkozó rendelkezések szerinti juttatásban részesül.

A miniszter normatív utasításával – vagy a feladatkörükben érintett miniszterek együttes normatív utasításukkal – több közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár vagy főosztály feladatkörét érintő, eseti feladat elvégzésére a feladatkörükben érintett közigazgatási államtitkárokból, helyettes államtitkárokból, főosztályvezetőkől vagy osztályvezetőkől álló *munkacsoportot* hozhat vagy hozhatnak létre. Ebben meg kell határozni a munkacsoport feladatát, vezetőjét, tagjait, a tagjai helyettesítésének rendjét, továbbá működésének idejét.

Vezetői kinevezés a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott szervezeti egység tekintetében adható. A miniszteri kabinetet a *kabinetfőnök* közvetlenül vezeti, akinek a tevékenységét a miniszter irányítja. Az államtitkári kabinetet a kabinetfőnök közvetlenül vezeti, akinek a tevékenységét az államtitkár irányítja. A kabinetfőnököt a kabinet általa kijelölt kormánytisztviselője helyettesíti.

A főosztályt *főosztályvezető* vezeti, akinek a tevékenységét a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott helyettes államtitkár irányítja. A szervezeti és működési szabályzat rendelkezhet úgy, hogy a főosztályvezető tevékenységét a miniszter, az államtitkár vagy a közigazgatási államtitkár irányítja. Az osztályt az *osztályvezető* vagy közvetlenül a főosztályvezető vezeti. Az osztályvezető tevékenységét a főosztályvezető irányítja.

A politikai felsővezető, a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár tevékenységének ellátását – ha a szervezeti és működési szabályzat így rendelkezik – titkárság segítheti. A miniszter titkárságát osztályvezető vezeti. A miniszter titkárságát vezető osztályvezető tevékenységét a miniszter kabinetfőnöke irányítja. A honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztériumban a miniszter titkárságát vezető osztályvezető tevékenységét közvetlenül a miniszter irányítja. A tárca nélküli miniszter titkárságát a tárca nélküli miniszter kabinetfőnöke vezeti.

Az államtitkár titkárságát főosztályvezető vezeti, akinek a tevékenységét az államtitkár irányítja. Ha az államtitkár munkáját kabinet segíti, az államtitkár titkárságát osztályvezető vezeti, akinek a tevékenységét az államtitkár kabinetfőnöke irányítja. A közigazgatási államtitkár titkárságát főosztályvezető vezeti, akinek a tevékenységét a közigazgatási államtitkár irányítja. A helyettes államtitkár titkárságát főosztályvezető vezeti, akinek a tevékenységét a helyettes államtitkár irányítja.

A minisztériumok törvényi szabályozásban rögzített felépítése esetében érvényesül a demokratikus jogállamok közigazgatásában általánosan alkalmazott elv, miszerint *a minisztériumi struktúra politikai (ún. politikai változó) és szakmai (ún. szakmai állandó) részre oszlik.*

A politikai részbe tartoznak a politikai szerepkört ellátó politikai kinevezettek, így a miniszter, az államtitkár, a politikai tanácsadók stb., míg a szakmai részbe a közigazgatási szakfeladatokat ellátó közszolgálati tisztviselők, akik a központi állam-

igazgatási szerveknél, így a minisztériumoknál is kormánytisztviselők.¹⁹⁶ Ennek megfelelően épül fel a minisztériumi szervezet is, melyben politikai változó és szakmai állandó részeket szoktak megkülönböztetni. Ez a megkülönböztetés akkor is követhető, ha a két funkció és így a két struktúra között nem merevek a határok, a politikai részben is dolgozhatnak (pl. kabinetben) oda kirendelt köztisztviselők, míg a szakmai állandó struktúrát az irányító miniszter a szervezeti és működési szabályzat által átalakíthatja, a vezetőket (nem csak Magyarországon) leválthatja. Azt azonban, hogy milyen egy minisztérium vezetési és szervezeti struktúrája, törvény szabályozza, mely ily módon stabilizálja a belső kereteket, és ugyanez vonatkozik az alkalmazottak jogállására is.

Ennek a felosztásnak a logikája arra épül, hogy a választásokon győztes és parlamenti többséghez jutó politikai elemeknek a politikáját csak jogilag releváns módon lehet érvényesíteni. A közigazgatásban ez azt jelenti, hogy az irányító testületek, így az államigazgatásban a Kormány, a helyi önkormányzatok esetében pedig a képviselő-testület összetételét a választások eredménye határozza meg közvetlen vagy közvetett formában, ami a politikai függvényében változik. A közigazgatás funkciói azonban feltételezik az állandóságot és a szakmai hozzáértést.

E két szempont érvényesítését jelenti a politikai változó és a szakmai állandó struktúra megkülönböztetése, a politikai akarat ezen keresztül érvényesül legitim módon a közigazgatásra.

Magyarországon a minisztériumi felépítés és működés alapvető szabályait tartalmazó törvények ennek az elvnek megfelelően kerültek megállapításra. ***A kormányzati igazgatás tisztségviselői politikai szolgálati jogviszonyban, biztosi jogviszonyban vagy kormányzati szolgálati jogviszonyban állhatnak.***

Politikai szolgálati jogviszonyban áll a politikai felsővezető, a politikai vezető és a politikai tanácsadó, politikai főtanácsadó és a kabinetfőnök. A minisztériumok esetében politikai felsővezetők a miniszter és az államtitkár. Biztosi jogviszonyban áll – ha van ilyen kinevezve – a miniszteri biztos.

Kormányzati szolgálati jogviszonyban áll a szakmai felsővezető, a szakmai vezető, a központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szervei kormánytisztviselője.

A minisztériumban szakmai felsővezető a minisztérium közigazgatási államtitkára, a minisztérium helyettes államtitkára. Szakmai vezető a főosztályvezető és az osztályvezető a többiek pedig-főszabályként-kormányzati szolgálati jogviszonyban állnak.

¹⁹⁶ Lásd: 2011. évi CXCV. törvény 1. §. (2).

A közigazgatás személyzetéről szóló fejezetben kerül sor azon rendelkezések részletes ismertetésére, melyek a politikai és a szakmai jogállást egymástól megkülönböztetik.

A minisztériumi szervezet esetében a jelenleg hatályos szabályozás alapján a **politikai változó struktúrába tartozik és politikai szolgálati jogviszonyban állnak:**

- a miniszter,
- az államtitkár(ok) és
- politikai segítőikként a politikai tanácsadók, főtanácsadók, a kabinetfőnök.

A politikai változó struktúrába tartozók politikai döntés alapján kerülnek kinevezésre a politikai szolgálati jogviszonyba, feladatuk közpolitikai, és jogállásuk is eltér a közszolgálati tisztviselőkéétől. A politikai változások függvényében változik az ilyen tisztséget betöltők személye (lásd a miniszterelnöki megbízatás keletkezését és megszűnését, a miniszteri kinevezés létrejöttének mechanizmusát stb.).

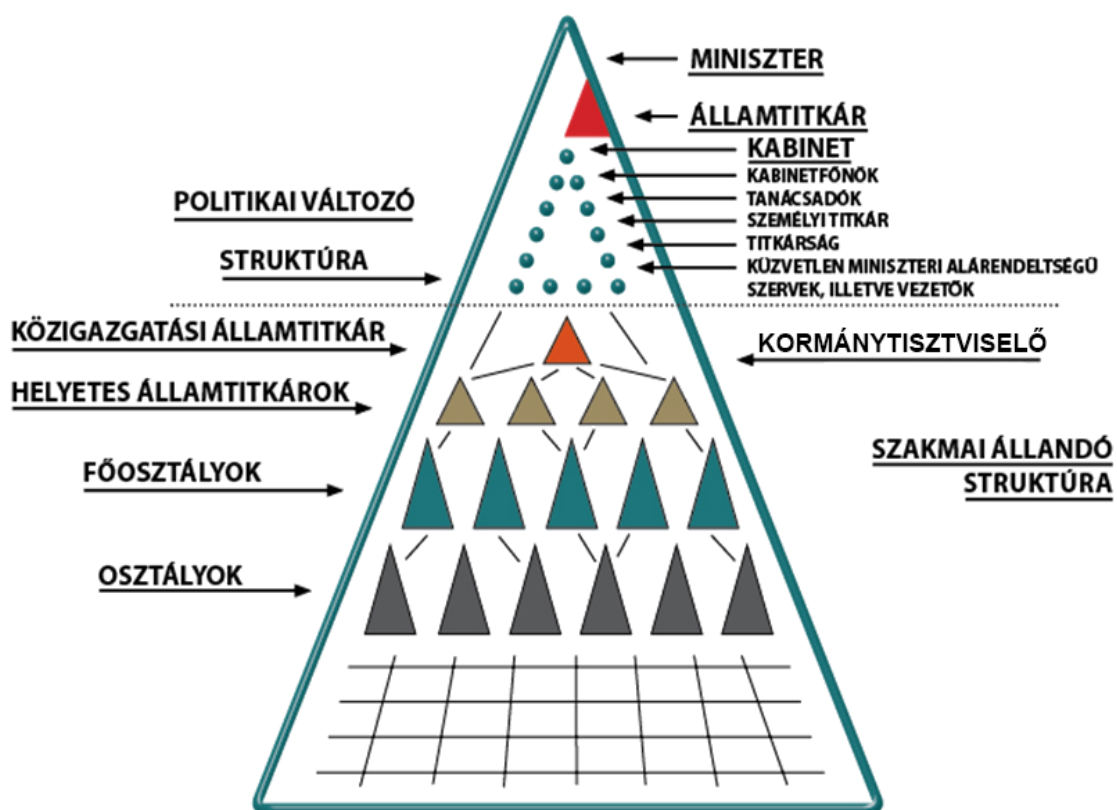
A szakmai állandó struktúrába tartoznak a kormányzati szolgálati jogviszonyban:

- a közigazgatási államtitkár,
- a helyettes államtitkárok,
- a főosztályvezetők, főosztályvezető-helyettesek, osztályvezetők,
- a kormányzati szolgálati jogviszonyban álló kormánytisztviselők.

A szakmai állandó struktúrába tartozók kormányzati szolgálati megbízatásának alapja az általános és a munkakörötől függő speciális szakmai képesítési előírások teljesítése, jogviszonyuk pedig – ami főszabályként határozatlan idejű – közszolgálati tisztviselői-a minisztérium esetében-kormánytisztviselői- jogviszony. Ebből adódóan pedig feladatuk is szakmai.

Természetesen ez a megkülönböztetés nem jelent automatikus mechanizmusokat, mert például a határozatlan időre kinevezett közigazgatási államtitkárokat és helyettes államtitkárokat – mint szakmai felsővezetőket – bármikor indokolás nélkül fel lehet menteni. A jogi környezet mellett a politikai kultúra és a kialakult szokások döntik el, hogy a szakmai vezetők stabilitása a közigazgatásban hogyan alakul. Magyarországon ez az elmúlt években folyamatosan romlott és egyre alacsonyabb vezetői szinteket is érint, ami a politika közigazgatási szerepének növekedését jelenti. A politika mozgásterét ott sikerült a legjelentősebben korlátozni (pl. a skandináv modellben), ahol a központi közigazgatásban a politikai változó és a szakmai állandó struktúrát szervezetileg is különválasztották. Így a minisztériumokban csak politikai kinevezettek vannak, a szakmai elem pedig ügynökségekbe vagy központi hivatalokba szervezett.

A MINISZTÉRIUMI STRUKTÚRA



Forrás: A fejezet szerzője által készített ábra

3.3. A miniszter jogállása és feladatai

Ahogy az a megelőző pontban megállapításra került, a miniszterek és munkaszervezeteik, a minisztériumok jogállására, feladataik körére csak kevés közvetlen alaptörvényi vagy törvényi szabályozás van, azokat főként a Kormány tagjainak feladatkörét szabályozó és kormányrendeleti formában megjelenő statútum¹⁹⁷ rögzíti.

Az Alaptörvény szerint a Kormány tagjai a miniszterelnök és a miniszterek.¹⁹⁸ A minisztert a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki.¹⁹⁹ A minisz-

¹⁹⁷ A Kormány 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelete (Statútum).

¹⁹⁸ Alaptörvény 16. cikk (1) bek.

tériumok felsorolásáról törvény rendelkezik.²⁰⁰ Tárca nélküli miniszter a Kormány által meghatározott feladatkör ellátására nevezhető ki.²⁰¹ A miniszter a Kormány általános politikájának keretei között önállóan irányítja az államigazgatás feladatkörébe tartozó ágait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a Kormány, vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat.²⁰²

Ezt egészítik ki a Kormány tagjaira vonatkozó rendelkezések a következők szerint. A Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Tevékenységéért felelős az Országgyűlésnek, valamint a miniszter a miniszterelnöknek. Részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés ülésein. Az Országgyűlés és az országgyűlési bizottság az ülésén való megjelenésre kötelezheti a Kormány tagját. A Kormány tagja jogállásának részletes szabályait, javadalmazását, valamint a miniszterek helyettesítésének rendjét törvény határozza meg.²⁰³

A kormányrendeleti szinten szabályozó státútum alapján a következő főbb „szakpolitikai” miniszteri feladatkörök azonosíthatók:

- javaslatot készít a Kormány általános politikájára,
- előkészíti a stratégiai dokumentumokat és az ezek végrehajtására vonatkozó programokat, koordinálja azok megvalósítását,
- előkészíti a törvények és a kormányrendeletek tervezeteit, a Kormány, a miniszterelnök és a köztársasági elnök határozatait, valamint törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján miniszteri rendeletet ad ki, különleges jogrend időszakára vonatkozó jogszabálytervezeteket dolgoz ki,
- intézményirányítást és -felügyeletet gyakorol,
- kezdeményezi és előkészíti a feladatkörébe tartozó nemzetközi szerződéseket, megkötöti a nemzetközi szerződésnek nem minősülő tárcamegállapodásokat,
- az Európai Unió intézményeinél, a külkapcsolatokban és a nemzetközi szervezetekben felhatalmazás alapján képviseli a Kormányt,
- gondoskodik az európai integrációból eredő feladatok végrehajtásáról,
- közreműködik az európai uniós források felhasználásában,
- jogszabály vagy szerződés alapján gyakorolja az államot megillető tulajdonosi jogokat az állam tulajdonában álló gazdasági társaság tekintetében, illetve alapítói jogot gyakorol az alapítvány felett,

¹⁹⁹ *Uo.* (7) bek.

²⁰⁰ Alaptörvény 17. cikk (1) bek.

²⁰¹ *Uo.* (2) bek.

²⁰² Alaptörvény 18. cikk (2) bek.

²⁰³ *Uo.* (3)-(5) bek.

- gondoskodik – a statisztikáról szóló törvényben meghatározottak szerint – a feladat- és hatáskörével kapcsolatos statisztikai információrendszer kialakításáról, működtetéséről és fejlesztéséről.

A külső funkciók mellett fontos **a minisztériumi szervezet vezetése** is. A minisztériumi munkaszervezet működési színvonala nagymértékben függ a korszerű vezetési módszerek sikeres alkalmazásától.

A miniszterek részletes feladat- és hatásköreit a statútumban foglalt keretek figyelembevételével jogszabályok határozzák meg, és a minisztériumok szervezeti és működési szabályzatainak mellékletében szereplő hatásköri jegyzékből ismerhetők meg. A statútum tehát csak az általános miniszteri feladatköröket és a főbb ágazati feladatköröket tartalmazza, mintegy irányítúként szolgál a kormányzati munkamegosztásban.

A jelenleg hivatalban lévő Kormány irányítása alá az alábbi minisztériumok tartoznak:²⁰⁴

- Agrárminisztérium,
- Belügyminisztérium,
- Emberi Erőforrások Minisztériuma,
- Honvédelmi Minisztérium,
- Igazságügyi Minisztérium,
- Innovációs és Technológiai Minisztérium,
- Külgazdasági és Külügyminisztérium,
- Miniszterelnöki Kabinetiroda,
- Miniszterelnökség,
- Pénzügyminisztérium.

4. A nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek

Az előbbieken tárgyalt minisztérium nem az egyetlen típusa a központi közigazgatás különös hatáskörű és hivatali formában működő szerveinek. A minisztériumon kívüli, összefoglaló elméleti elnevezéssel **„nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szerveknek”** nevezett kategória egy gyűjtőfogalom, melybe Magyarországon **az autonóm államigazgatási szervek, az önálló szabályozó szervek, a kormányzati főhivatalok és a központi hivatalok, valamint**

²⁰⁴ 2018. évi V. törvény.

2018 májusától létrehozott új szervtípusként a Miniszterelnöki Kormányiroda tartoznak.

Ez az elnevezés az ide tartozó szervek legfőbb jellemzőjét és egyben a minisztériumtól megkülönböztető sajátosságát veszi alapul, nevezetesen azt, hogy e szervek élén nem miniszter áll. Az e kategóriába tartozó szervek csak szakmai állandó struktúrával bírnak, élükön szakmai képzési előírásoknak megfelelő kormányzati szolgálati jogviszonyban álló tisztviselővel.

Az ilyen típusú szervekkel többszintűvé válik a különös hatáskörű központi közigazgatási szervek által végzett ágazati igazgatási és irányítási tevékenység. Kérdés az, hogy erre miért van szükség és miért alakult ez ki szinte minden fejlett közigazgatással rendelkező demokratikus jogállamban? A megalapozott válasz messze meghaladja a tananyag és egyben a közigazgatási jog kereteit, így csak vázlatosan ismertethető. A Kormány és a miniszter jogállásánál írtakra visszautalva rögzíthető, hogy plurális, demokratikus jogállamban a választásokon győztes párt vagy pártok a Kormányon és a kormánytag miniszterelnökön és minisztereken keresztül tud legálisan hatni a közigazgatásra. Ez a közvetítő mechanizmus a politikai változó struktúrán keresztül valósul meg. Ugyanakkor a minisztérium ágazati irányítási jogkörébe tartozó feladatok egy része pártatlan, csak a szakmai és jogi feltételek szerint végezhető tevékenységet jelent (pl. hatósági ügyek intézése, egyedi ügyekben hozott döntések stb.). Az ilyen feladat- és hatáskörök tekintetében – ha azok száma nagy és gyakori az előfordulásuk – inkább létrehozunk egy, a minisztérium szervezetétől független szervezetet, amit nem a miniszter vezet, csak irányít-felügyel, tehát nem ő hozza a döntéseket és azokra utasítást sem adhat. ***A miniszteri felelősség tehát érvényesül, de a politikai miniszter nem hoz egyedi közigazgatási döntéseket (mert nem is az a dolga!).***

A másik ilyen érv nem annyira szakmai, hanem inkább politikai. Ez ***a kormányzati munka rugalmasságához fűződő érdek.*** A miniszterek a Kormány tagjai, melynek összetétele, a kormánystruktúra politikai kérdés. A politikai döntések igen összetettek még akkor is, ha egy párt szerzett kormányzóképes többséget a parlamentben, de még kényesebb, ha a kormány koalíciós. A nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek létrehozásához pedig nem csak miniszteri kinevezésre nincs szükség, de általában nem is kell a törvényhozás közreműködése, így rugalmasabban oszthatók fel az ágazati feladatok. Ez még akkor is így van, ha a hatályos magyar szabályozás törvénnyel létrehozható kategóriát is ismer a kormányhivatalok esetében.

A Kormány és a kormánytag miniszter közvetlen politikai ráhatásának a korlátozása a konkrét közigazgatási szakmai ügyekre és a kormányzati munka rugalmasságához fűződő érdek tehát együtt indokolják az ilyen típusú szervek létét.

4.1. Az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek

Kialakulásuk a Kormány és a kormánytag miniszter közvetlen politikai ráhatásának a korlátozásához kötődik. E szervek a végrehajtó hatalmi ág körébe tartozó közigazgatási feladatokat látják el, mely irányítója parlamentáris kormányforma esetében a Kormány. **Vannak azonban a fejlett polgári demokráciákban olyan igazgatási területek (pl. a gazdasági versenyfelügyelet, a médiaigazgatás, a közbeszerzések felügyelete stb.), melyeknek a társadalmi fontossága és intézésük politikai semlegessége nagyobb közérdeket képvisel, mint a politikai irányítás legitimizált gyakorlása.** Az ilyen típusú szerveknek törvényben egyedileg szabályozott olyan jogállása van, mely a többi központi közigazgatási szervnél nagyobb önállóságot, autonómiát biztosít a Kormánytól. Ezek az úgynevezett autonóm államigazgatási szervek, mint Magyarországon pl. a Gazdasági Versenyhivatal, a Közbeszerzési Hatóság stb.

Az önállóság egyik eszköze lehet az önálló jogi szabályozási jogkör, ami az ún. független szabályozó közhatóságok kialakulásához vezetett a világ fejlett országaiban. Ennek megnyilvánulása a hatályos magyar szabályozásban az **önálló szabályozó szervek Alaptörvényben is rögzített megjelenése.** Az Alaptörvény 23. cikke alapján e szerveket az Országgyűlés hozza létre sarkalatos törvénnyel, a végrehajtó hatalmi ágba tartozó feladatokat látják el, vezetőjüket a köztársasági elnök vagy a miniszterelnök nevezi ki, évente beszámolnak az Országgyűlésnek és törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet adnak ki. Ilyen szerv például a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság, valamint 2021. október 1-től a 2021. évi XXXII. törvénnyel létrehozott Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága.

A Magyarországon intézményesített további nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek a kormányzati főhivatal és a központi hivatal ilyen önállósággal nem rendelkeznek, és irányításuk vagy a miniszterelnök által közvetlenül kijelölt miniszter felügyeletével (kormányzati főhivatal), vagy közvetlenül a miniszter által történik (központi hivatal).

4.2. A kormányzati főhivatal²⁰⁵

A kormányzati főhivatal törvény által létrehozott, a Kormány irányítása alatt működő különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szerv, melynek felügyeletét a kormány eredeti jogalkotói jogkörében kiadott rendeletében kijelölt miniszter látja el. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a miniszter e jogkörében törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján jogszabályt alkot a kormányzati főhivatal feladatkörébe tartozó kérdésekben, illetve előterjesztést tesz

²⁰⁵ A 2018. évi CXXV. törvénnyel intézményesített új szervtípus, mely a korábbi kormányhivatalok helyébe lépett egyebek közt azért, mert könnyen összekeverhető elnevezése volt a területi kormányzati igazgatási szervként működő fővárosi, megyei kormányhivatalokkal.

törvény vagy kormányrendelet alkotására és képviseli a kormányzati főhivatalt a Kormány és az Országgyűlés előtt.

A kormányzati főhivatal relatív önállóságát jelenti az, hogy törvényben meghatározott feladatkörében nem utasítható. A Kormány általi irányításának megnyilvánulását jelenti azonban az, hogy a kormányzati főhivatal tevékenységéről beszámol a Kormánynak, valamint tájékoztatja az Országgyűlés feladatkörében érintett bizottságát. A felügyelő miniszter fontos jogköre, hogy, bár a kormányzati főhivatal szervezeti és működési szabályzatát a vezetője készíti elő, de azt a kormányzati főhivatalt felügyelő miniszter adja ki normatív utasításban.

A kormányzati főhivatal szervezetére – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a szakmai felsővezetőkre vonatkozó rendelkezések kivételével a minisztérium szervezetére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

A kormányzati főhivatal által ellátott feladatok indokolhatják azt, hogy területi szervekkel rendelkezzen. Erre azonban csak akkor van mód, ha a kormányzati főhivatalt létrehozó törvény kifejezetten lehetővé teszi. Fontos, hogy vezetőjét – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a kormányzati főhivatalt felügyelő miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel.

4.3. A központi hivatal

A központi hivatal törvény vagy kormányrendelet által létrehozott, miniszter irányítása alatt működő, különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szerv.

Törvény vagy kormányrendelet a központi hivatal irányításáról rendelkezhet úgy, hogy ügyek meghatározott csoportjaival összefüggésben a hatékonysági és a pénzügyi ellenőrzés kivételével, egyes hatásköröket vagy ezek együttesét valamely központi kormányzati igazgatási szerv vezetője vagy kormánybiztos gyakorolja.

A központi hivatalok miniszter általi irányítása azt jelenti, hogy a központi hivatal a miniszter feladatkörébe tartozó ügyekben jár el, de a minisztertől elkülönült önálló feladat- és hatáskörrel, önálló szervezettel és személyzettel rendelkezik.

A központi hivatal szervezetére – ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – a szakmai felsővezetőkre vonatkozó rendelkezések kivételével a minisztérium szervezetére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

A miniszteri irányítás jegyében a központi hivatal szervezeti és működési szabályzatát a központi hivatalt irányító miniszter normatív utasításban adja ki, valamint a központi hivatal vezetőjét – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a központi hivatalt irányító miniszter nevezi ki és menti fel.

Külön kategóriát képez e szervtípuson belül a törvénnyel létrehozott központi hivatal, mely akkor hozható létre, ha a központi hivatal rendvédelmi feladatokat lát el. A törvénnyel létrehozott központi hivatal irányítását a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletében kijelölt miniszter látja el. Az e típusú szervek sajátossága, hogy a központi hivatal létrehozó törvény erre irányuló rendelkezése alapján a központi hivatal vezetőjének feladat- és hatáskörét a központi hivatal irányító miniszter irányítása alá tartozó, a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletében kijelölt államtitkár gyakorolja. A központi hivatal vezetője helyettesének feladat- és hatáskörét pedig a központi hivatal irányító miniszter által vezetett minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározott helyettes államtitkár gyakorolja. Az irányítás és a vezetés elméleti fogalma, tehát ezekben az esetekben összemosódik, melyet próbált a jogalkotó tompítani. Az irányítást ellátó minisztérium államtitkára ugyanis e tevékenysége tekintetében a miniszter által – a központi hivatal irányításával összefüggő hatáskörök gyakorlásán túlmenően – nem utasítható. Nem gyakorolhat olyan, a központi hivatal irányító minisztert megillető hatáskört, amely a központi hivatal irányításával összefüggő döntés meghozatalára irányul. Nem helyettesítheti a központi hivatal irányító minisztert és a központi hivatal irányító miniszter által átruházott hatáskörben nem járhat el a miniszter nevében azon központi hivatal érintő irányító hatáskörök gyakorlásával összefüggésben, amely vezetőjének feladat- és hatáskörét gyakorolja. A központi hivatal irányító miniszternek a központi hivatal irányításával, valamint a központi hivatal által hozott hatósági döntés felettes szervként történő felülvizsgálatával összefüggő hatáskörét átruházott hatáskörben gyakorló személyt, szervezeti egység vezetőjét – e tevékenységével összefüggésben – nem irányíthatja.

A helyettes államtitkár tevékenységét a központi hivatal vezető államtitkár irányítja, akinek hatáskörébe a vezető-helyettesi tevékenységen kívül más minisztériumi szakmai feladat nem utalható. A központi hivatal irányító miniszter által – a központi hivatal irányításával összefüggő hatáskörök gyakorlásán túlmenően – nem utasítható, nem gyakorolhat olyan, a központi hivatal irányító minisztert megillető hatáskört, amely a központi hivatal irányításával összefüggő döntés meghozatalára irányul. A központi hivatal irányító miniszter által átruházott hatáskörben nem járhat el a miniszter nevében azon központi hivatal érintő irányítási, valamint a központi hivatal által hozott hatósági döntés felettes szervként történő felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörök gyakorlásával összefüggésben, amely vezetője helyettesének feladat- és hatáskörét gyakorolja.

A központi hivatal irányító miniszternek a központi hivatal irányításával, valamint a központi hivatal által hozott hatósági döntés felettes szervként történő felülvizsgálatával összefüggő hatáskörét átruházott hatáskörben gyakorló szervezeti egység vezetőjét e tevékenységével összefüggésben nem irányíthatja.

A felsorolt jogi garanciák még bonyolultabb irányítási és vezetési viszonyokat hoznak létre, mely nehezen átlátható, gyakorolható és ellenőrizhető.

Újdonságnak számít a kormányzati igazgatásról szóló törvényi szabályozásban az, hogy a törvény központi hivatal típusait is meghatározza. Így a központi hivatal a tevékenysége alapján a központi hivatal létrehozó törvényben vagy kormányrendeletben lehet:

- hatósági,
- piacfelügyeleti,
- szolgáltató,
- fenntartói,
- forráskezelő,
- ellenőrző, illetve
- kiszolgáló típusú.

Ezeken belül a központi hivatal létrehozó törvény vagy kormányrendelet meghatározhatja az elsődlegesen és a kiegészítő jelleggel végzett tevékenységeket.

A központi hivatalok is rendelkezhetnek területi szervekkel, ha ezt a központi hivatal létrehozó törvény, vagy kormányrendelet lehetővé teszi. ***A kormányzati főhivatalok és a központi hivatalok tehát a minisztériumhoz hasonlóan a központi közigazgatás egyszemélyi vezetés alatt álló, hivatali formában működő különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szervei.***

A kormányzati főhivatalok feladat- és hatásköre főként olyan feladatokat fog át, amelyek nem tartoznak egyetlen kormánytag kizárólagos feladatkörébe sem (pl.: Központi Statisztikai Hivatal, a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala), így munkájukat a Kormány irányítja és a kijelölt kormánytag csupán felügyeli. Ebből adódóan ***a kormányzati főhivatalok közigazgatási önállósága a felügyelő miniszterek irányába viszonylag nagy.***

A központi hivatalok által ellátott feladatok az irányító miniszter feladatkörébe tartoznak és általában operatív jellegű, a típusaik által is jelzett igen differenciált ügyekben járnak, melyek indokolják azt, hogy a minisztérium szervezetétől független, önálló szervként működjenek. ***A miniszter irányítási jogköre e szervek felé bár erős, de nem terjed ki a hatáskörükbe tartozó konkrét ügyekre.*** Mindkét szervtípus kormányhoz való kötődése azonban egyértelműen nagyobb az autonóm államigazgatási szervekhez és az önálló szabályozó szervekhez képest.

Központi hivatalok a következők:²⁰⁶

- Kormányzati Ellenőrzési Hivatal,
- Nemzetstratégiai Kutatóintézet,

²⁰⁶ A központi közigazgatás reformja következtében gyorsan változó állapotot lásd a 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet mellékletében.

- Nemzeti Örökség Intézete,
- Nemzeti Kommunikációs Hivatal,
- Nemzeti Koncessziós Iroda,
- Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,
- Társadalmi Esélyteremtési Főigazgatóság,
- Emberi Erőforrás Támogatáskezelő,
- Állami Egészségügyi Ellátó Központ,
- Nemzeti Népegészségügyi Központ,
- Országos Kórházi Főigazgatóság,
- Klebelsberg Központ,
- Oktatási Hivatal,
- Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő,
- Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság,
- Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet,
- Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal,
- Nemzeti Park Igazgatóságok,
- Nemzeti Földügyi Központ,
- Országos Meteorológiai Szolgálat,
- Nemzeti Befektetési Ügynökség,
- Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság,
- Magyar Államkincstár,
- Nemzeti Adó- és Vámhivatal,
- Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Hivatal,
- Szerencsejáték Felügyelet,
- Magyar Bányászati és Földtani Hivatal,
- Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet.

Amint az már jelzésre került, a központi közigazgatási struktúra folyamatosan változik.

4.4. A Miniszterelnöki Kormányiroda

Ahogy ez már korábban említésre került, a 2018 májusi kormányváltást követően létrejött új szervtípus a Miniszterelnöki Kormányiroda. A hatályos jogi szabályozásban kinyilvánított jogalkotói szándék szerint jogállása *A Miniszterelnöki Kormányiroda a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezeteként működő különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szerv*.²⁰⁷ A Miniszterelnöki Kormányirodát a miniszterelnök közvetlenül irányítja és önálló költségvetési fejezettel rendelkező központi költségvetési szerv.

A Miniszterelnöki Kormányiroda azonban nem tartozik a minisztériumok közé, mert nem miniszter vezeti, de ettől eltekintve főszabályként esetében a minisztériumokra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket megfelelő eltérésekkel kell alkalmazni. Így pl. a minisztert a minisztérium és annak személyi állománya tekintetében megillető feladat- és hatáskörökre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket a miniszterelnökre kell alkalmazni.

A Miniszterelnöki Kormányirodát azonban a közigazgatási államtitkár vezeti, aki a miniszterelnök közvetlen irányítása alatt áll, tevékenységét pedig a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően végzi. A Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára tekintetében a közigazgatási államtitkárokra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket is eltérésekkel kell alkalmazni. Így a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendelete meghatározhatja, hogy a miniszterelnök mely feladat- és hatáskörét gyakorolja a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján, de ennek részleteit a Miniszterelnöki Kormányiroda szervezeti és működési szabályzata állapítja meg. Bár a szervezetet nem politikus miniszter vezeti, de fontos sajátossága, hogy a szervezetében államtitkár is működhet azzal, hogy az államtitkár a miniszterelnököt nem helyettesítheti.

A Miniszterelnöki Kormányiroda szervezetében is működnek helyettes államtitkárok, akik a miniszterelnök feladat- és hatáskörének a Miniszterelnöki Kormányiroda szervezeti és működési szabályzatában meghatározott része tekintetében végznek szakmai munkát, valamint döntenek a hatáskörükbe utalt ügyekben. A Miniszterelnöki Kormányiroda szervezeti és működési szabályzatát egyébként a miniszterelnök normatív utasításban adja ki.

Fontos változás 2019 január elsejétől, hogy a Miniszterelnöki Kormányiroda a kormányzati személyügyi igazgatásra kijelölt szerv. Ebből következik, hogy a politikai felsővezetők, a közigazgatási államtitkárok és a helyettes államtitkárok személyi anyagának nyilvántartását a Miniszterelnöki Kormányiroda vezeti.

²⁰⁷ 2018. évi CXXXV. törvény 16. §.

VII. FEJEZET

TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK. ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADATOK TELEPÜLÉSI SZINTŰ ELLÁTÁSÁNAK RENDSZERE, A JEGYZŐ JOGÁLLÁSA ÉS FELADATAI

A közigazgatás intézményrendszeréről szóló részben már utaltunk arra, hogy a közfeladatok egy tagolt és differenciált rendszer útján valósulnak meg. ***A szűk értelemben vett intézményrendszer egyik alrendszerét az államigazgatási szervek alkotják, melyek központi és területi szinten egyaránt megtalálhatóak.***²⁰⁸

Ennek az a magyarázata, hogy a központi közigazgatási szervek nem képesek minden felmerülő feladatot az ország egész területén egymaguk ellátni, emiatt jellemzően területi szervekkel is rendelkeznek. A közöttük kialakult ***munkamegosztás lényege***, hogy a ***központi államigazgatásban*** jellemzően ***irányító tevékenység*** zajlik (pl.: jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök előkészítésével, az egységes működést és a helyes jogértelmezést biztosító szakmai javaslatok révén, stb.), Az államigazgatás ***alacsonyabb szintjein végrehajtási jellegű feladatokat látnak el***. Ez nem keverendő össze a közigazgatás egészének államhatalmi ági rendeltetésével, mivel ebben a kontextusban pl. a központi akarat alacsonyabb szinteken történő megvalósítását, ügyfelek fogadását, helyszíni ellenőrzéseket és ezekkel szorosan összefüggő egyéb tevékenységeket kell érteni.²⁰⁹

A kérdéskör bemutatása során - a legújabb fejleményekre is tekintettel - a tágabb kategóriától a szűkebb felé haladva, az alábbi logika mentén építjük fel a fejezetet:

- először röviden megvizsgáljuk, hogy ***mi tekintendő területi, másképp közszintnek*** a közigazgatásban, és vázlatosan áttekintjük azt, hogy ***milyen közigazgatási szervek működnek ezen a szinten***,
- ezután részletesen már ***csak a területi szint államigazgatási oldalával*** foglalkozunk,
- végül ***a magyar területi államigazgatás rendszerén belül külön ismertettjük***:

²⁰⁸ Lásd ezzel egyezően PATYI, András – RIXER, Ádám eds., *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, Schenk Verlag, 2014. 287-319.

²⁰⁹ Lásd még: ÁRVA Zsuzsanna, *Központosítás-összpontosítás-szétpontosítás*. In: TORGYIK, Judit (szerk.), *Válogatott tanulmányok a társadalomtudományok köréből*. Komárno, Szlovákia, International Research Institute, 2017. 129-131.

- *a fővárosi, megyei kormányhivatalokat* (amelyek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény szerint ún. területi kormányzati igazgatási szerveknek minősülnek), *valamint*
- röviden megemlítjük *a többi területi államigazgatási szervet* (amelyek a fenti törvény szerint ún. központi kormányzati igazgatási szervek területi, helyi szervei, mint amilyenek pl.: a Magyar Államkincstár Megyei Igazgatóságai, vagy a Nemzetipark Igazgatóságok).

1. A középszintű közigazgatás általános kérdései

A közigazgatás a centrumból a települések felé haladva több szegmensre osztható. Központi, közép-, valamint települési szintre (lásd későbbi a magyar civil közigazgatásról készült ábrát). A középszint, másképp területi közigazgatás *a központi szint és a települési szint között elhelyezkedő (egy vagy több) területi illetékesség-gel rendelkező közigazgatás.*

Nem szükségszerű tehát, hogy egy országban csak egy középszint működjön (egyszerre lehet jelen pl.: régió, megye vagy járás²¹⁰), mint ahogy az sem, hogy középszinten a civil közigazgatás nagy alrendszerei, így pl. az államigazgatás és a helyi önkormányzati szervek egyaránt jelen legyenek „egymás mellett”.²¹¹ Tekintettel azonban arra, hogy az eltérő karakterű közfeladatok ellátása eltérő logikát igényel, az európai államokban általánosan elterjedt az a megoldás, hogy *a középszint differenciált*, vagyis egymás mellett vannak jelen:

- *a civil közigazgatás két nagy alrendszere, azaz*
 - a központi *államigazgatási* szervek *területi* (másképp dekoncentrált) *szervei,*
 - a *területi* típusú *önkormányzatok,*
- a központi *rendészeti szervek területi szervei,*
- valamint *egyéb,* a fentiek közé nem sorolható szervek.

A területi államigazgatási szervek tehát a középszintű igazgatásnak csak az egyik részét jelentik, a legtöbb országban annak nem kizárólagos szereplői. A középszintű közigazgatásban *munkamegosztás érvényesül,* amiben *az államigazgatás terü-*

²¹⁰ Lásd pl. Franciaországot. <http://www.prefectures-regions.gouv.fr/> (2019. 01. 15-i letöltés).

²¹¹ Erre szolgálhat példaként Csehország közigazgatása. https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz_cast.pl?cast=62458 (2019. 01. 07-i letöltés), továbbá egyes német Landok adminisztratív rendszerei.

leti szervei látnak el jellemzően minden olyan teendőt, amelynek a területi kötődése gyenge, többnyire országosan egységes intézést, esetleg speciális lehatárolást, vagy hatósági jogosítványokat igényelnek (lásd a lenti táblázatot).

Hogy egyértelművé váljon *a különbség a középszintű igazgatás civil alrendszerei között* (tehát itt sem a rendészeti, sem pedig egyéb szervek nem jelennek már meg az összevetésben), a legfontosabb eltéréseket táblázatba rendeztük. A lenti táblázat általános áttekintés, tehát nem kizárólag csak a magyar szabályozásból indul ki.

| | TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁS | TERÜLETI ÖNKORMÁNYZATOK |
|--|--|---|
| <i>Központi közigazgatáshoz való viszony</i> | központi szervek dekoncentrált egységei | decentralizált egységek, központi szerv nélkül |
| <i>Területi kötődés</i> | gyenge | erős |
| <i>Vezetés módja</i> | egyszemélyi vezetés | választott testületek (valamint tisztviselők) |
| <i>Rendeltetés</i> | jellemzően közhatalmi elemmel bíró szakosított feladatok ellátása | tipikusan közszolgáltatások szervezése és nyújtása, bizonyos esetekben egyéb feladatok is (pl. területfejlesztés) |
| <i>Működési terület</i> | speciális lehatárolás is lehetséges (pl.: régiós, megyeközi, járási) | az ország területi tagozódásához igazodó (megyei) lehatárolás jellemző |
| <i>Intézett ügyek jellege</i> | többnyire országosan egységes intézést igénylő ügyekben járnak el | helyi, területi relevanciájú közügyek intézése |

Forrás: A fejezet szerzője által készített táblázat

1990 óta Magyarországon *a hivatalos területbeosztás szerint középszinten megyék* találhatóak, amelyek nem csupán a területi (értsd: megyei) önkormányzatoknak, de a legtöbb dekoncentrált államigazgatási és rendészeti szervnek is működési keretétől szolgálnak. Annak ellenére, hogy igazgatásracionálitási okokból kifolyólag középszinten korábban is és ma is több közigazgatási szerv *megyét meghaladó (régi-*

*ós) keretekben működött/működik, a régió nem vált a hivatalos területbeosztás alapjává.*²¹²

2. A területi államigazgatási szervek közös jellemzői

A továbbiakban a területi szintnek csak az államigazgatási oldalát vizsgáljuk és azt is alapvetően a hatályos magyar szabályok alapján. A nevezett szervezethez tartozó kezdetektől fogva vannak olyan **közös vonásai** (ezek egy része már a fenti táblázatban is megjelölésre került), melyek a közigazgatás más alrendszerétől markánsan megkülönböztetik, és amelyek a területi államigazgatás szervezési elveire vezethetők vissza. Ezek az alábbiak:

- Magyarország Alaptörvénye (és a korábbi Alkotmány) szerint csak az **Országgyűlés** és a **Kormány létesíthet** ilyen szervet,
- a dekoncentrált államigazgatási szervek mindig **valamely ágazat irányítása és felügyelete alatt állnak Magyarországon**,
- erőteljes a centrumhoz való kapcsolódásuk, míg **területi kötődésük gyenge**,
- **végrehajtó** jellegű államigazgatási feladatokat látnak el,
- jellemzően **különös** (másképp speciális) **hatáskörrel** rendelkeznek,
- alapvetően **hatósági tevékenységet** látnak el,
- a szervek **hivatali formában** működnek, **egyszemélyi vezetés** alatt állnak,
- **társadalmi kontroll** csak **ritkán** érvényesül irányukba,
- **foglalkoztatottjaik közszolgálati** szabályozás hatálya alatt állnak.

Összegezve, Magyarországon a területi államigazgatási szervek olyan közigazgatási szervek, amelyek a központi államigazgatási szervek végrehajtó funkcióját látják el, és tevékenységüket – aminek legfőbb jellemzője a közhatalmi irányultság – a felettes szerv irányítása és ellenőrzése mellett, végrehajtási önállósággal végzik.

A területi államigazgatási szerveket **hatáskörük alapján két nagy csoportba** lehet szétválasztani:

²¹² Vö. BARTA Attila - KOZMA Gábor, *A dekoncentrált államigazgatási szervek térstruktúrájának változása 1990 után*. In: NYÁRI Diána (szerk.), *A VI. Magyar Földrajzi Konferencia, a MERIEXWA nyitókonferencia és a Geográfus Doktoranduszok Országos Konferenciájának Tanulmánykötete: Kockázat - konfliktus – kihívás*. Szeged, 2012. 476-482., és ÁRVA Zsuzsanna, *A közigazgatás quasi bíraskodási tevékenysége*. Debrecen, DUP, 2014. 190-192.

- a központi szint alatti államigazgatási szervek zöme **különös (másképp speciális) hatáskörű**, miután többségükben valamelyik szakigazgatási terület jól körülhatárolt (pl.: adóigazgatási, természetvédelmi, tanügyi) teendők végrehajtásáért felelnek,
- az **általános (másképp generális) hatáskörű** dekoncentrált szerv ellenben a Kormány kiemelt területi szerve. A Kormány területi képviselőjét ellátó intézménnyel emiatt külön foglalkozunk. Ez a megoldás szinte valamennyi európai államban alkalmazott²¹³ és **létét több ok** támasztja alá:
 - az egyik legmeghatározóbb, hogy vannak olyan **teendők, amiket egyik** különös hatáskörű **szakigazgatási szervhez sem lehet telepíteni** vagy azok kiemelkedő jelentősége (pl.: önkormányzatok fölötti törvényességi kontroll, nemzetgazdaságilag kiemelkedő beruházások), vagy ágazatokon átívelő mivolta miatt (pl.: informatikai, koordinációs, vagy ügyfélszolgálati feladatok),
 - a másik ok az, hogy a **Kormányt** (ezen keresztül pedig a központi akaratot) **területi szinten** jellemzően egy **elkülönült szerv képviselje**.

3. A magyar területi államigazgatás rendszere

3.1. A fővárosi, megyei kormányhivatalok alapvető feladatai

2010 végén, 2011 elején új szakasz vette kezdetét a magyar területi államigazgatásban, aminek iránya egyértelműen a hatáskörök koncentrációja és a korábban népes dekoncentrált szervei kör redukciója lett. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló **2010. évi CXXVI. törvény** (továbbiakban Khtv.) rendelkezései alapján 2011. január elsejétől középszinten **fővárosi és megyei kormányhivatalok** (továbbiakban kormányhivatalok) kezdtek meg működésüket, melyek az **Alaptörvény** 17. cikk (3) bekezdése értelmében **a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei**.

²¹³ <http://www.eastr-asso.org/fiches-pays> (2018. 11. 14-i letöltés). További hasznos információkat osztt meg: LOPIŽIĆ, Iva - NOVAK, Goranka Lalić, The Role of Deconcentrated State Administration in Migration and Integration Affairs: A Way Forward. *Croatian and Comparative Public Administration*, 2018/2. 294-295.

*A fentiekén túl a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény rögzíti, hogy a fővárosi, megyei kormányhivatalok ún. területi kormányzati igazgatási szervek, amelyek az alábbi kiterjedt feladatokkal rendelkeznek.*²¹⁴

A területi államigazgatási feladatok összehangolása keretében:

- a kormányhivatal a jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően összehangolja és elősegíti a **kormányzati feladatok területi végrehajtását**,
- a központi államigazgatási szervek területi szervei (rövid bemutatásukat lásd később), valamint a rendvédelmi szervek feladataik ellátása során **kötelesek egymással és a kormányhivatallal együttműködni**,
- a kormányhivatal a feladatainak teljesítése érdekében jogosult a központi államigazgatási szervek területi szervei vezetőitől **adatokat, felvilágosítást kérni**,
- a központi államigazgatási szervek területi szervei - az állami adó- és vámhatóság kivételével -, továbbá a területi illetékességgel államigazgatási feladatot ellátó más szervek és személyek államigazgatási jogkörükben eljárva, illetve az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően szervezeti és szakmai önállóságuk megtartásával - a **kormányhivatal koordinációs jogkörébe tartoznak**,
- továbbá a törvény kimondja, hogy 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 rendvédelmi szervek, valamint az állami adó- és vámhatóság kivételével - a **kormányhivatal ellenőrzési jogkörébe tartoznak**.

Koordinációs feladatait elősegítendő, a kormányhivatal rendelkezik egy állandó fórummal, ez az ún. államigazgatási kollégium. Erre vonatkozóan a törvény rögzíti, hogy annak **vezetője a kormány megbízott, tagjai** a kormányhivatal főigazgatója, igazgatója és fősztályvezetői, a járási hivatalok hivatalvezetői (a továbbiakban: hivatalvezető), a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv vezetője, a kormányhivatal koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartozó területi államigazgatási szervek vezetői, valamint a kormány megbízott által meghívottak.

²¹⁴ Az itt megjelölt, illetve ezekhez tartalmukban hasonló feladatok eredetileg a Khtv.-ben szerepeltek, azonban a megváltozott szabályozás jegyében átkerültek a kormányzati igazgatásról szóló törvénybe. A Khtv. így a továbbiakban már csak a fővárosi és megyei kormányhivatal adatkezelésével összefüggő rendelkezéseket taglalja, valamint a kormányhivatal eljárásaiban alkalmazható egyedi eljárásrendet ismerteti.

Jogorvoslati jogköre keretében - ha erre törvény vagy kormányrendelet más hatóságot nem jelöl ki - a kormányhivatal **jogosult a fellebbezés elbírálására és az Általános közigazgatási rendtartásban a felügyeleti szervre ruházott jogkörök gyakorlására**, ha az elsőfokú hatóság a járási hivatal vagy a helyi önkormányzat államigazgatási hatáskörben eljáró jegyzője, főjegyzője.

További fontos feladata az intézménynek, hogy **véleményezi** - a rendvédelmi szervek, valamint az állami adó- és vámhatóság kivételével - a központi államigazgatási szervek területi szervei, valamint a területi illetékességgel kizárólag államigazgatási feladatot ellátó más szervek:

- vezetőinek **kinevezését és felmentését**,
- **létrehozására, átszervezésére**, valamint jogállásuk és illetékességi területük **módosítására** vonatkozó **előterjesztést**,
- foglalkoztatottjai **létszámára és költségvetésének** a megállapítására vonatkozó előterjesztést, **javaslatokat**.

Tájékoztatói jogköre keretében - a rendvédelmi szervek, valamint az állami adó- és vámhatóság kivételével - a Kormánynak alárendelt szervek bármely területi szervétől, valamint a polgármestertől és a jegyzőtől az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően, valamint a területi illetékességgel államigazgatási feladatot ellátó más szervtől és személytől:

- bármely **döntést bekérhet**,
- a szerv **intézkedéséről tájékoztatást kérhet**, illetve
- jogszabály eltérő rendelkezése hiányában az **iratokba betekinthez**.

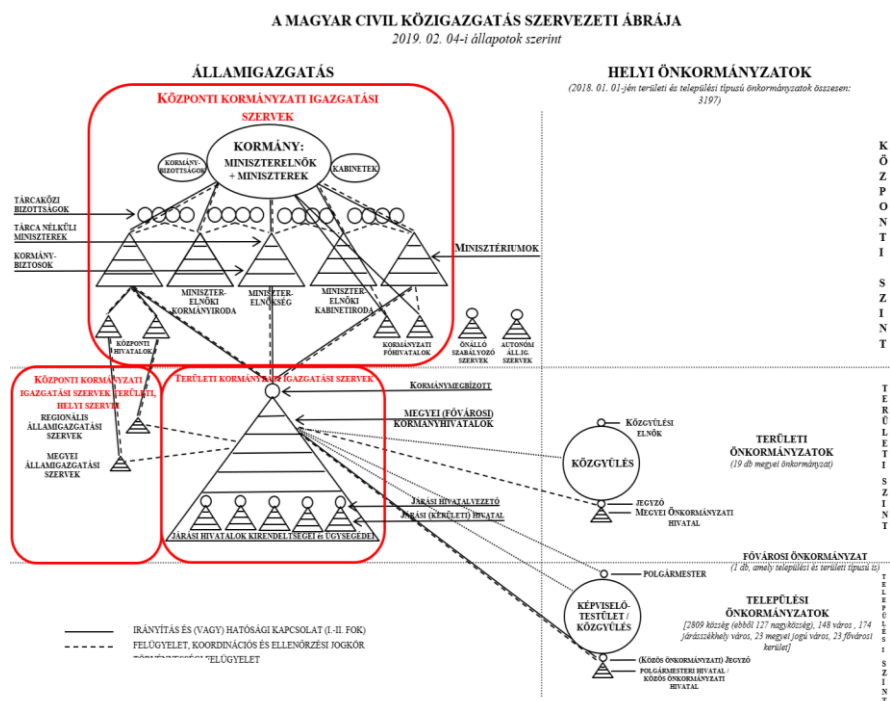
Törvénysértés észlelése esetén egyeztető eljárást kezdeményez, ennek eredménytelensége esetén a szerv felügyeleti szervénél felügyeleti eljárást, míg ennek eredménytelensége esetén a feladatkörrel rendelkező miniszter eljárását kezdeményezi.

Egyéb feladat- és hatáskörök:

- a törvény utal arra, hogy a kormányhivatalnak többek között a **helyi önkormányzatokkal összefüggésben** is vannak feladatai (ami egyébként szoros összefüggésben áll azzal, hogy más jogszabályok alapján a helyi önkormányzatok fölött ún. törvényességi felügyeletet gyakorol),
- a rendvédelmi szervek, valamint az állami adó- és vámhatóság kivételével **ellenőrzési feladatokat lát el**, különös tekintettel az Ákr. végrehajtásának és a hatósági tevékenység jogszerűségének ellenőrzésére (ez egyébként nem keverendő össze azzal, hogy a kormányhivatal kormánytisztviselője az illetékes kormányhivatal vagy a járási hivatal hatáskörében az erre jogosító igazolvány birtokában maga is hatósági ellenőrzést végezhet),
- a rendvédelmi szervek, valamint az állami adó- és vámhatóság kivételével gondoskodik a területi államigazgatási szervek **ellenőrzési tevékenységének összehangolásáról**,
- közigazgatási **informatikai közreműködői tevékenységet lát el**,

- **ügyfélszolgálatot működtethet,**
- jogszabályban meghatározottak szerint **nyilvántartást vezet,**
- jogszabályban meghatározott szolgáltató feladatkörébe tartozó informatikai szolgáltatások kivételével ügyintézéshez kapcsolódó **informatikai szolgáltatást biztosít,**
- ellátja a jogszabályban meghatározott **egyéb** feladatait (pl. kisajátítási ügyekben jár el).

A kormányhivatalok magyar civil közigazgatásban elfoglalt helyét szemlélteti a lenti ábra.



Forrás: A fejezet szerzője által aktualizált ábra

3.2. A kormányhivatalok irányításának és belső struktúrájának néhány jellemzője

A kormányhivatalok, kiterjedt feladatkörükre tekintettel, ún. osztott (másképp többes) irányítás alatt állnak. Ez azt jelenti, hogy **elválik egymástól a szervi, valamint a szakmai irányítás.** Előbbit a kormányhivatal irányítására kijelölt miniszter (a miniszterelnökséget vezető miniszter) gyakorolja és tipikusan a működési kérdésekre irányul, utóbbit viszont az adott ügycsoport tekintetében érintett ágazat vezetője (pl. népegészségügyi szakmai kérdésben az emberi erőforrások minisztere).

Azt, hogy melyik szakterület melyik kormánytaghoz tartozik, a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet tisztázza.

A kormányhivatalok feladataihoz és irányításához hasonlóan szervezetük és vezetésük főbb elemeit is a 2018. évi CXXV. törvény rendezi. Ezek szerint a kormányhivatal:

- a kormány megbízott (továbbiakban KMB) által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből, valamint
- a járási (fővárosban kerületi) hivatalokból áll.

A kormányhivatal vezetője a kormány megbízott, aki a 2018. évi CXXV. törvény értelmében ún. politikai szolgálati jogviszonyban áll. Megbízatása a Kormány megbízatásához igazodik, ezzel is összekapcsolva a két intézményt és hangsúlyozva a Kormányhoz (illetve a miniszterelnökhöz) való szoros kötődést. A KMB-t a miniszterelnökséget vezető miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel. A KMB felett – a kinevezés és a felmentés kivételével – a munkáltatói jogokat az említett miniszter gyakorolja. *A kormány megbízott a feladatainak ellátásáért és hatáskörének gyakorlásáért a miniszterelnöknek politikai, a kormányhivatalok irányítására kijelölt miniszternek pedig szakmai felelősséggel tartozik.*

A kormányhivatal hivatali szervezetét főigazgató vezeti. A főigazgató a kormány megbízott általános helyettese. *A főigazgató munkáját általános helyettesként igazgató segíti.* A kormányhivatalok belső szervezete további egységekre, így pl.: titkárságokra, főosztályokra tagozódik. *A 19 db megyei kormányhivatal kirendeltségeiként 174 db járási hivatal, míg az 1 db fővárosi kormányhivatal kirendeltségeiként 23 db kerületi hivatal működik.* A későbbiekben még visszatérünk rájuk, de már itt utalunk arra, hogy *a járási hivatalt hivatalvezető vezeti, akinek munkáját hivatalvezető-helyettes segíti.*

3.3. További területi államigazgatási szervek középszinten

Ahogy azt fentebb is olvashattuk, a fővárosi, megyei kormányhivatalok a tőlük szervezetenként elkülönülten működő dekoncentrált államigazgatási szervek irányába differenciált jogosítványokat gyakorolhatnak. Van, ahol koordinációs, ellenőrzési és véleményezési jogkörrel egyaránt rendelkeznek (pl. Magyar Államkincstár Megyei Igazgatóságai felé), illetve van olyan dekoncentrált államigazgatási szerv, amely irányába egyikkel sem élhetnek (pl. Nemzeti Adó- és Vámhivatal területi egységei felé).

Napjainkban ilyen, a kormányhivatal mellett működő ún. különös hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervek (a kormányzati igazgatásról szóló törvény fogalomhasználata alapján: „központi kormányzati igazgatási szervek területi, helyi szervei”) például a(z):

- Nemzetipark Igazgatóságok,

- Nemzeti Adó- és Vámhivatal Igazgatóságai,
- Magyar Államkincstár Megyei Igazgatóságai,
- Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő Területi Hivatalai,
- Országos Kórházi Főigazgatóság területi egységei,
- Klebelsberg Központ Tankerületi Központjai,²¹⁵
- Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Igazgatóságai.

4. Az államigazgatási feladat- és hatáskörök települési szintű ellátásának rendszere és változásai

4.1. A rendszerváltástól a járások felállításáig terjedő időszak jellemzői

Tekintettel arra, hogy az államigazgatás a központból szervezi meg magát a települések felé, a modern államokban elterjedt megoldás, hogy a középszint alatt az országosan egységes megítélést igénylő államigazgatási ügyeket a helyi önkormányzatokhoz telepítik. Ennek magyarázata abban van, hogy **az államigazgatási szerkezet maradéktalanul nem lehet települési szintig kiépíteni**, miután ennek folyamánya egy olyan óriási apparátus lenne, amit az államok nem tudnának fenntartani. Habár a rendszerváltás óta változó intenzitással és eltérő logika mentén zajlott a megye és települési szint közötti igazgatási tér betöltése, a teljességhez hozzátartozik, hogy **1990 óta mindig működött ezen a szinten valamilyen államigazgatási szerv** (pl.: földhivatalok, munkaügyi központok, a Központi Statisztikai Hivatal kirendeltségei, a mérésügyi hatóság alsó fokú szervei).

A felmerülő államigazgatási feladatok egy része **átruházás nyomán azonban az önkormányzatoknál** jelenik meg, a rendszerváltástól kezdve tipikusan a **települési önkormányzati jegyzőknél**. Ezeket jellemzően több településre kiterjedő, ún. **körzeti illetékességgel** (pl. építéshatósági ügyekben) látták el. Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok nagyon eltérő lehetőségekkel rendelkeznek az államigazgatási feladatok megvalósításában, a jogalkotó – lényegében az önkormányzatok társulási rendszerében elhelyezett – változatos eszközöket biztosított számukra ezek megoldásához (pl. többcélú kistérségi társulás). **Emiatt az államigazgatástól átruházott feladattömeg miatt mondtuk azt, hogy a jegyző az államigazgatáshoz kötődik. Ez azonban 2013-tól megváltozott.**

Az állami szerepkör megerősítésének jegyében²¹⁶ a Kormány a **feladatrendszer felülvizsgálata** nyomán az **átruházás helyett az államigazgatási feladatok minél**

²¹⁵ Az ún. szakképzési centrumok kérdésével jelen munka külön nem foglalkozik.

²¹⁶ Lásd a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0) vonatkozó részeit (21-27. oldalak), valamint 1299/2011. (IX. 1.) Korm. határozatot a járások kialakításáról.

teljesebb visszavezetését határozta el az államigazgatásba.²¹⁷ Ennek fogadó bázisává pedig egy régi-új igazgatási szintet, a *járásokat* (a *fővárosban a kerületeket*) tette.

Bár a járás *kizárólag az államigazgatás*, és nem az önkormányzatok *lehatárolásaként* tér vissza, szükségképpen kapcsolódik mindkét területhez:

- az *államigazgatáshoz* amiatt, mert a középszinten működő szervezeteknek számos esetben egymásra tekintet nélkül alakultak ki a megyénél kisebb illetékességgel működő egységei (pl.: az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat kistérségi intézetei, körzeti földhivatalok), amiket célszerűnek tűnt *uniformizált keretbe* ágyazni és a fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz kapcsolni,
- a *helyi önkormányzati rendszerhez* pedig amiatt kapcsolódik, *mert a korábban jegyzőkhöz utalt államigazgatási feladatok* célszerűbb a megyei szintnél alacsonyabb, az ügyfelekhez közelebb eső szintre koncentrálni. Arról nem beszélve, hogy a járási lehatárolásnak is szüksége volt székhelytelepülésekre, így az önkormányzati törvényben, a települési típuson belül indokoltta vált az ún. járásszékhely város kategóriájának létrehozása.

A *részletszabályokat* a járási igazgatást 2013-tól bevezető, a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény (*Járvt.*), és az ennek végrehajtására szolgáló rendeletek adták meg.²¹⁸ Ezek nyomán alakult ki az államigazgatás (jelenleg) legalacsonyabb szintű igazgatási egysége, a kezdetben 175 (majd később 174-re csökkent) járás, valamint a fővárosban működő 23 kerület (továbbiakban együtt járás), melyek a megyénél kisebb, de a településnél nagyobb igazgatási keretet jelentenek, bennük pedig járási (a fővárosban kerületi, együtt egyszerűen csak járási) hivatalok működnek.

A szabályozás ugyanakkor sajátosan valósult meg. *Az államigazgatási feladatok nem mindegyike került át a járási hivatalokhoz*, hanem bizonyos területeken (pl.: szociális igazgatás, adóigazgatás, vagy 2020-ig építésügy feladatok) maradtak a jegyzőknek államigazgatási feladataik. *Emiatt van az, hogy napjainkban a jegyző*

²¹⁷ Vö. Magyar Program 2011. 26.

²¹⁸ Ezek a következők voltak: A járási (fővárosi kerületi) hivatalok kialakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 174/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet (*Járr1.*), a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet (továbbiakban *Járr2.*), valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalok kialakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 296/2012. (X. 17.) Korm. rendelet. Később a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet.

és a járási hivatal egyaránt elsőfokú hatóságnak minősül (értelemszerűen abban az ügyben, amit a jogszabályok szerint neki kell intéznie).²¹⁹

Ahogy az már fentebb is említésre került, a **járási adminisztráció vezetője a járási hivatalvezető**. A hivatalvezetőt a kormány megbízott javaslatára a miniszterelnökséget vezető miniszter nevezi ki és menti fel. A hivatalvezetői munkakör betöltésével a 2014-es országgyűlési választásoktól kezdve összeegyeztethetetlen az országgyűlési képviselői poszt. Munkáját **hivatalvezető-helyettes** segíti.

4.2. Az ügyfélkapcsolati tevékenység megújítása a területi államigazgatásban

A járással összefüggésben kell utalni az ún. kormányablakokra, amelyek lényegében integrált ügyfélszolgálatok. A konstrukcióval az állam alapvető törekvése az, hogy valamennyi ügyfélnek azonos minőségű szolgáltatást nyújtson. **Az egyablakos ügyintézés keretében számos ügykörben tudják ügyeikkel a kormányablakot az ügyfelek felkeresni. Ez differenciáltan történik,** ugyanis az ügytípusok egy részében a kormányablak a hozzá benyújtott kérelem megfelelő szerv számára történő továbbításában működik közre, míg más esetekben tájékoztatást nyújt. Az alapvető cél természetesen az, hogy a fentiekén túl minél több ügytípus váljon ott helyben elintézhetővé.²²⁰

Annak érdekében, hogy a járási rendszer bevezetése nyomán a korábbi (tehát a jegyzőktől máshová kerülő) ügyintézési helyek száma ne csökkenjen, az ügyintézési lehetőségek pedig ne távolodjanak el túlságosan az ügyfelektől, a járási hivataloknak számos településen **kirendeltségei**, valamint **állandó ügyegédei**, és **ideiglenes ügyegédei** működnek. A földrajzi távolság áthidalását szolgálják az ún. **mobilitás kormányablakok** is (ezek speciálisan felszerelt kisbuszok, amelyek helyben képesek az ügyintézés biztosítására), továbbá az elektronikus ügyintézés kiterjesztése.

A teljesség kedvéért utalunk arra, hogy az uniformizáció ellenére nem minden megyénél kisebb, de településnél nagyobb illetékességű szerv vált automatikusan a járási hivatalok részévé 2013-tól. Ahogy a fővárosi, megyei kormányhivatalokba sem épült be minden területi államigazgatási szerv, úgy a járási szinten sem valósult meg 100 %-os szervezeti integráció. **Az alsó-középszinten mind a mai napig nem olvadtak be a járási hivatalokba többek között az alábbi dekoncentrált államigazgatási szervek megye alatti kirendeltségei** (pl.: a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, vagy a Nemzetipark Igazgatóságok kirendeltségei stb.), valamint a rendészeti

²¹⁹ Lásd: VESZPRÉMI Bernadett, Az önkormányzati hatósági ügyintézésről érintő legjelentősebb változások. *Jegyző és Közigazgatás*, 2014/2. 9-12.

²²⁰ Lásd bővebben: VESZPRÉMI Bernadett, *A stratégia-alkotástól az e-hitelesítésig vezető út. Kitekintés a magyar e-közigazgatás fontosabb témaköreire*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2019. 201-202.

szervek (pl.: rendőrség, értve ezalatt az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóságot is) megye alatti egységei. Az persze vitathatatlan, hogy a szervezeti elkülönültség mellett, az ügykörök közelítése folyamatosan zajlik, így például néhány kiemelt kormányablakban mód van állampapírokkal kapcsolatos, valamint adóügyek intézésre is (ezek hiányában előbbi csak a Magyar Államkincstár, utóbbi csak a NAV előtt lenne intézhető).

VIII. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FOGALMA, RENDELTETÉSE ÉS JELLEMZŐI

1. A helyi önkormányzatok alkotmányjogi helyzete

A helyi önkormányzatok alkotmányos helyzetét értelmezve érdemes utalni arra, hogy az önkormányzat többértelmű fogalom, amely számos megjelenési formával bír. Így az önkormányzatok fajtái közé sorolhatjuk *az ún. szakmai önkormányzatokat* (kamarákat), *a vallási közösségek önkormányzatait* (egyházakat), *az egyesületeket* (mint magánjogi személyegyesüléseket), illetve *a települési és területi (megyei) önkormányzatokat*. A továbbiakban csak az utolsó fajtával foglalkozunk, amit a magyar közjogi terminológia *összefoglalóan helyi önkormányzatoknak nevez.*

Az önkormányzatok fajtáival szorosan összefügg az *önigazgatás* fogalma. A két kifejezés közötti lényegi kapcsolatot az jelenti, hogy az önkormányzati típusú szervek eredete az önigazgatásban van. A szervezéstán önigazgatás alatt azt az esetet érti, amikor *az igazgatás alanya (aki igazgat) és tárgya (akit igazgatnak) egybeesik*. Helyi önkormányzatokról így abban az esetben beszélünk, ha az ilyen önigazgató szervek *közhatalmat gyakorolnak, vagy közhatalom gyakorlásával járó feladatok ellátásában vesznek részt*. Ezek alapján a helyi (közigazgatási) önkormányzatok közigazgatási feladatok ellátására jönnek létre és a helyi választópolgárok közösségét megillető helyi önkormányzáshoz való jogot valósítják meg.

A helyi önkormányzatok rendszerváltás utáni *alkotmányos alapjait a korábbi Alkotmány 1989-ben történt novelláris módosítását követően az 1990. évi LXIII. törvény rakta le, amely egy új IX. fejezetként illesztette be a helyi önkormányzatokat az 1949-es Alkotmány szövegébe*. Ez a fejezet ezután csak igen kevés számú módosításon esett át. A helyi önkormányzatok alkotmányos megalapozását az Alkotmány módosításán kívül *több más törvény* végezte el. Ezek között említendő ebből az időszakból elsősorban a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény, a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők ellátásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásáról szóló 1990. évi LXIV. törvény, valamint a köztársasági megbízottak jogállásáról, hivataláról és egyes feladatairól szóló 1990. évi XC. törvény, és a fővárosi és a fővárosi kerületi önkormányzatokról szóló 1991. évi XXIV. törvény.

A rendszerváltás óta eltelt 20 évben a korábbi Alkotmányban foglalt fejezet lényeges változáson tehát nem esett át. Érintette a szabályozást azonban az 1994. LXI. törvény, amely az Ötv. novelláris módosításával összhangban megváltoztatta a képviselő-testületnek az Alkotmányban foglalt szabályait, így meghatározta a kép-

viselő-testület, illetve a polgármester megbízatása lejártának az idejét, valamint beiktatta a feloszlással kapcsolatos szabályokat.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény koncepciója sok tekintetben gyökeres fordulatot hozott a helyi önkormányzatok szabályozásában, míg más téren megőrizte a korábbi alapokat. Az Alaptörvény alapján született koncepció mindenekelőtt szakítani kívánt az eddigi fragmentált önkormányzati szabályozással és a legtöbb helyi önkormányzatokkal kapcsolatos szabályt az új Magyarország helyi önkormányzatairól szóló sarkalatos törvénybe foglalta. Emellett a korábbi Alkotmányhoz képest az Alaptörvény helyi önkormányzatokról szóló fejezete már nem tartalmazza az ország területi beosztását. Ezen szabályokat most már részben az Alaptörvény F) cikkében, részben ***a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben*** találhatjuk meg.

2. A helyi önkormányzatok hatalommegosztásban elfoglalt helyzete

Kiemelendő, hogy a jelenlegi jogi szabályozásban a helyi önkormányzatoknak az Alaptörvény – csakúgy, mint a korábbi Alkotmány – egy külön fejezetet szentel, ami azért lényeges, mert ezáltal is ***megegerősíti az államigazgatási szervektől való különállásukat és mintegy önálló hatalmi ággá emeli azokat.*** Különösen élesen jelentkezik mindez a Kormánnyal kapcsolatban, amelyet az Alaptörvény szintén külön fejezetben szabályoz. A klasszikus Montesquieu-i hatalommegosztási koncepció ugyan csak három hatalmi ágat ismer el, azonban a modern korszakban mindez már alig alkalmazható. A helyi önkormányzatok az államhatalom decentralizálásának elvén alakultak ki, és a jelenkori közjogi irodalomban több olyan tényező is van, amely esetében felmerül a hatalmi tényezőként való elismerés kérdése. Ilyen a helyi önkormányzatok státusza, azaz az államigazgatástól való különállásuk, amelyet tovább erősít a helyi önkormányzatok autonómiája. ***Ugyanakkor nem szabad elfeledkeznünk arról sem, hogy a közigazgatásnak az államigazgatás mellett a helyi önkormányzatok is részei.***

Ma a helyi önkormányzatok a közigazgatásnak az államigazgatási alrendszer mellett a másik alappillére, a szűkebb értelemben vett közigazgatási intézményrendszer, ezáltal ***az állami szervezetrendszer, illetve a végrehajtó hatalom része.***

Az Alkotmánybíróság álláspontját néhány önkormányzati vonatkozású határozatából ismerhetjük meg. Ilyen például a polgármesteri és az országgyűlési képviselői tisztség összeférhetetlenségével kapcsolatban hozott azon döntés, amelyben a főkérdés mellett a testület tett néhány megállapítást a hatalommegosztás elvére vonatkozóan is. Előljáróban érdemes leszögezni, hogy bár a hatalommegosztás az egyik legfontosabb államszervezeti alapelv, ennek tételes jogi kimondása a korábbi magyar Alkotmányban még nem történt meg és ebből önmagában az összeférhetetlenség egyes esetei sem vezethetők le közvetlenül. Azt azonban leszögezte a testület, hogy „az Alkotmány azzal, hogy IX. fejezetében oly módon szabályozza a

helyi önkormányzatok jogállását, hogy az önkormányzati autonómiát alkotmányos védelemben részesíti a Kormánnyal és az államigazgatási szervekkel szemben, kiemeli a helyi önkormányzatot az államigazgatás hierarchikus szervezetrendszeréből, elválasztja az önkormányzatokat az államigazgatás szervezetétől. A helyi önkormányzást nem tekinti az államigazgatás részének, kizárja azt, hogy a Kormány a [korábbi Alkotmány] 40. §-[á]ban meghatározott jogait a helyi önkormányzatok irányába gyakorolja. A helyi önkormányzatok és az államigazgatás elválasztása tükröződik a polgármester jogállásának alkotmányi szabályozásában is.”²²¹

Mindehhez annyit érdemes hozzáfűzni, hogy az Alaptörvény C) cikkében *expressis verbis* is kimondásra került, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.

3. A helyi önkormányzáshoz való jog

Az Alaptörvény alapján a helyi önkormányzatok két alapvető rendeltetése a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása. A helyi önkormányzáshoz való jogot immáron nem az Alaptörvény, hanem az Möt. tartalmazza. Ennek alapján *a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül.* Ez az a jog, amely a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot. *A helyi önkormányzás joga a települések (azaz a települési önkormányzatok) és a megyék (azaz a területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg.*

Ezt a jogot az Alaptörvény 31. cikke alapján a választópolgárok továbbra is két módon gyakorolják: az általuk *választott képviselő-testület útján*, illetve *helyi népszavazással*. Mindebből következően a hatalom gyakorlásának két megnyilvánulási formájával találkozhatunk, ami *a közvetett (képviseleti)* és *a közvetlen demokráciát* jelenti. Ezek közül általánosságban elsődlegesnek az előbbi tekinthető azzal, hogy a népszavazás egy kivételes intézmény, amely mint ilyen, kivételességében megelőzi a képviseleti demokráciát.

Az Alaptörvény bár deklarálja a helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatásköröket, ezek védelmét csupán az Möt. határozza meg annak kimondásával, hogy a feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása *alkotmánybíróági és bírósági védelemben részesül.*

A helyi önkormányzatok jogai továbbra is egyenlőek, azonban a kötelezettségeik eltérőek lehetnek. Az egyenlőség elvének érvényesítése nem akadályozza a jogalkotót a szabadságában, például a szervezeti keretek vagy a feladat- és hatáskörök

²²¹ 55/1994. (XI. 10.) AB határozat.

kialakításában. Az Alkotmánybíróság a kérdéskört több eset kapcsán is vizsgálta, így értelmezte a megyei, valamint a megyei jogú városi és a fővárosi önkormányzatok eltérő vonásait, továbbá a feladatokkal arányos finanszírozási rendszert. A feladat- és hatáskörök részletes ismertetését jelen munka vonatkozó fejezete végzi el.

Az önkormányzati jogok védelmét a jogi szabályozás korábban is az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalta, amelyről azonban a testület már korábban is megállapította, hogy *ez nem hatásköri szabály, hanem csupán jogi lehetőség*. Konkrét eljárási mód ugyanis akkor keletkezik, ha az Alkotmánybíróságnak a jogalkotó konkrét hatáskört is megállapít, ezért a helyi önkormányzatok ezen szabályra alapítottan nem fordulhatnak közvetlenül az alkotmányos testülethez.

A helyi önkormányzathoz való jog keretei és jogellenes korlátozásának egyes esetei az Alkotmánybíróság esetjogából következtethetők. Az Alkotmány alapján a népszavazás megtartása a helyi önkormányzás jogának megnyilvánulási formája, így a választópolgárok ezen jogának bárminemű korlátozása a helyi önkormányzathoz való jog sérelmét jelenti. Ilyen korlátozást jelent például, ha a helyi önkormányzat a helyi népszavazásról szóló rendeletében az érvényességnek, illetve az eredményességnek a törvényben foglaltaknál szigorúbb szabályait állapítja meg.²²² A helyi önkormányzathoz való jog súlyos sérelme jelentkezik a képviselő-testület működési körében is. Így ilyennek tekinthető volt az is, amikor az egyik önkormányzat mintegy felújította SZMSZ-ében a széksértés intézményét, vagy például az is, ha a képviselő-testület nem működik, illetve, ha azt tartósan mellőzik vagy a működőképességének a helyreállítására nincsen esély. Ebben az esetben ugyanis nem tud érvényesülni a választópolgároknak az a joga, hogy a helyi önkormányzathoz való jogot a választott testületeiken keresztül gyakorolják. Ez a jogsértés egyébként alapot adhat a képviselő-testület feloszlására is.²²³

4. A helyi önkormányzatok fogalma

A magyar jogalkotó nem alkotta meg a helyi önkormányzatok fogalmát, amelyre ezért a tudományos irodalom a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának²²⁴ 3. cikkében foglalt meghatározást szokta idézni. E szerint ***a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatok joga és kötelessége arra, hogy jogszabályi keretek között, a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében.*** E jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelynek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló, szabad és titkos sza-

²²² 61/1991. (XI. 19.) AB határozat, 41/1992. (VII. 16.) AB határozat.

²²³ 43/1992. (VII. 16.) AB határozat.

²²⁴ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény (röviden Charta). Kihirdette az 1997. évi XV. törvény.

vazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervezetekkel is rendelkeznek.

Az Möt. alapján a helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melyből az következik, hogy az Möt. továbbra is kettős módon értelmezi a helyi önkormányzás jogát, így egyfelől gyakorolhatják a jogot egyfajta kollektív alanyként a választópolgárok, másfelől a képviselőkből álló testület, amelynek a tagjait az előbbiek, tehát a választópolgárok választották. A magyar rendszerben az önkormányzati törvény alapján a helyi önkormányzásnak három meghatározó elemét különböztethetjük meg, amelyek együttesen egyben fogalmi elemeknek is tekinthetők, némiképpen pótolván a jogszabályi definíció hiányát.

Az első fogalmi elem a **helyi demokrácia**, ami átfogja mind a képviseleti, mind a közvetlen demokrácia egyes megnyilvánulási formáit, amelyek voltaképpen a helyi önkormányzáshoz való jog gyakorlásának alaptípusai. A közvetlen demokrácia megnyilvánul egyrészt a választások során, hiszen a képviselő-testület tagjait a választópolgárok választják. Másrészt magába foglalja az olyan tipikus módokat, mint a helyi népszavazás és népi kezdeményezés, valamint a közmeghallgatás, illetve a falugyűlés. A képviseleti demokrácia a képviselő-testület működésében nyilvánul meg, amely működésére nézve a törvényi szabályokon túl szervezeti és működési szabályzatot alkot, a helyi viszonyok szabályozására pedig szabályozási, tehát rendeletalkotási joggal bír. Ezekkel részletesen a munka későbbi fejezeteiben foglalkozunk.

A második elem az **átfogó felelősség**, ami arra utal, hogy a helyi önkormányzat megvalósíthatja a helyi közügy körébe tartozó tevékenységeket. A helyi közügy fogalmát az Möt. adja meg. Ez alapján a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kapcsolódnak. A fogalom bővebb kifejtésével és értelmezésével a munka vonatkozó fejezete foglalkozik, ezért e helyütt csak arra utalunk, hogy a helyi közügy körébe valamely a helyi lakosságot is érintő közérdekű ügy tartozhat. A helyi közügy fogalma szorososan összefonódik a kötelező és fakultatív feladatok ellátásáért való felelősséggel. E körben kiemelendő, hogy az Möt. a kötelező feladatok ellátásának elsőbbségén áll, hiszen a helyi önkormányzatnak elsősorban ezeket kell megvalósítania és csak ezen felül vállalhat fakultatív feladatot.

A harmadik összetevő a **helyi önállóság**, amely valójában a helyi önkormányzat autonómiájának lényegi eleme. Magába foglalja azt a feladat- és hatáskört, amely szerint a helyi önkormányzat normatív szabályozást igénylő ügyekben szabadon szabályoz és egyedi ügyekben szabadon hoz döntést, azaz igazgat. A helyi önkormányzat döntése csak törvényességi okból vizsgálható felül és rendelet esetében erre kizárólag bírói szerv, illetve kivételesen az Alkotmánybíróság jogosult, míg határozat esetében is csak bírói szerv. Szintén a helyi önállóság körébe vonható,

hogyan helyi közügynek minősülő feladat ellátását – a törvényi garanciák betartásával – önként vállalhatja, továbbá megteheti mindent, ami nem ütközik jogszabályba. A helyi önállóságot biztosító garanciális előírás – az anyagi önállóságot biztosító – az is, hogy a törvényben meghatározott kötelező feladatok ellátása működési kiadásainak fedezetéről az Országgyűlésnek kell gondoskodnia, amely elsősorban a feladatfinanszírozás rendszerén keresztül, feladatalapú támogatással történik. Ennek keretében a kötelezően ellátandó feladatokhoz a jogszabályokban meghatározott közszolgáltatási szintnek megfelelő támogatás van biztosítva.

5. Az Alaptörvényben foglalt feladat- és hatáskörök

A helyi önkormányzatok alapvető feladat- és hatásköreit az Alaptörvény sorolja fel a 32. cikk (1) bekezdésében oly módon, hogy ismerteti a képviselő-testület cselekvésének jogi kereteit. Érdemes megemlíteni, **hogyan a korábbi Alkotmány közel ugyanazeket a feladat- és hatásköröket nevesítette a helyi önkormányzatok alapjogaként, azonban az Alaptörvény az „alapjog” kifejezést már nem tartalmazza, hanem ehelyett a helyi közügyek összetevőiről beszél.** Az Möt. pedig azt rögzíti, hogy a feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírói és bírósági védelemben részesül. Ezen feladat- és hatáskörök a következők.

- Rendeletet alkot:
 - az Alaptörvény az önkormányzati feladat- és hatáskörök között elsőként a rendeletalkotási jogot említi, amelyet a korábbi Alkotmány szabályozási jogként nevesített, amely normatív jellegéből fakadóan szintén a rendeletek alkotását jelentette. A rendeletalkotási jog alapvető területeit immáron maga az Alaptörvény határozza meg. E szerint a helyi önkormányzat alkothat **végrehajtási rendeletet törvény felhatalmazása alapján, valamint magasabb szintű jogszabály által nem szabályozott társadalmi viszony szabályozására, amely már az ún. eredeti jogalkotó hatáskör megnyilvánulása.** A jogosultságnak **negatív és pozitív határát** egyaránt megkülönböztethetjük. Az előbbi azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatnak a felhatalmazás alapján kötelezettsége a rendelet megalkotása, az utóbbi pedig azt jelenti, hogy a Kormány vagy a miniszterek nem sérthetik a helyi önkormányzatok szabályozási autonómiáját,
 - a negatív határ az Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdéséből is következik, ami alapján a törvényességi felügyelet körében lehetséges a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztása esetén **a rendelet pótlása.** Ez a lehetőség azonban mintegy *ultima ratio* jellegű, az autonómia védelmében kizárólag akkor lehet alkalmazni, ha a bíróság megállapítja, hogy a helyi ön-

kormányzat elmulasztotta a törvény végrehajtási rendeletének megalkotását és a kötelezettség teljesítésére a bíróság által tűzött határidő is eredménytelenül telt el,

- abban az esetben, amikor létezik magasabb szintű jogszabály, akkor a helyi önkormányzat rendeletében szabályozhatja ugyan a tárgykört, de a szabályozásnak illeszkednie kell az országos norma-hoz, ***nem lehet azzal ellentétes, de kiegészítheti azt,***
- az Alaptörvény már nem tartalmazza azt a korábbi Alkotmányban még szereplő kitétel, hogy a rendelet csak törvényességi okból vizsgálható felül. A felülvizsgálat szabályait az Möt. tartalmazza. Itt két esetkör különböztethető meg. ***Ha a rendelet az Alaptörvénybe ütközik, akkor az Alkotmánybíróság jogosult felülvizsgálni, míg ha más jogszabályba, akkor a rendes bíróságok közül a Kúria.***
- Határozatot hoz:
 - a jogrendszer kétféle határozatot ismer: ***a normatív, tehát szabályozó jellegűt és az individuális, tehát egyedi jellegűt.*** A helyi önkormányzat képviselő-testülete mindkét fajta határozatot hozhat. A normatív határozatok a Jat. alapján közjogi szervezetszabályozó eszközök, amelyek a jogszabályok mellett a jogforrások másik csoportját képezik. Ezeket olyan testületi szervek alkotják, mint a helyi önkormányzat képviselő-testülete, amely saját, illetve az általa irányított szervek tevékenységét, működését, szervezetét, valamint cselekvési programját szabályozza,
 - e szabályok tekintetében kiemelendő a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata, amely a jogalkotási törvény alapján akár normatív határozati formában is születhetne, ám az Möt. – a korábbi Ötv-hez hasonlóan - kifejezetten kimondja, hogy azt rendeletként kell megalkotni.
- Önállóan igazgat:
 - ***az igazgatási jogkör a közigazgatási feladatok ellátását jelenti,*** amely azt tükrözi az Alaptörvényben, hogy a helyi önkormányzatok a végrehajtó hatalom részei, a másik nagy alrendszer, az államigazgatás mellett. ***Az igazgatás az egyedi ügyekben való önálló döntés, amely egyedi, individuális határozatokban manifesztálódik.*** Ezek felülvizsgálatára szintén bíróság jogosult kizárólag törvényességi okból,

- a helyi önkormányzat **egyedi határozatokat alkothat önkormányzati hatósági ügyekben** az Általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény alapján.
- Meghatározza szervezeti és működési rendjét:
 - a helyi önkormányzat törvény keretei között **önállóan alakítja ki a szervezeti felépítését és a működésére vonatkozó alapvető szabályokat**. Az említett **központi kereteket az Möt.v. fekteti le** a helyi önkormányzat egyes szervtípusainak meghatározásával, rögzíti a kötelező létrehozandó szerveket és ezek működésének alapvető szabályait. Ehhez képest a helyi önkormányzat a szervezeti és működési szabályzatában további részletszabályokat állapíthat meg.
- Gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat:
 - az Alaptörvény a helyi önkormányzatok **tulajdonosi autonómiáját** védi, amely jelenti egyrészt a már megszerzett tulajdon védelmét, másrészt a tulajdonszerzésre vonatkozó lehetőséget [37/1994. (VI. 24.) AB határozat és az ez által hivatkozott 4/1993 (II. 12.) AB határozat]. A helyi önkormányzatok tulajdonosi autonómiája a tulajdonosi jogok teljességének gyakorlására irányul, amely tehát a birtoklás, a használat és a rendelkezés jogát foglalja magában,
 - ugyanakkor az Alaptörvény **nem biztosít kiemelt védelmet** az önkormányzati tulajdonnak, bár a 32. cikk (6) bekezdése megerősíti ezt a védelmet azáltal, hogy deklarálja a helyi önkormányzati tulajdon **köztulajdon** jellegét.
- Meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik:
 - az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz képest külön elemként határozza meg a költségvetés alapján történő önálló gazdálkodás elvét. Ez a feladat- és hatáskör már a korábbi Alkotmányban is szerepelt, azonban más tulajdonosi jogokhoz kapcsolva, a költségvetésre való utalás nélkül. A költségvetés elfogadása a helyi önkormányzatnak **joga, egyben törvényi kötelessége is**. Az önálló gazdálkodás elve alapján a helyi önkormányzat **a döntési jogosítványok összességét gyakorolja a gazdasági hatáskörök gyakorlása tekintetében**. Az ennek jogi keretet adó költségvetési rendelet elfogadása a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre.
- E célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat:
 - a helyi önkormányzatok gazdálkodásával szorosan összefüggő kérdés a bevételekkel és vagyonnal történő vállalkozási tevékenység,

amely azonban az Alaptörvény alapján a kötelező feladat veszélyeztetése nélkül kell, hogy folyjon. A vállalkozási tevékenység korlátait a jogszabályok tartalmazzák. Az egyik ilyen korlát – amely korábban is szerepelt az Ötv.-ben –, hogy a vállalkozási tevékenység **nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását**. Ez a szabály azonban immáron alkotmányos rangra emelkedett,

- a másik törvényi korlát, hogy **a helyi önkormányzat csak olyan gazdálkodó szervezetet hozhat létre, amelyben a helyi önkormányzat felelőssége nem haladja meg a bevitt vagyoni hozzájárulás mértékét**. Ilyen például a korlátolt felelősségű társaság vagy a részvénytársaság. Az önkormányzat által alapított gazdálkodó szervezetekre, valamint a helyi önkormányzat többségi befolyása alatt álló vállalkozásokra az adott gazdálkodó szervezet szerinti jog és az államháztartásról szóló törvény rendelkezései is alkalmazandók. Önkormányzati rendelet előírhatja azt is, hogy valamely vagyontárgy vagy vagyonrész vállalkozásba történő beviteléről csak helyi népszavazáshoz dönthet.
- Dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről:
 - a helyi adóztatás joga klasszikus önkormányzati alapjog, amelyet azonban a helyi önkormányzat teljesen szabadon nem gyakorolhat, hiszen arra az Országgyűléssel együtt, illetve az így meghatározott keretek között jogosult. Ez a szabály a korábbi Alkotmányban szerepelt, az Alaptörvény viszont nem tartalmazza. Továbbra is az Országgyűlés jogosult azonban arra, hogy a helyi adóztatás központi feltételeit törvényben meghatározza, azaz megállapítsa a kiszabható adófajtákat, azok lehetséges mértékét, az egyes kedvezményeket és mentességeket, valamint bizonyos eljárási szabályokat. A helyi önkormányzat rendeletében **azt döntheti el, hogy él-e az adókivetés jogával, mely adófajtákat kíván alkalmazni, milyen mértékben, és jogában áll az is, hogy a törvényben meghatározottakon túl további kedvezményeket és mentességeket állapítson meg**,
 - a vagyoni jellegű részelemek között szerepelt a korábbi Alkotmányban **a megfelelő bevételhez és állami támogatáshoz való jog** is. Ezt azonban az Alaptörvény már nem a helyi közügy elemei kapcsán szabályozza, hanem önálló garanciaként nevesíti. A megfelelő bevételhez és állami támogatáshoz való jog a helyi önkormányzatok feladat-ellátási autonómiáját hivatott biztosítani. Ez azt is jelenti, hogy **amennyiben az Országgyűlés kötelező feladatot ír elő, akkor gondoskodnia kell a szükséges anyagi eszközökről**. Ez ugyanakkor nem feltétlenül jelenti azt, hogy a többletkiadás fede-

zetét csak költségvetési hozzájárulással lehetne biztosítani, hiszen ez már nem vezethető le az alapjogból,

- a jog sajátos természetét korábban az Alkotmánybíróság is értelmezte és akként foglalt állást, hogy az érvényesítéséhez a törvényhozó cselekvésére is szükség van, hiszen az egyik oldalon a helyi önkormányzat jogosultsága áll, míg a másikon a törvényhozó kötelezettsége. Alkotmányellenesség kizárólag akkor állapítható meg, ha az Országgyűlés nem biztosít támogatást vagy olyan módon vagy mértékben teszi ezt meg, hogy a feladat ellátása, illetve az önkormányzat működőképessége ellehetetlenül.
- Szabadon társulhat más helyi önkormányzattal, érdek-képviselői szövetséget hozhat létre, feladat- és hatáskörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával, és tagja lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek:
 - a társulási jogot szintén megfogalmazta már a korábbi Alkotmány és a Charta is. Az elv egyaránt vonatkozik *mind a hazai, mind a külföldi önkormányzatokkal való társulásra, illetve arra, hogy hazai, illetve nemzetközi érdekszövetségeket hozzanak létre az önkormányzatok*. Az Möt. ezt az elemet tovább konkretizálja. A részleteket lásd a vonatkozó fejezetnél. Az önkormányzati érdekszövetségek a társuláshoz képest lazább, de jelentős formáknak tekinthetők, hiszen azok jogalkotási kérdésekben szervezeten is véleménynyilváníthatnak,
 - az Alaptörvény deklarálja *az állami szervek és a helyi önkormányzatok az együttműködését a közösségi célok, azaz a közérdek érdekében*. A szabály egyszerre jelenti a decentralizáció és a centralizáció elvének elismerését, azok egyensúlyának érvényesítése mellett. Az együttműködés elsősorban a feladat- és hatáskörök megvalósítása érdekében kell, hogy történjen. Itt erősíti meg az Alaptörvény azt az eddig is elismert tételt, hogy a helyi önkormányzat részére kizárólag törvény állapíthat meg kötelező feladat- és hatáskört. Az eddigi szabályozással egyezően ez tehát azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatok számára kötelezően ellátandó feladatot nem csupán a helyi önkormányzatokról szóló sarkalatos törvény írhat elő, hanem más törvény is. Kötelezően ellátandó feladat- és hatáskör esetében a helyi önkormányzat jogosult az ellátással arányban álló költségvetési és más vagyoni támogatásra. Ez az elv szintén szerepelt ez ideig is az Alkotmányban, ám az önkormányzati alapjogok között volt nevesítve. Mivel azonban az Alaptörvény a helyi önkormányzatok kapcsán nem alapjogokat említ, hanem a helyi közügy részeleleit határozza meg, a feladat-

arányos állami támogatás elve értelemszerűen nem az utóbbiak közé tartozik, hanem a feladatok ellátásával kapcsolatban megfogalmazott szabályok közé került garanciális követelményként,

- a társulási joggal függ össze az az új szabály az Alaptörvényben, hogy ***kötelezően ellátandó feladat kapcsán lehetőség van arra, hogy törvény kötelezővé tegye társulás létrehozását.*** Mindez azért fontos, mivel a magyar önkormányzati rendszer egyik legnagyobb problémája a helyi önkormányzatok szétaprózott jellege. A jelenleg létező több mint 3000 önkormányzatnak jelentős hányada 1000 fő lakosságszám alatti település, ami hatékony feladatellátást nehezen tesz lehetővé. A probléma egyik megoldása a kényszerszertársulás előírása, vagy a feladatellátáson keresztül a bevétel által ösztönzött társulási rendszer. Ez utóbbira volt példa a többcélú kistérségi társulás, míg az Alaptörvény az előbbi rendszert próbálja megvalósítani. Garanciális elem azonban, hogy a helyi önkormányzatok számára társulási kötelezettséget csak törvényben lehet előírni és kizárólag kötelező feladat ellátása érdekében.
- További jogositványok:
 - a további jogositványok közé tartozik, hogy önkormányzati ***jelképeket alkothat, helyi kitüntetések és elismerő címeket alapíthat,*** amely egyike a legrégebbi helyi önkormányzati jogosultságoknak. Ezek által az önkormányzatiság a választópolgárok számára külsőleg is megnyilvánul. Az önkormányzat jogosult arra, hogy ***a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást kérjen, döntést kezdeményezzen, illetve véleményt nyilvánítson.*** Ezen túl pedig ***törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorolhat.***

6. A helyi önkormányzatok típusai

A helyi önkormányzatok kifejezés gyűjtőfogalom, amely a települési és a területi önkormányzatokat egyaránt magába foglalja. Az új Möt. a 3. §-ban konkretizálja az ezzel kapcsolatos szabályokat. Így ***területi önkormányzatnak minősülnek a megyei önkormányzatok, míg a települési önkormányzatok körébe sorolhatók a községek, a városok, a járásszékhely városok, a megyei jogú városok és a fővárosi kerületek.*** Az új szabályok alapján a fővárosi önkormányzat továbbra is sajátos jogállású, hiszen ***a fővárost az Möt. egyszerre minősíti települési és területi önkormányzatnak,*** míg a kerületek egyértelműen települési önkormányzatok. Mindez azt jelenti, hogy a főváros esetében továbbra is fennmarad a sajátos kétszintűség, hiszen a főváros egésze ugyanúgy települési önkormányzatnak is minősíthető, mint ahogyan a kerületek.

Magyarország területi beosztását az Alaptörvény F) cikke tartalmazza, amely szerint Magyarország területe megyékre, városokra és községekre tagozódik. Ebből következően az állam területi beosztását ezek a kategóriák jelentik, míg az Möt.-ben szereplő más formák, mint például a megyei jogú város ***nem tekinthetők külön fajtának abban az értelemben, hogy ezekhez jogállásbeli különbségek nem fűződnek.*** A helyi önkormányzás jogával kapcsolatban az Möt.-ben csak annyi szerepel, hogy az a települési és területi önkormányzatok közösségének a joga.

Az Alaptörvény alapján a városokban kerületek alakíthatók. Tehát ***lehetőség van arra, hogy más település is kerületekre tagolódjon,*** azonban kerületek jelenleg kizárólag a fővárosban léteznek. Mindez azonban nem zárja ki azt, hogy más, közigazgatási értelemben kerületeknek nem tekinthető beosztási formák létezzenek, így például az ingatlan-nyilvántartási beosztást könnyítő kerületek.

IX. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FELÉPÍTÉSE ÉS MŰKÖDÉSE, A HELYI KÖZÜGYEK FOGALMA. AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADATELLÁTÁS RENDSZERE, AZ ÖNKORMÁNYZATOK VAGYONA²²⁵

1. A helyi önkormányzat szervezete

1.1. A képviselő-testület

A helyi önkormányzathoz való jog kollektív, a választópolgárokat megillető jog, amelyet közvetetten a képviselő-testület útján gyakorolnak.²²⁶ **A képviselő-testület tagjai a helyi önkormányzati képviselők.** A helyi hatalomgyakorlás e módjának érvényesítése érdekében a képviselők **megbízatásukat választással nyerik öt évre.**

A helyi önkormányzat, mint jogi személy feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja. Már ebben is tükröződik az, hogy testületi szervként, a tagok egyenlő szavazattal, demokratikusan hozzák meg döntésüket. Tulajdonképpen így képviselik a választópolgárok akaratát. A helyi hatalomgyakorlás másik formája a helyi népszavazás, amely által a lakosság közvetlenül is bele tud szólni a település életét érintő közügyekbe és a képviselő-testület döntéseire is hatást tud gyakorolni, hiszen a népszavazás eredményét a képviselők kötelesek figyelembe venni. Természetesen a képviselő-testületi döntéshozatal az elsődleges, ezért az arányok biztosítása érdekében a törvény meghatározta azon témaköröket, amelyek esetén népszavazás nem rendelhető el, vagy éppen kötelező az elrendelése.

Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. **A képviselő-testület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.**²²⁷

A testületi munka szimmetriája, a települési képviselők közötti egyenlőség érdekében **a jogok és köteleességek valamennyi képviselő esetén azonosak.** A döntéshozatal tekintetében maga a polgármester is települési képviselőnek minősül, speciális, szerepéből adódó jogosítványai, feladatai a törvényben külön, taxatíván vannak sorolva. A képviselő esetében beszélhetünk **kollektív és egyéni jogokról.** A kollektív jogok az önkormányzati képviselők egy csoportját együttesen illetik meg, míg

²²⁵ A fejezet az ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Helyi önkormányzatok*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2014. alapján és annak felhasználásával készült.

²²⁶ FOGARASI József (szerk.), *A helyi önkormányzatok*. HVG-Orac, Budapest, 2009, 91.

²²⁷ Mőtv. 41. § (2) bek.

az egyéni jogok a képviselői tisztség betöltésének következményei, amellyel a képviselő önállóan élhet.

Kollektív jog a képviselő-testület ülése összehívásának kezdeményezése, hiszen a képviselők egynegyedének kérésére a polgármester köteles azt összehívni. Ha ezt nem teszi, a kormányhivatal intézkedik az ülés összehívásáról.

A képviselő a település egészéért vállalt felelősséggel képviseli a választóinak az érdekeit. Ezt az érdekképviseletet tartalommal a különböző jogszabályok (Alaptörvény, Mötv. stb.) és az önkormányzat szervezeti és működési szabályzatáról szóló rendelet tölti meg.²²⁸

Egyéni jog a felvilágosítás kérésének joga, amelyet a törvényben konkrétan meghatározott személyekhez címezhet: a képviselő-testület ülésén a polgármestertől (alpolgármestertől), a jegyzőtől, a bizottság elnökétől, önkormányzati ügyekben kérhet felvilágosítást. A képviselő felvilágosítás iránti kérése a másik személyre nézve kötelező, azzal érdemben foglalkoznia kell és az ülésen vagy legkésőbb tizenöt napon belül írásban érdemi választ kell adnia.

A tájékoztatáshoz való jog az ülések mellett a polgármesteri hivatallal szemben is megilleti, hiszen annak feladata a döntés-előkészítésben való részvétel, a képviselő-testület munkájának segítése, az adminisztratív, igazgatási feladatok ellátása, a végrehajtásban való közreműködés. Ezért a képviselő **igényelheti a hivataltól a képviselői munkájához szükséges tájékoztatást, ügyviteli közreműködést**. Ez csak keretjelleggel került rögzítésre törvényi szinten, ezért indokolt a részleteket, konkrét jogosítványokat az SZMSZ-ben kifejtetni. **Közérdekű ügyben a képviselő kezdeményezheti a hivatal intézkedését**, amelyre az tizenöt napon belül érdemi választ köteles adni.

A képviselő **egyéni joga a képviselő-testületi üléseken való részvétel és döntéshozatalban való részvétel is. Rendeletalkotást, határozathozatalt kezdeményezhet**. A képviselő, mint a választópolgárokat megillető helyi önkormányzathoz való jog „megjelenése”, a helyi hatalomgyakorlás eszköze az ülésekről nem utasítható, illetve vezettethető ki. A véleménynyilvánítás szabadságát az Alaptörvény is garantálja. Ez a szabadság abban is megjelenik, hogy kérésére az írásban is benyújtott hozzászólását a jegyzőkönyvhöz kell mellékelni, a véleményét rögzíteni kell a jegyzőkönyvben.

A képviselő-testület és a képviselő-testület bizottságának ülésén a magyar jelnyelvet vagy az általa választott speciális kommunikációs rendszert használhatja. A

²²⁸ Lásd bővebben: NAGY Marianna – HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*, HVG-Orac, Budapest, 2016. 158-215. és JÓZSA Zoltán, *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Dialóg Campus, Pécs, 2006.

magyar jelnyelv, valamint a választott speciális kommunikációs rendszer használatának valamennyi költségét az önkormányzat biztosítja.

Részvételi jog nemcsak a képviselő-testület ülésein, hanem bármely bizottság ülésén is megilleti, ahol tanácskozási joggal részt vehet, akár a zárt üléseken is.

A bizottság munkájának is szerves részét képezi, hiszen a részvételi és tanácskozási jog mellett **javaslatlatterti joggal rendelkezik**. Javasolhatja a bizottság elnökének a bizottság feladatkörébe tartozó ügy megtárgyalását, amelyet a bizottság legközelebbi ülése elé kell terjeszteni és tárgyalására a települési képviselőt meg kell hívni. Kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül bizottságának, a polgármesternek, a részönkormányzat testületének, a jegyzőnek – a képviselő-testület által átruházott – önkormányzati ügyben hozott döntését.

A képviselő **részt vehet a képviselő-testület döntéseinek előkészítésében, végrehajtásuk szervezésében és ellenőrzésében**. Ez a jog gyakorolható **kollektívan is**. Bár főszabályként a polgármester a képviselő-testület elnöke és képviselője, megbízás alapján az önkormányzati képviselő is képviselheti a képviselő-testületet. Ehhez megbízólevélre van szüksége, amelyben rögzítik a képviseleti jog terjedelmét, időtartamát.

A települési képviselő **társadalmi megbízatásban** végzi önkormányzattal kapcsolatos tevékenységét. Ehhez a képviselői tisztség mellett fennálló, azzal nem összeférhetetlen munkahelyén a testületi munkához szükséges időtartamra **fel kell menteni a munkavégzés alól**. Ez viszont nem jelenti például a bizottságok munkájában való részvétel esetén a munkavégzés alóli felmentést.

Az önkormányzati képviselők feladataik eredményes ellátása érdekében **jogosultak képzéseken, továbbképzéseken részt venni**, amelyről a képviselő-testület gondoskodik. Ez egyben **kötelezettség is**, mivel a kormányhivatal által szervezett képzéseken az eskütételt követő három hónapon belül köteles részt venni.

A képviselőt megilleti a jog, hogy **az önkormányzat munkájában jelentősebb szerepet vállaljon, egyes szerveknél tisztséget töltsön be**. Ez alapján a képviselő lehet bizottság tagja, elnöke, részönkormányzati képviselő-testület képviselője vagy vezetője, alpolgármester, tanácsnok. Ezen törvény által biztosított tisztségek mellett az SZMSZ-ben egyéb szerep is meghatározható.

A képviselőt terhelő **kötelezettségek** egyrészt az eddig irtakból és a képviselői megbízatás megszűnéséhez vezető okokból tevődnek össze. A képviselő az alakuló ülésen, illetve a megválasztását követő ülésen **esküt tesz**. Az esküben, fogadalomban vállalt kötelezettség az Alaptörvény és a jogszabályok rendelkezéseinek megtartása, a tudomására jutott titkok megőrzése, feladatai lelkiismeretes teljesítése.

A választópolgárok érdekeinek képvisellete egyben jog és kötelezettség, amely szorosan összefügg a képviselő-testület munkájában való részvétellel. Annak érdekében, hogy az önkormányzat működőképes (határozatképes) legyen, és a választópolgárok a helyi önkormányzathoz való jogukat közvetetten hatékonyan tudják

gyakorolni, a képviselő **kötelezettsége az üléseken megjelenni és a döntéshozatalban részt venni**. Ha tartósan, egy éven keresztül ezt elmulasztja, az megszüntetési okot jelent.

Az érdekképviselőt úgy tudja ellátni, ha tisztában van a választópolgárok problémáival, igényeivel, elvárásaival. Ezért kötelezettségei közé tartozik **a kapcsolattartás, a fórumokon való részvétel, a lakosság tájékoztatása**.

Vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettsége van, amelyet a megválasztásától, majd ezt követően minden év január 1-jétől számított harminc napon belül kell teljesítenie. A vagyonynyilatkozat tartalmi elemeit az Mötv. melléklete²²⁹ határozza meg. A vagyonynyilatkozathoz csatolni köteles a vele közös háztartásban élő házas- vagy élettársának, valamint gyermekének vagyonynyilatkozatát is.

A vagyonynyilatkozat benyújtásának elmulasztása esetén jogait nem gyakorolhatja a kötelezettség teljesítéséig. Erre az időre a jövedelem-kiesés megtérítésére és átalányra, tiszteletdíjra, természetbeni juttatásra, költségtérítésre nem jogosult.

A vagyonynyilatkozatot a szervezeti és működési szabályzatban erre kijelölt bizottság tartja nyilván és ellenőrzi, az előző évi vagyonynyilatkozat – az ellenőrzéshez szolgáltatott azonosító adatok kivételével – közérdekből nyilvános. A képviselő hozzátartozójának nyilatkozata nem nyilvános, abba csak az ellenőrző bizottság tagjai tekinthetnek be az ellenőrzés céljából.

A vagyonynyilatkozattal kapcsolatos eljárást a vagyonynyilatkozatot ellenőrző bizottságnál bárki kezdeményezheti. Az eljárás eredményéről az ellenőrző bizottság tájékoztatja a soron következő ülésen a képviselő-testületet. A vagyonynyilatkozati eljárással kapcsolatos döntés a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre. A vagyonynyilatkozattal kapcsolatos eljárás során a vagyonynyilatkozatot ellenőrző bizottság felhívására a képviselő köteles saját, illetve a hozzátartozója vagyonynyilatkozatában feltüntetett adatokra vonatkozó azonosító adatokat haladéktalanul írásban bejelenteni. Az azonosító adatokat csak a bizottság tagjai ismerhetik meg, azokat az eljárás lezárását követő nyolc napon belül törölni kell.

Szigorú összeférhetlenségi szabályok vonatkoznak a képviselőre, amely összeférhetlenség meg nem szüntetése vagy a képviselői tisztségről való le nem mondás esetén a megbízatás megszüntetéséhez vezet.

Személyes (saját vagy hozzátartozói) érintettség esetén a döntéshozatalból kizárható, azaz bizonyos képviselői jogait nem gyakorolhatja. Mind az érintettséget, mind az összeférhetlenséget illetően, illetve méltatlansági ok felmerülése esetén bejelentési kötelezettsége van. Kötelezettségzegés esetén a képviselőt megillető tiszteletdíj és természetbeni juttatás csökkenthető, megvonható. Az önkormányzat SZMSZ-e ezeken túlmenően egyéb kötelezettségeket is előírhat.

²²⁹ 2. melléklet.

1.1.1. A képviselő-testületi ülés előkészítésének feladatai

Bár a törvény nem tartalmaz erre vonatkozó szabályokat, érdemes *munkatervet* készíteni minden év elején, amelyben a képviselő-testület az előre látható feladatok függvényében ütemezni tudja a rendes üléseket. A munkaterv meghatározza az előterjesztőket, az előkészítésért felelősöket, tartalmi követelményeket írhat elő. A munkaterv képviselő-testület elé terjesztése a polgármester feladata, csakúgy, mint az ülések összehívása és levezetése.

Az alakuló ülést (a választást követő első ülést) a választás eredményének jogerőssé válását követő tizenöt napon belül meg kell tartani, amelynek főbb napirendi pontjait a törvény is meghatározza.²³⁰ *Az alakuló ülést a polgármester hívja össze, de a korelnök, azaz a legidősebb önkormányzati képviselő vezeti az eskütelig.* Megyei közgyűlésnél az alakuló ülést a korelnök hívja össze és vezeti az elnök megválasztásának időpontjáig.

A polgármester távolléte vagy akadályoztatása esetén az alpolgármester jogosult az üléssel kapcsolatos feladatok ellátására, kivéve a nem képviselő alpolgármestert. Több alpolgármester esetén a polgármester által kijelölt a helyettes. Ha mindkét tisztség betöltetlen vagy mindkét személy tartósan akadályoztatva van, akkor az SZMSZ-ben kijelölt személy kötelezettsége az ülés összehívása és levezetése. A jegyző vagy a polgármesteri hivatal tisztviselője nem láthatja el ezt a feladatot.

A működéssel, az ülés előkészítésével és a végrehajtással kapcsolatos részletszabályokat az önkormányzat maga határozza meg (SZMSZ).

Az ülések összehívása *meghívóval* történik, amelyet rendszerint írásban küldenek meg, de kisebb településeken személyes vagy telefonon keresztüli meghívás is elképzelhető. A meghívó tartalmazza az ülés helyét, idejét, a tervezett napirendi pontokat és az előterjesztőket. A meghívó mellékleteként általában megküldik a már jóváhagyott, ellenőrzött előterjesztések szövegét is. A meghívót a polgármester írja alá. A meghívó kiküldésére vonatkozó határidőket az SZMSZ-ben kell meghatározni a megfelelő felkészülés biztosítása érdekében.

Állandó *meghívottak* – akik minden ülésen részt vesznek – a képviselők és akiknek a meghívását törvény vagy önkormányzati rendelet (SZMSZ) kötelezővé teszi. Állandó meghívott még a jegyző, aki az ülés jogszerűségéért felel és a jegyzőkönyv elkészítéséről, illetve a rendeletek kihirdetéséről gondoskodik. Természetesen az egyes napirendekhez kapcsolódóan meg kell hívni azok előterjesztőit és az érintetteket is. Szükség esetén a helyi állami és gazdálkodó szervezetek, valamint

²³⁰ Az alakuló vagy az azt követő ülésen kerül sor az SZMSZ megalkotására, vagy – ha már létezik – felülvizsgálatára. A polgármester előterjesztése alapján a testület megválasztja a bizottságokat és azok tagjait, az alpolgármester(ek)e)t és dönt azok illetményéről, tiszteletdíjáról.

önszerveződő közösségek vezetőit is meghívják. Az ülés előkészítésével kapcsolatos feladatok ellátásában a polgármestert a jegyző és a polgármesteri hivatal segíti.

1.1.2. A képviselő-testület ülése, az ülésvezetés szabályai

A képviselő-testület döntéseit ülésen hozza. Az Mötv. csak az ülések minimum számát határozza meg (*évente legalább hat*), a konkrét számot minden önkormányzat a hatásköreitől, azok átruházásának mértékétől, feladataitól, kapacitásától, leterheltségétől függően a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében állapítja meg.

Az üléseket két csoportra oszthatjuk, így *rendes és rendkívüli ülésekről beszélhetünk*. A rendes ülések előre tervezhetők, míg a rendkívüliek ad hoc jelleggel felmerülő problémák gyors orvoslására szolgálnak. Rendes ülést igénylő témák például a költségvetési koncepció, a költségvetési rendeletervezet elfogadása, a gazdálkodás helyzetéről szóló beszámoló. Rendkívüli ülésre kerülhet sor megnövekedett munkateher (pl. fellebbezések), új, előre nem látható, határidős, azonnali döntést igénylő témák esetén.

A kötelező minimumszámon felül a törvény előírja *a képviselő-testület ülése összehívásának kötelező eseteit*. A polgármester köteles a képviselő-testület ülését összehívni, ha azt a képviselők egynegyede, valamelyik bizottság vagy a kormányhivatal vezetője indítványozza az összehívás indokának megjelölésével. A kormányhivatal akkor kezdeményezi az ülés összehívását, ha törvényességi kérdések megtárgyalása a helyi önkormányzat törvényes működésének biztosítása érdekében indokolt.²³¹

A polgármester tizenöt napon belül köteles eleget tenni ülés-összehívási kötelezettségének. Ha ez idő alatt nem hívja össze az ülést, a törvény a kormányhivatalt hatalmazza fel a polgármester helyett az ülés összehívására. Ebben az esetben a kormányhivatal eltérhet az SZMSZ-ben az ülésre vonatkozó szabályoktól.

A polgármester saját elhatározásából is összehívhatja az ülést, ha szükségesnek látja. Az ülés összehívása egy képviselő indítványára is történhet, de ez nem jelent kötelezettséget a polgármester számára. A bizottság a testületi ülés összehívására vonatkozó indítványát saját ülésén tárgyalja meg és szótöbbséggel, határozatban dönt.

A polgármester testületi üléssel kapcsolatos feladatai:

- *határozatképesség megállapítása, ülés megnyitása.* A polgármester nyitja meg az ülést és számba veszi a képviselőket. A képviselő-testület akkor határozatképes, ha az ülésen a települési képviselők több mint fele jelen van.

²³¹ Mötv. 135. § (1) bek.

Határozatképesség hiányában a képviselő-testület nem hozhat döntést. A polgármester a határozatképesség szempontjából települési képviselőnek minősül. A határozatképességet nem csak az ülés megnyitásánál, hanem folyamatosan figyelni kell. Például, ha valamelyik képviselő időközben elmegy az ülésről és ezáltal a testület határozatképtelenné válik, új időpontra kell összehívni az ülést. Ha adott ügyben személyes érintettség miatt kizárták²³² a képviselőt a döntéshozatalból, személyét a határozatképesség megállapításánál jelenlevőnek kell tekinteni. A betöltetlen képviselői helyet a határozatképesség szempontjából betöltöttnek kell tekinteni. Az ülésről készült jegyzőkönyvben a jelenlevőket és az időközben bekövetkező változásokat rögzíteni kell,

- **a napirendi pontokra tett javaslattétel.** Már a képviselő-testület által elfogadott munkaterv is tartalmaz előzetes napirendeket, amelyeket a képviselő-testületnek meg kell tárgyalnia. A meghívót ezekkel a javasolt napirendi pontokkal küldik ki a meghívottaknak, azonban elfogadásukról a polgármester javaslata alapján a képviselő-testület dönt az ülés megnyitását követően,
- **zárt ülés bejelentése.** A képviselő-testület ülési fő szabály szerint nyilvánosak, zárt ülés csak kivételesen tartható. A nyilvánosság elve három részből áll:
 - az ülés nyilvánossága,
 - az előterjesztés, a jegyzőkönyv és a döntések nyilvánossága,
 - iratbetekintés.

A nyilvános üléseken bárki részt vehet, azonban rendjét nem zavarhatja, nem szavazhat, nem nyilváníthat véleményt. Rendbontás esetén a polgármester kivezetheti az ülésről a rendbontót. A 43/1992. (VII. 16.) AB határozat és a 49/1992. (IX. 26.) AB határozat értelmében a képviselőt nem lehet kiutasítani, mert ez a választópolgárok helyi önkormányzashoz való alkotmányos alapjogát sérti.²³³

Az ülést megelőzően a következő ülés időpontját, a tervezett napirendi pontokat és az előterjesztéseket ki kell függeszteni az önkormányzat hirdetőtáblájára vagy honlapjára, hogy azt a választópolgárok megismerhessék. Az állampolgárok pontos és gyors tájékoztatáshoz való jogát az informáci-

²³² A képviselőnek bejelentési kötelezettsége van, ha őt vagy közeli hozzátartozóját az ügy személyesen érinti. Az érintettséget bármely képviselő is bejelentheti. Az elmulasztás jogkövetkezményei az SZMSZ-ben rögzíthetők.

²³³ *Helyi önkormányzati rendeletalkotás és jogalkalmazás az Alkotmánybíróság és az Európai Bíróság döntéseinek tükrében 1-2. kötet.* MHK, Budapest, 2007, 52-53.

ós önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény is garantálja.

Az ülésről készült jegyzőkönyvet és a döntéseket ezen törvény értelmében szintén elérhetővé kell tenni a nyilvánosság számára és biztosítani kell, hogy abba bárki szabadon betekinthessen, külön díj ellenében arról másolatot készíthessen.²³⁴ Az önkormányzatok ennek az elektronikus közzétételi kötelezettségüknek választásuk szerint saját vagy társulásaik által közösen működtetett, illetve a felügyeletüket, szakmai irányításukat vagy a működésükkel kapcsolatos koordinációt ellátó szervek által fenntartott, valamint az erre a célra létrehozott központi honlapon való közzététellel is eleget tehetnek.

A nyilvánosság elve egyrészt az Alaptörvény biztosította helyi önkormányzathoz való jogból, másrészt az adatvédelmi törvényben rögzített közérdekű és közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő igényből következik.

A zárt ülés tartására vonatkozó szabályokat a törvény alapján két csoportba lehet sorolni:

- ***zárt ülés tartása kötelező.*** A törvény meghatározza azokat a tárgyköröket, amelyek felmerülése esetén automatikusan zárt ülést kell tartania a képviselő-testületnek. Erről külön döntést nem kell hoznia, a polgármester jelenti be. Ezek a következők:
 - választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása vagy visszavonása, fegyelmi eljárás indítása, vagy állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor akkor van szükség zárt ülés tartására, ha az érintett azt kéri,
 - önkormányzati hatósági, összeférhetlenségi, méltatlansági ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, kitüntetési és képviselői vagyonynyilatkozattal kapcsolatos ügyekben zárt ülés tartása kötelező,
- ***lehetőség van zárt ülés tartására.*** Ebben az esetben a képviselő-testület mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy elrendeli-e a vagyónával való rendelkezés vagy általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározásakor, a pályázat tárgyalásakor zárt ülés tartását. Itt az önkormányzat vagy más érintett az üzleti érdekének sérelmére hivatkozhat. A törvény az üzleti érdek fogalmát nem határozza meg. A zárt ülés tartásáról a képviselő-testület minősített többséggel hozott határozattal dönt.

²³⁴ 2011. évi CXII. törvény 33. § (1) bek.

A zárt ülésen a képviselő-testület egyedi határozatokat hoz, rendeletalkotáásra nincs lehetőség. A 17/1997. (II. 28.) AB határozat szerint zárt ülést csak a törvényben felsorolt személyi, vagyoni, üzleti érdeket sértő ügyek tárgyalásakor lehet tartani. A normatív tartalmú döntéstervezetek megvitatását, melyeknek eredményeként a testület például a képviselők tiszteletdíjának és egyéb rendszeres juttatásainak meghatározásáról szóló rendeletet fogad el, ugyanúgy szabálysértő zárt ülésen megejteni, mint ahogy a rendeletet sem lehet titkosítani, vagy csak szűk körben ismertté tenni. A zárt ülésen a képviselő-testület tagjai, a nem a képviselő-testület tagjai közül választott polgármester, a jegyző, az aljegyző vesz részt.

Az érintettek, a szakértő, a polgármesteri hivatal vagy a közös önkormányzati hivatal ügyintézője csak a polgármester meghívása esetén vehet részt, azonban törvény vagy önkormányzati rendelet bizonyos esetekben kötelezővé teheti a meghívást. A nemzetiségi önkormányzat elnöke kizárólag az általa képviselt nemzetiséget érintő ügy napirendi tárgyalásakor vehet részt zárt ülésen. A zárt ülésről külön jegyzőkönyv készül, amelybe a választópolgárok nem tekinthetnek bele,

- ***a vita lebonyolítása.*** A polgármester megadja a szót az előterjesztőnek, majd a kérdések, hozzászólások, kiegészítések és az előterjesztő ezekre való reagálása következik. A vita végén a polgármester összefoglalja az elhangzottakat és szavazásra teszi fel a kérdést. A képviselő-testület döntésének formája: rendelet vagy határozat. A rendelet jogszabály, mindenkire kötelező. Rendeletet az önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között, feladatkörében eljárva, törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkothat.²³⁵ Határozatot feladatok meghatározására, közjogi szervezetszabályozó eszközként normatív tartalommal az alárendelt szervek számára (normatív határozat), vagy egyedi jelleggel adott ügyben, adott személyre vonatkozóan (egyedi határozat) hozhat.
- ***döntéshozatal.*** A döntéseit a képviselő-testület egyszerű vagy minősített többséggel hozza. Az egyszerű többség azt jelenti, hogy a jelenlevő képviselők több mint fele igennel szavaz valamely témában. Ha nemmel szavaznak, az a javaslat elutasítását jelenti. A szavazategyenlőség elutasításnak minősül. Ebben az esetben nem a polgármester szava a döntő, mivel szavazata egyenlő a többi képviselőével. Minősített többségről beszélünk, ha valamennyi képviselő több mint fele igennel szavaz.²³⁶

²³⁵ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pont, valamint (2) bek.

²³⁶ A fővárosi közgyűlés esetében emellett a főváros lakosságának együttesen több mint felét kitevő lakosságszámú fővárosi kerületek polgármestereinek igen szavazata is szükséges.

- A törvény részletesen meghatározza, melyek azok a témakörök, amelyek **minősített többséget igényelnek**:
 - a rendeletalkotás;
 - szervezetének kialakítása és működésének meghatározása, továbbá a törvény által hatáskörébe utalt választás, kinevezés, megbízás;
 - ennek analógiájára a felmentés, megbízás visszavonása, fegyelmi eljárás indítása és fegyelmi büntetés kiszabása is;
 - önkormányzati társulás létrehozása, megszüntetése, abból való kiválás, társulási megállapodás módosítása, társuláshoz, érdek-képviselői szervezethez való csatlakozás, abból való kiválás;
 - megállapodás külföldi önkormányzattal való együttműködésről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozás, abból való kiválás;
 - intézmény alapítása, átszervezése, megszüntetése;
 - a helyi önkormányzati vagyon tulajdonjogának ingyenes átruházására vagy nemzeti vagyon tulajdonjogának ingyenes átvételére vonatkozó döntés;
 - képviselő kizárása;
 - zárt ülés elrendelése az önkormányzat vagyonával való rendelkezés és az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározása, tárgyalása esetén, ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat vagy más érintett üzleti érdekét sértené;
 - összeférhetetlenség, méltatlanság megállapítása, a képviselői megbízás megszűnéséről való döntés;
 - az önkormányzat feloszlása²³⁷ (lásd bővebben a képviselői megbízatás megszüntetését);
 - a polgármester elleni kereset benyújtása. A polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatt a képviselő-testület – minősített többséggel hozott határozata alapján – közigazgatási pert indíthat a polgármester ellen a jogi felelősség megállapítása és a polgármester tisztségének

²³⁷ A fővárosi közgyűlés esetében a képviselők négyötödének igen szavazata, valamint a főváros lakosságának legalább négyötödét kitevő lakosságszámú fővárosi kerületek polgármestereinek igen szavazata szükséges.

megszűnése érdekében. Egyidejűleg kérheti a polgármesternek e tisztségéből történő felfüggesztését is. A bíróság a keresetet soron kívül bírálja el.

- másik megyéhez csatolás kezdeményezése. A települési képviselő-testület minősített többségű határozattal kezdeményezheti, hogy az Országgyűlés a települést a területével határos másik megye területéhez csatolja át. A másik megyéhez csatlakozni kívánó település fogadásáról az érintett megye közgyűlése állást foglal.
- alpolgármester, főpolgármester-helyettes, megyei közgyűlés alelnökének választása és megbízásának visszavonása,
- ha a polgármester a képviselő-testület döntését az önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, ugyanazon ügyben egy alkalommal, az ülést követő három napon belül kezdeményezheti az ismételt tárgyalást. Ebben az esetben a testület tizenöt napon belül minősített többséggel dönt. Amíg nem hozza meg döntését, addig az előző döntést végrehajtani nem lehet,
- ha a közös önkormányzati hivatal létrehozni kívánó településeken élő nemzetiségeknek a népszámlálás során regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot, valamint a települések összlakosság száma meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozni kívánó önkormányzatok száma legalább öt, akkor ezen települési önkormányzatok képviselő-testületei mindegyikének azonos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntésével eltérhetnek a főszabálytól. Ehhez azonban szükséges a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyása is.
 - SZMSZ-ben meghatározott ügytípusok.
- **szavazás.** A szavazás általában nyílt, kivételesen titkos szavazás rendelhető el a zárt ülésnél leírt témakörökben. Kötelező titkos szavazással megválasztani az alpolgármestert és a megyei közgyűlés elnökét és alelnökeit. A szavazás lefolytatásának konkrét módját az SZMSZ-ben határozzák meg. A törvény név szerinti szavazást ír elő a képviselő-testület feloszlása esetén, illetve az SZMSZ ezzel kapcsolatban is tartalmazhat további eseteket. Kötelező emellett név szerinti szavazást tartani a képviselők egynegyedének indítványára. Ugyanazon javaslat esetén ez egy alkalommal kérhető. Nem lehet név szerinti szavazást tartani a bizottság létszáma és összetétele tekintetében, valamint a tanácskozások lefolytatásával összefüggő (ügyrendi javaslatot tartalmazó) kérdésekben.

Ha a képviselő személyesen vagy hozzátartozója miatt az ügyben érintett, kizárható a döntéshozatalból, azaz nem szavazhat. A személyes érintettséget a képviselő köteles bejelenteni, de más képviselő bejelentését is ki kell vizsgálni. A szavazás eredményét a polgármester hirdeti ki. Pontosan meg kell nevezni az igennel, nemmel szavazók és a tartózkodók számát, az adott döntés elfogadásához szükséges szavazatszámot és az elfogadott döntést. Ha a szavazás eredménye felől kétség merül fel, bármely önkormányzati képviselő kérheti egyszer a szavazás megismétlését.

- **ügyrendi kérdések, lejárt határozatok előterjesztése.** Ha ügyrendi kérdésekben van szükség döntéshozatalra vagy korábban elfogadott határozat végrehajtási határideje lejárt, ezek előterjesztéséről, napirendbe illesztéséről a polgármester gondoskodik,
- **az ülés bezárása.** A viták lebonyolítását és a szavazásokat követően a polgármester az ülést bezárja és kihirdeti a következő rendes ülés tervezett időpontját és napirendi pontjait.

1.1.3. A képviselő-testület ülését követő feladatok

Ahogy az már többször felmerült, az ülésről – közokiratnak minősülő – **jegyzőkönyv** készül. Ez tartalmazza a testületi ülés helyét, időpontját, a megjelent képviselők és a meghívottak nevét, megjelenésük tényét, a javasolt, elfogadott és tárgyalt napirendi pontokat, az előterjesztéseket, az egyes napirendi pontokhoz hozzászólók nevét, részvételük jogcímét, a hozzászólásuk, továbbá az ülésen elhangzottak lényegét, a szavazásra feltett döntési javaslat pontos tartalmát, a döntéshozatalban résztvevők számát, a döntésből kizárt képviselő nevét és a kizárás indokát, a jegyző jogszabálysértésre vonatkozó jelzését, a szavazás számszerű eredményét, a hozott döntéseket és az SZMSZ-ben meghatározottakat kell rögzíteni. A képviselő kérésére hozzászólását, véleményét szó szerint kell a jegyzőkönyvhöz csatolni. Ha az ülésen lemond megbízatásáról, azt is bele kell foglalni. A jegyzőkönyvet **a jegyző készíti el és a polgármester, illetve a jegyző írja alá.**

Az ülésen meghozott rendeleteket szintén e két személy hitelesíti aláírásával és a jegyző gondoskodik a kihirdetéséről. Emellett **tizenöt napon belül megküldi a jegyzőkönyvet és a döntéseket a kormányhivatalnak.** A képviselő-testület döntéseinek végrehajtása mindig adott személyhez rendelt, aki a végrehajtásért felelős. A jegyzőkönyvről készült kivonatot meg kell küldeni részére, illetve a végrehajtással érintetteknek és a végrehajtásban közreműködőknek is. A végrehajtásra határidőt szabnak, amelynek lejártát követően a végrehajtásért felelősnek közvetlenül kell beszámolnia a képviselő-testület ülésén, vagy beszámolóját a polgármesternek kell eljuttatnia, aki azokat összesítve terjeszti elő és ismerteti az aktuális helyzetet.

A végrehajtás szervezésében, koordinálásában, ellenőrzésében fontos szerepe van a bizottságoknak, részönkormányzatoknak és a képviselő-testület hivatalának. Min-

demellett az önkormányzatok törvényi kötelezettsége döntéseiről *nyilvántartást* vezetni.

1.2. A polgármester

A polgármester jelentős szerepet tölt be a helyi önkormányzatok életében. Feladatai sokrétűek, jogállása differenciált, egyaránt kapcsolódnak az önkormányzati és államigazgatáshoz, a képviselő-testület, a bizottság vagy éppen a képviselő-testület hivatalának működéséhez és átfogják a döntés-előkészítéstől a döntéshozatalon keresztül a végrehajtásig terjedő fázisokat.²³⁸ A helyi önkormányzat tisztségviselőjeként mint a képviselő-testület élén álló önkormányzati vezető betölti a testület elnöki pozícióját, e minőségben saját és átruházott jogkörben jár el, önálló önkormányzati és államigazgatási feladat- és hatáskörök gyakorlója.

A képviselő-testületnek egyben tagja is, elnökeként pedig felel az ülések összehívásáért és levezetéséért. ***Kiemelt pozíciója megjelenik az önkormányzati képviselőktől eltérő megválasztásában, jogviszonyának jellegében (főállás vagy társadalmi megbízatás²³⁹), díjazásában, megkülönböztetett és a közszolgálathoz hasonló felelősségében.*** Ugyanakkor a demokratikus döntéshozatal érdekében a jogalkotó a képviselő-testület ülésein a települési képviselőkkel egyenlőnek tekinti és azonos szavazatot biztosít számára.

Egyfajta *kettősség* is rejlik a megbízatásában. ***Önkormányzati hatósági döntést önálló hatáskörben (törvény felhatalmazása alapján) és a képviselő-testület által átruházott hatáskörben is hozhat,***²⁴⁰ amely esetekben eltérő utasítási, felülvizsgálati jog illeti meg a képviselő-testületet. Úgyszintén ***egyensúlyoz az önkormányzati igazgatás és az államigazgatás között azáltal, hogy az utóbbiban törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet államigazgatási hatósági hatáskört telepíthet rá.***²⁴¹

A polgármester jogállását az Alaptörvény és az Möt. határozza meg. A polgármester jogviszonya közvetlen választással jön létre 5 éves mandátummal. A polgármester ***feladatait a köz érdekében a jogszabályoknak és a képviselő-testület döntésének megfelelően, szakszerűen, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint köteles ellátni.*** A rábízott titkokat köteles megőrizni és felvilágosítást csak az érintetteknek adhat.

²³⁸ Lásd bővebben: NAGY Marianna – HOFFMAN István (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*, HVG-Orac, Budapest, 2016, 228-258.

²³⁹ Főállású, ha annak választják meg. Egy esetben a polgármester egyetértésével és az SZMSZ módosításával a megbízatás módja változtatható.

²⁴⁰ Möt. 41. § (4) bek.

²⁴¹ Möt. 18. § (1) bek.

A polgármester az Alaptörvény és az Mötv. értelmében a helyi önkormányzat tisztviselője, a képviselő-testület tagja és egyben elnöke is. A határozatképesség, döntéshozatal és működés szempontjából települési képviselőnek minősül, szavazata a többi képviselővel egyenlő.

A polgármester polgári jogi és közjogi értelemben **képviseli az önkormányzatot** mint jogi személyt, ehhez a törvényi felhatalmazáson kívül egyéb meghatalmazásra nincs szüksége. Ez a képviseleti jog átruházható. A helyi önkormányzat nevében kötelezettséget vállalhat, erre más személyt is felhatalmazhat. A polgármestert önkormányzati és államigazgatási feladatainak, hatásköreinek ellátásában a **polgármesteri hivatal segíti**.

A polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében **irányítja a hivatalt**. A polgármester határozza meg a (polgármesteri és közös önkormányzati) hivatal feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában, előterjesztéseket nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására. Mindezen tevékenységeket a jegyző javaslatainak figyelembevételével látja el. Ő szabályozza a hatáskörébe tartozó ügyekben a kiadmányozás rendjét.

Az egyéb **munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja az alpolgármester és az önkormányzati intézményvezetők tekintetében**. Az Mötv. szerint az egyéb munkáltatói jogon a kinevezés, felmentés, vezetői megbízás, vezetői megbízás visszavonása, az összeférhetlenség megállapítása, fegyelmi eljárás megindítása, a fegyelmi büntetés kiszabása kivételével minden más munkáltatói jogot kell érteni. **A jegyző tekintetében az összes munkáltatói jogot a polgármester gyakorolja**.

A főpolgármester és a kerületi polgármesterek között szoros együttműködés van, a rendelettervezeteket rendszeresen megküldik egymásnak. A polgármester javaslatára a képviselő-testület a képviselők közül tanácsnokokat választhat.

A polgármester a megválasztását követően **eskiüt tesz** a képviselő-testület előtt. **A főállású polgármester tekintetében a munkáltatói jogokat a képviselő-testület gyakorolja**. A jogviszony sajátossága miatt azonban **a jogviszonyt nem a képviselő-testület, hanem a választópolgárok a polgármester megválasztásával keletkeztetik**.

Államigazgatási tevékenységéért **a közszolgálati (fent írt) szabályok szerint felelős**. Megválasztásakor, majd azt követően évente **vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettsége van** a helyi önkormányzati képviselők vagyonnyilatkozatára vonatkozó szabályok szerint.

A polgármesterre megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőre vonatkozó összeférhetlenségi, méltatlansági, vagyonnyilatkozat-tételi szabályokat azzal, hogy a polgármester nem lehet más önkormányzatnál polgármester, alpolgármester, települési önkormányzati képviselő, megyei közgyűlés elnöke, alelnöke,

kivéve, hogy a fővárosi kerületi polgármester a fővárosi közgyűlés tagja. A fővárosi kerületi polgármester nem lehet főpolgármester, valamint főpolgármester-helyettes. A polgármesteri tisztség ellátásával kapcsolatos egyéb rendelkezéseket a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény állapítja meg.

A polgármester sorozatos törvénysértő tevékenysége, mulasztása miatt a képviselő-testület közigazgatási pert indíthat a polgármester ellen. A képviselő-testület az erről szóló határozatát minősített többséggel hozza meg. A kereset beadásával egyidejűleg kérheti a polgármesternek e tisztségéből történő felfüggesztését is. A bíróság a keresetet soron kívül bírálja el. A bíróság eljárása során a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

A polgármesternél kell kezdeményezni a helyi népszavazást, amelyet ő terjeszt a képviselő-testület elé. A helyi önkormányzat gazdálkodásának szabályszerűségéért a polgármester felelős. A polgármester feladatai összetettek. A képviselő-testület döntéshozatalához, a bizottságok, a képviselő-testület hivatala munkájához egyaránt kapcsolódnak. Feladatait illetően a következő csoportok alakíthatók ki:

- ***döntés-előkészítéssel kapcsolatos feladatok:***
 - a munkaterv képviselő-testület elé terjesztése;
 - a működési feltételek megteremtése. A feladatot a polgármester a jegyző és a képviselő-testület hivatala közreműködésével valósítja meg;
 - az önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatárig dönt a forrásfelhasználásról;
 - a képviselő-testület ülésének összehívása,
- ***az üléssel kapcsolatos feladatok:***
 - határozatképesség megállapítása, ülés megnyitása;
 - a napirendi pontokra tett javaslatétel;
 - tájékoztatás, felvilágosítás;
 - az ülés rendjének biztosítása;
 - zárt ülés bejelentése;
 - a vita lebonyolítása;
 - ügyrendi kérdések, lejárt határozatok előterjesztése;
 - az ülés bezárása;
 - jegyzőkönyv és rendeletek aláírása,
- ***két ülés közötti időszakban, a halaszthatatlan, testületi hatáskörbe tartozó***

önkormányzati ügyekben is dönthet a testület utólagos tájékoztatása mellett. Ennek korlátja, hogy erre csak az SZMSZ-ben meghatározott és az át nem ruházható hatáskörbe nem tartozó ügyekben van lehetősége,

- *ha a képviselő-testület döntését a helyi önkormányzat érdekeit sértőnek tartja, ugyanazon ügyben, az ülést követő három napon belül, egyszer kezdeményezheti az ismételt tárgyalást.* A testület az előterjesztéssel köteles érdemben foglalkozni és a benyújtás napjától számított tizenöt napon belül minősített többséggel döntést hozni. A polgármesteri kezdeményezésnek az eredeti döntés végrehajtására halasztó hatálya van. A főpolgármester ezzel a joggal több alkalommal is élhet és az ismételt tárgyaláson hozott döntés akkor hajtható végre, ha az üléstől számított három napon belül a főpolgármester nem kezdeményez újabb tárgyalást,
- *ha a testület két egymást követő alkalommal nem hoz döntést egy ügyben, a polgármester – kivéve a testület át nem ruházható hatáskörébe tartozó ügyeket – az SZMSZ-ben meghatározott ügyekben döntést hozhat.* Ez az olyan eseteket jelenti, amikor a testület határozatképtelen volt vagy nem hozott határozatot az ülésen,
- *döntés-végrehajtással kapcsolatos feladatok.* A polgármester a jegyzővel írja alá a képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyvet és a meghozott rendeleteket. Gondoskodik a helyi önkormányzat költségvetésének végrehajtásáról,
- *tájékoztatási kötelezettség.* A polgármester tájékoztatja a képviselő-testületet az önkormányzat évközi gazdálkodásáról, a költségvetési előirányzatok alakulásáról, a költségvetés egyensúlyi helyzetéről. A képviselő kérésére önkormányzati ügyekben az ülésen, vagy legkésőbb harminc napon belül érdemi felvilágosítást kell adnia. Ezen túl a képviselő munkájához szükséges felvilágosítást is kérhet, közérdekű ügyekben polgármesteri intézkedést kezdeményezhet, amivel kapcsolatban a polgármesternek szintén válaszadási kötelezettsége van,
- *a képviselő-testület által átruházott hatáskörök gyakorlása.* E hatáskör gyakorlásához a képviselő-testület utasítást adhat, visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható. A képviselő kezdeményezésére a képviselő-testület köteles felülvizsgálni a polgármesternek a képviselő-testület által átruházott önkormányzati ügyben hozott döntését. A fellebbezés elbírálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik,
- *saját hatáskörök gyakorlása.* Önkormányzati döntést a polgármester a helyi önkormányzat képviselő-testülete felhatalmazására hozhat. Törvény a polgármesternek kivételesen önálló önkormányzati feladat- és hatáskört állapíthat meg. Az önkormányzati hatósági ügyben átruházott hatáskörben hozott, továbbá a polgármester törvény alapján önálló hatáskörben hozott

önkormányzati hatósági döntésével szembeni fellebbezés elbírálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében a polgármester által hozott önkormányzati határozat jogszerűségét is vizsgálja. Harmincnapos határidő tűzésével felhívja, hogy a jogszabálysértést küszöbölje ki. A jogszerűtlenség kiküszöbölésének hiánya esetén a határozat bírósági felülvizsgálatára van lehetőség a megadott határidő lejártától számított tizenöt napon belül. A kereset benyújtásának a döntés végrehajtására halasztó hatálya nincs, de a végrehajtás felfüggesztését a bíróságtól lehet kérni. Ha a jogszabálysértő döntés végrehajtása a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járna, a végrehajtás felfüggesztését – az érintett egyidejű értesítésével – kérni kell a bíróságtól,

- **államigazgatási feladatok ellátása.** Törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet számára kivételesen államigazgatási feladatot és hatáskört állapíthat meg,²⁴² honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási ügyekben az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában való részvételét rendelheti el. Az ezekhez szükséges költségvetési támogatást a központi költségvetés biztosítja. Egyes hatásköreinek a gyakorlását átruházhatja az alpolgármesterre, a jegyzőre, a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjére. A képviselő-testület nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül. A polgármester törvény alapján önálló hatáskörben hozott önkormányzati hatósági döntésével szemben a fellebbezés elbírálása a képviselő-testület hatáskörébe tartozik. Ha a polgármester nem az előbbi körbe tartozó ügyben jár el, a kormányhivatal bírálja el a fellebbezést. A főváros sajátos helyzetére figyelemmel törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet egyes államigazgatási hatósági ügyeket a fővárosi kerületi polgármester helyett a főpolgármester hatáskörébe utalhat a főváros egészére kiterjedő illetékességgel,
- **a bizottsággal kapcsolatos feladatok.** A polgármester felfüggesztheti a bizottság, a részönkormányzat testülete döntésének a végrehajtását, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával, vagy sérti az önkormányzat érdekeit. A felfüggesztett döntésről a képviselő-testület a következő ülésén határoz. A bizottság kezdeményezésére intézkedni köteles, ha a hivatal tevékenységében a képviselő-testület álláspontjától, céljaitól való eltérést, az önkormányzati érdek sérelmét, vagy a szükséges intézkedés elmulasztását észleli,
- **a képviselő-testület hivatalával kapcsolatos feladatok.** Irányítja a képviselő-testület hivatalát, meghatározza a hivatal feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában

²⁴² Alaptörvény 34. cikk (3) bek.

ban; előterjesztéseket nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására. Mindezen tevékenységeket a jegyző javaslatainak figyelembevételével látja el. Ő szabályozza a hatáskörébe tartozó ügyekben a kiadmányozás rendjét,

- **munkáltatói jogok gyakorlása.** A polgármester gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző fölött, továbbá az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester és az önkormányzati intézményvezetők tekintetében. A kinevezéshez, vezetői megbízáshoz, felmentéshez, a vezetői megbízás visszavonásához, jutalmazáshoz – a polgármester által meghatározott körben – a hivatal köztisztviselői tekintetében a polgármester egyetértése szükséges.

1.2.1. Alpolgármester

Az Alkotmány 2010-es módosításával bekerült a 44/A. §-ba az alpolgármesteri tisztség is, mint a polgármester helyettesítője. Ezt a korábbi szabályozással ellentétben már csak lehetőségként kínálta a jogalkotó és megengedte, hogy nem képviselő-testületi tag is ellássa a feladatot, de ebben az esetben ez a személy nem jogosult a polgármester helyettesítésére a képviselő-testület elnökeként. Az Alaptörvény az alpolgármesterről már nem ejt szót. Az Möt. ezt a szabályt megerősíti és kimondja, hogy **a képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, minősített többséggel választja meg az alpolgármestert,²⁴³ amely megbízatás főállásban is betölthető.** A főállású alpolgármester foglalkoztatási jogviszonya a helyi önkormányzat képviselő-testületének a tisztség főállásban történő betöltéséről szóló döntését követően, az alpolgármester megválasztásával jön létre. Társadalmi megbízatású polgármesteri tisztség esetén az alpolgármesteri tisztség is csak társadalmi megbízatásban tölthető be.

Több alpolgármester is választható, de legalább egyet a képviselő-testület tagjai közül kell választani. A nem a képviselő-testületi tagok közül választott alpolgármester nem tagja a képviselő-testületnek, de a képviselő-testület ülésén tanácskozási joggal részt vesz. Jogállására egyebekben a képviselő-testület tagjai közül választott alpolgármesterre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. Az alpolgármester a polgármester irányításával látja el feladatait, felette a polgármester egyéb munkáltatói jogokat gyakorol. A törvény rendelkezéseit - eltérő rendelkezés hiányában - az alpolgármesterre is alkalmazni kell.

²⁴³ Möt. 74. § (1) bek.

1.2.2. Főpolgármester

Főpolgármestert a fővárosban választanak, a fővárosi kerületekben a polgármester elnevezés marad. Főpolgármester-jelölt az, akit legalább 5000 fővárosi választópolgár jelöltnek ajánlott. A főpolgármestert **közvetlenül választják a településválasztópolgárai**. Főpolgármester az a jelölt lesz, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta.

A fővárosi közgyűlés a főpolgármester javaslatára titkos szavazással, minősített többséggel **főpolgármester-helyettest** választ.²⁴⁴ A nem a fővárosi közgyűlés tagjai közül választott főpolgármester-helyettes a főpolgármestert a fővárosi közgyűlés elnökeként nem helyettesítheti, de az üléseken tanácskozási joggal vehet részt. Jogállására egyebekben a fővárosi közgyűlés tagjai közül választott főpolgármester-helyettesre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A főpolgármester-helyettesre az alpolgármesterre vonatkozó szabályok irányadók.

A főpolgármester-helyettes megbízatása megszűnhet az alpolgármesternél leírtak szerint. Ha a főpolgármester saját államigazgatási feladatkörében, illetve az államigazgatási hatósági hatáskörben jár el, a képviselő-testület nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül.

1.2.3. A megyei közgyűlés elnöke

A megyei közgyűlés tisztségviselői: az elnök, egy vagy több alelnök. **A megyei közgyűlés elnökét a megyei közgyűlés – saját tagjai sorából – titkos szavazással választja.**²⁴⁵ A megyei közgyűlés a megyei közgyűlés elnökének javaslatára titkos szavazással, minősített többséggel egy vagy több **alelnököt** választhat, amelynek legalább egyike a megyei közgyűlés tagja. A nem tag alelnökre az előzőekben leírtak irányadók (helyettesítési, tanácskozási jog).

A megyei közgyűlés alelnökének megbízatására az alpolgármesterre vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni.

1.3. A bizottság

A bizottság a helyi önkormányzat egyik szerve. Kiemelkedő szerepe és sokrétű feladatai által szervesen kapcsolódik a képviselő-testület munkájához, terhektől szabadítva meg azt. Egyrészt szerepe van a **döntés-előkészítésben**, hiszen meghatározott ügyek csak bizottsági megtárgyalást követően kerülhetnek a testület elé, vagy bizottsági előterjesztésükre van szükség. Ezen feladatukkal egyfajta előszűrő szerepet játszanak. Kifejezetten azért tekinthető hasznosnak ez a munkamegosztás,

²⁴⁴ Az Möt. 74. § (1) bek. szerint többet választhat.

²⁴⁵ Alaptörvény 33. cikk (2) bek.

mert a bizottságok fele részben az adott terület szakembereiből, a település legjelentősebb érdekképviseleti csoportjai képviselőiből áll, akik hozzáértőbben, illetve a lakosság érdekeit, igényeit képviselve és ismerve tudnak véleményt nyilvánítani.

Emellett **gyakran előfordul, hogy a képviselő-testület a törvény adta kereteken belül bizonyos hatásköreit a bizottságokra ruházza.** Akár önálló döntési jogot is kaphatnak meghatározott ügyekben, ezzel nő a felelősségük is. Emiatt természetesen elengedhetetlen a bizottsági munkában a képviselői részvétel, másrészt a kontroll (bármely képviselő kezdeményezheti a bizottság önkormányzati ügyben hozott döntésének felülvizsgálatát).

A bizottságok szerepe azonban nem korlátozódik a döntés-előkészítésre és döntéshozatalban való részvételre, hanem **a végrehajtás szervezése, ellenőrzése** által más szervek működésére is hatást gyakorolnak, jogosítványokkal bírnak.

A bizottság alakításának joga több helyen, több jogszabályban is megjelenik. Egyrészt az Alaptörvény az egyik, önkormányzatokat megillető alkotmányos alapjogként említi a szervezetalakítás önállóságát, függetlenségét, másrészt meg is nevezi a bizottságot, mint a helyi önkormányzat szervét. Emellett az Möt. is a szervek között sorolja fel és felhatalmazza a képviselő-testületet, hogy rendeletben szabályozza, milyen bizottságokat, milyen feladatokra, milyen hatáskörrel és milyen összetételben, milyen működési keretek között kíván létrehozni. A polgármester előterjesztésére azokat bármikor megváltoztathatja és a kötelező bizottságok kivételével meg is szüntetheti. Szintén rendeletben kerül lefektetésre a hatáskör-átruházás, amellyel még jelentősebb szerephez jutnak a bizottságok.

A bizottságok választással jönnek létre, **a bizottságokat a képviselő-testület választja megbízásának idejére.** A választás és a felmentés a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozik és minősített többséget igényel. A bizottságok meghatározása az alakuló vagy azt követő ülésen történik meg a polgármester előterjesztésére.

A bizottság elnökét és tagjainak több mint a felét (az elnökkel együtt) a települési képviselők közül kell választani. A képviselő és nem képviselő tagok jogai és kötelezettségei megegyeznek. Méltatlanság és összeférhetetlenség esetén – ha azt a nem képviselő bizottsági tag önként nem orvosolja – a képviselő-testület köteles a bizottsági megbízást megszüntetni az ok felmerülését követő 30 nap lejártaát követő ülésen. Ez ellen jogorvoslatnak nincs helye. A konkrét összetételt és létszámot bizottságonként a képviselő-testület dönti el és rögzíti az SZMSZ-ben a témától függően.

A polgármester nem lehet a bizottság elnöke vagy tagja. A bizottságok kifejezetten egy-egy szakterülettel foglalkoznak, ezért indokolt a bizottság összetételét úgy kialakítani, hogy az adott területen szakértelemmel rendelkező szervezetek is képviseltethessék magukat és szervesen be tudjanak kapcsolódni az önkormányzati döntéshozatalba. Ez a helyi lakossággal való folyamatos kapcsolattartást és az igé-

nyek ismeretét is elősegíti. A képviselő-testület bizottságának nem képviselő tagjának a megválasztását követően a képviselő-testület előtt eskütételi kötelezettsége van.

Az elnöki és bizottsági tagi tisztségről bármikor – bárminemű engedély nélkül – le lehet mondani a polgármester számára benyújtott írásbeli nyilatkozattal. A lemondás vissza nem vonható. A megbízás a lemondást követő egy hónapon belüli időpontban, ennek hiányában a nyilatkozat átvételének napján szűnik meg.

A bizottság ülésének összehívására, működésére, nyilvánosságára, határozatképességére és határozathozatalára a képviselő-testületnél leírtak irányadók. **A bizottság üléseit a bizottság elnöke hívja össze, igazodva a képviselő-testület munkatervéhez. A polgármester indítványára az ülést nyolc napon belül össze kell hívni.** A bizottság is elfogadhat ügyrendet, ez azonban nem lehet ellentétes az SZMSZ rendelkezéseivel. Az SZMSZ-ben meghatározható a bizottsági ülések minimális száma. Az ülés a határozatképesség megállapításával kezdődik, amelyhez a bizottság tagjai több mint felének megjelenése szükséges. **A bizottság döntéseit nyílt ülésen, legtöbbször egyszerű többséggel hozza,** kivételesen zárt ülés és titkos szavazás is elrendelhető. A bizottság rendelet kibocsátására nem jogosult. Itt is érvényesülnek a személyes érintettség miatti kizárási szabályok. A bizottság elnökének és tagjának az ő vagy hozzátartozója személyes érintettsége esetén bejelentési kötelezettsége van. A kizárásról az elnök esetén a polgármester, bizottsági tag esetén a bizottság dönt. A döntések végrehajtására, az ülésről készült jegyzőkönyv tartalmára vonatkozóan a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A jegyzőkönyvet a bizottság elnöke és egy tagja írja alá és a képviselő-testületi ülés jegyzőkönyvéhez hasonlóan tizenöt napon belül a jegyző megküldi a kormányhivatalnak.

A bizottságok egyenjogúak, egymástól függetlenül, önállóan járnak el. A bizottság képviselő és nem képviselő tagjai is egyenjogúak, -rangúak, hiszen a megválasztásuk módja, az eskü letétele, az összeférhetetlenségi szabályok is ezt támasztják alá.

A bizottságoknak két nagy csoportját különíthetjük el: a kötelezően létrehozandó és a fakultatív, szabadon megalakítható bizottságokat. Az Mötv. példálózóan meghatároz pár bizottságot, amelynek létrehozása meghatározott feltételek esetén **kötelező (pl. a vagyonyilatkozatok vizsgálatára, nyilvántartására, vagy a 2000-nél több lakosú településen pénzügyi)** és egyéb törvények is nevesítenek néhányat. Ezekon kívül az adott önkormányzatra van bízva, milyeneket hoz létre.²⁴⁶

Az Mötv. lakosságszámhoz mérten engedélyezi bizottságok alakítását. A kisebb lakosú (száz főt meg nem haladó) településeken szükségtelennek ítéli, ezért a bi-

²⁴⁶ HOFFMAN István – NAGY Marianna (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Harmadik, hatályosított kiadás. HVG-Orac, Budapest, 2016, 247-254.

zottsági feladatokat a képviselő-testületre testálja, míg az ezer főt meg nem haladó lakosú településeken úgy rendelkezik, hogy a kötelező bizottsági feladat- és hatásköröket egy bizottság is elláthatja.

Általában a nagyobb önkormányzatok több bizottságot hoznak létre, elkülönítve az egyes feladatokat. Ezt az önkormányzat mérete, a kötelező és a szabadon vállalt feladatok mennyisége is indokolja. A kisebb önkormányzatoknál gyakran figyelhető meg, hogy a kötelezően megalakítandó, törvény által előírt bizottságok mellett csak egyet-egyét hoznak létre és gazdasági szempontok miatt is megpróbálják koncentráltabban elosztani a feladatokat.²⁴⁷ A száz főt meg nem haladó lakosú településen a bizottsági feladatokat a képviselő-testület látja el, ezer fő alatt egy bizottság alakítható.

A polgármester vagy képviselő összeférhetlensége esetén a képviselő-testület az összeférhetlenséget a képviselők közül választott bizottság javaslata alapján mondja ki.²⁴⁸ A vagyonyilatkozatok vizsgálatával, nyilvántartásával, kezelésével, őrzésével szintén külön bizottság foglalkozik.

Törvény más bizottság megalakítását is elrendelheti. Ez lehet külön erre a célra létrehozott, vagy már működő, más feladatokkal is foglalkozó bizottság. A polgármester fegyelmi ügyében a vizsgálatot a képviselők közül választott háromtagú **vizsgáló bizottság** folytatja. Ez utóbbi **ideiglenes bizottság**.²⁴⁹

Speciális, önkormányzatok közötti bizottság az **egyeztető bizottság**, amelynek feladata a társulások között felmerülő vitás kérdésekben állásfoglalás adása még a bírósági eljárást megelőzően. Ez a bizottság az önkormányzatok közötti megállapodásban megjelölt önkormányzati érdekszövetség által felkért tagokból áll.²⁵⁰ A képviselő-testület ülését kötelező összehívni a képviselő-testület bármely bizottságának az indítványára. A bizottság helyi népszavazás kezdeményezésére jogosult.

A bizottságok működésének **ügyviteli feladatait a polgármesteri hivatal (vagy közös önkormányzati hivatal) látja el.**

A képviselő-testület a bizottság döntését felülvizsgálhatja. Bármely képviselő kezdeményezheti a bizottság képviselő-testület által átruházott önkormányzati ügyben hozott döntésének képviselő-testület általi felülvizsgálatát.

²⁴⁷ További részletek kapcsán lásd még: KOZMA Gábor: *A helyi önkormányzatok képviselő-testületi bizottságainak szerkezete a 2014-es önkormányzati választások előtt és után*. In Kókai Sándor – Boros László (szerk.): *Tiszteletkötet Dr. Gál András geográfus 60. születésnapjára*, Nyíregyházi Főiskola Turizmus és Földrajztudományi Intézet, Bocskai István Katolikus Gimnázium, Nyíregyháza – Szerencs. 2015. 373-382.

²⁴⁸ Mőtv. 37. § (2) bek.

²⁴⁹ Mőtv. 57. § (3) bek.

²⁵⁰ Mőtv. 92. §.

A polgármestert is megilleti a bizottság munkájának, döntései végrehajtásának felfüggesztése, ha ellentétesnek véli a képviselő-testület határozatával, vagy sérti az önkormányzat érdekeit. A felfüggesztett döntésről a képviselő-testület a következő ülésén határoz.

A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában meghatározhatja, mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körében tanácskozási jog a bizottsági ülésein. Ezen kívül az önkormányzati képviselőt alanyi jogon illeti meg a bizottság ülésein való részvétel és tanácskozási jog. Ez vonatkozik a jegyzőre is. A jegyzőnek azért is fontos az üléseken (képviseelő-testület, bizottság) való részvétele, mert köteles jelezni, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel.

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében a bizottság által hozott önkormányzati határozat jogszerűségét is vizsgálja. A képviselőnek joga van a bizottság elnökétől önkormányzati ügyekben felvilágosítást kérni. Ezzel a bizottság elnöke köteles érdemben foglalkozni és az ülésen vagy legkésőbb tizenöt napon belül írásban választ adni. A képviselő javaslattételi joggal élhet, amelyet a bizottság legközelebbi ülése elé kell terjeszteni és tárgyalására meg kell hívni.

A bizottságnak mind a képviselő-testület döntéshozatalának előkészítésében, mind a döntései végrehajtásában jelentős szerepe van. A folyamatosan ellátandó feladatokra állandó bizottságokat, míg az *ad hoc* jellegű feladatokra ideiglenes bizottságok létrehozása indokolt. Az előkészítésnél a képviselő-testület rendeletben határozza meg azokat az előterjesztéseket, amelyeket bizottság nyújt be, továbbá amely előterjesztések a bizottság állásfoglalásával nyújthatók be a képviselő-testületnek. Ezeket a szabályokat nem lehet figyelmen kívül hagyni.

Emellett ***az Mötv. lehetőséget biztosít arra, hogy a bizottság önálló döntési jogot kapjon.*** A képviselő-testület döntési jogot adhat, önkormányzati rendeletben hatósági hatáskört állapíthat meg bizottságának. Ez az ő szabad mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy milyen mértékben, milyen mélységben és milyen feladatokba vonja be a bizottságokat. Vannak olyan önkormányzatok, ahol a bizottságok szerepe elsősorban a döntés-előkészítéssel kapcsolatos, pontosan meghatározott az előterjesztések azon köre, amelyet csak a bizottságok terjeszthetnek elő vagy a képviselő-testületnek megtárgyalásuk előtt a bizottság véleményére van szüksége. Vannak azonban olyanok is, amelyek a döntéshozatalban is nagymértékben támaszkodnak a bizottságokra és a képviselő-testület munkájának tehermentesítése és a nagyobb szakértelem miatt önálló döntési jogot adnak bizonyos területeken.

Önkormányzati döntést a bizottság a képviselő-testület felhatalmazása alapján hozhat. A bizottság önkormányzati jogkörben hozott hatósági határozata ellen a képviselő-testülethez lehet fellebbezést benyújtani. Az eljárásra az Ákr. szabályai irányadók. A képviselő-testület egyes hatásköreit minősített többséggel a bizottságaira ruházhatja. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható.

1.4. A településrészi önkormányzat

A településrészi önkormányzat (röviden részönkormányzat) a polgármester, a bizottság és a polgármesteri hivatal, a jegyző, valamint a társulás mellett szintén önkormányzati szerv, amelynek a többihez hasonlóan célja a hatékony és arányos munkamegosztás, a képviselő-testület terheinek csökkentése. Ez tekinthető a hatáskör-átruházás egyik indokának is. A kontroll a képviselő-testület részéről azonban itt is érvényesül, a hatáskör átruházásával együtt utasítás adható, a hatáskör bármikor visszavonható és az így hozott döntések bármely képviselő kezdeményezésére felülvizsgálhatók. A részönkormányzat átruházott hatáskörben hozott döntésével szemben a fellebbezési fórum is a képviselő-testület. Önkormányzati hatósági hatáskör nem ruházható át.

Ez a kontroll a részönkormányzat összetételében is megnyilvánul, hiszen tagjainak több mint fele települési képviselő. A településrészi önkormányzat ***elsősorban az elkülönült településrészi érdekeket hivatott érvényesíteni, vagy azért, hogy ne váljon ki és önállósodjon egy településrész, vagy pedig azért, hogy településfúzió esetén ne vesszenek el a településrészi érdekek.***

A képviselő-testület településrészi önkormányzat létrehozásáról a szervezeti és működési szabályzatában dönthet az adott településrészen élők kezdeményezésére. A településrész lehet egy adott, valamilyen adottságára, ismertségére tekintettel vagy objektív körülmények alapján az SZMSZ-ben előre meghatározott terület, például az egyesítéssel létrejött településrész, a külterületi lakott hely, az üdülőterület, amelynek népessége eléri a település állandó lakosságának egynegyedét, amelyre vonatkozóan az ott élők településrészi önkormányzat kialakítását kezdeményezik. Az is előfordulhat, hogy az SZMSZ csak a kezdeményezést követően, az abban megjelölt területet nyilvánítja településrésznek és rendelkezik az önkormányzat létrehozásáról.²⁵¹

Az Möt.v.-ben nem találunk utalást a részönkormányzat tagjai tiszteletdíjával kapcsolatban. Míg a képviselők, a bizottság elnöke és tagjai, a tanácsnokok és a polgármester részére tiszteletdíj és természetbeni juttatás adásának lehetőségét írja elő, addig a részönkormányzatról nem rendelkezik.

A településrészi önkormányzat ***feladata az adott településrészt érintő ügyek ellátása, ezért a képviselő-testület egyes hatásköreit átruházhatja a részönkormányzat testületére, anyagi eszközöket adhat számára,*** amelyeket a költségvetési rendeletben határoz meg. A településrészi önkormányzat ***jogilag nem önálló,*** a testület gyakorolja a részönkormányzatokat megillető jogokat. A fővárosban arra is lehetősé-

²⁵¹ További részleteit lásd: HOFFMAN István – NAGY Marianna (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Harmadik, hatályosított kiadás. HVG-Orac, Budapest, 2016, 255-256.

ség van, hogy a főváros határával közvetlenül érintkező kerület esetén a városrészi önkormányzat helyi népszavazás útján kiváljon és önálló önkormányzattá alakuljon.²⁵²

Önkormányzati döntést a képviselő-testület felhatalmazása alapján részönkormányzat is hozhat, sőt akár egyetértési vagy véleményezési jogot is kaphat az SZMSZ-ben. Ez azt jelenti, hogy az adott településrész lakosságát érintő ügyekben a döntéshozatalt megelőzően ki kell kérni a részönkormányzat testülete egyetértését, vagy be kell szerezni véleményét. A bizottsághoz hasonlóan a képviselő-testület hatáskörét a részönkormányzat testületére ruházhatja át a hatáskör-átruházás szabályai szerint. Hangsúlyozni kell azonban, hogy önkormányzati hatósági hatáskör nem ruházható részönkormányzatra.

A képviselő kezdeményezheti a részönkormányzat testülete döntéseinek képviselő-testület előtti **felülvizsgálatát**. A polgármester itt is **felfüggesztheti** a döntésvégrehajtást, ha a képviselő-testület határozatával való ellentétet vagy önkormányzati érdeksérelmet észlel.

A településrészi önkormányzati testület munkájának segítésére a képviselő-testület hivatali kirendeltségeket hozhat létre, amelyek egyben a lakossági ügyintézésben ügyfélszolgálati teendőket is elláthatnak. A településrészi önkormányzat testülete működésének rendjét az SZMSZ határozza meg. Egyebekben (szervezet, működés, tagok) a bizottságra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

1.5. A jegyző

A jegyző jogállását két törvény, az Möt. és a Kttv. határozza meg. A jegyző köztisztviselő és az önkormányzat szerve egyszerre. Jogviszonyára a Kttv. rendelkezéseit kell alkalmazni, feladatait, kötelezettségeit az Möt. határozza meg. A közszolgálati jogviszony **a helyi önkormányzat, valamint a jegyző között a köz szolgálat és munkavégzés céljából létesített különleges jogviszony, amelyben a munkavégzéssel szükségszerűen együtt járó kötelezettségeken és jogosultságokon túlmenően mindkét felet többletkötelezettségek terhelik és jogosultságok illetik meg. A jogviszony pályázat útján, kinevezéssel, határozatlan időre jön létre.**

A jegyzői közszolgálati jogviszony a polgármester általi kinevezéssel és annak elfogadásával jön létre. A jegyző felett a munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja. A jegyző részt vehet a képviselő-testület és a bizottságok ülésein, a zárt üléseken is állandó meghívott. Az üléseken tanácskozási jog illeti meg.

Javaslatot tehet a polgármesternek a polgármesteri hivatal, közös önkormányzati hivatal feladatainak meghatározására az önkormányzat munkájának a szervezését,

²⁵² Möt. 105. § (5) bek.

a döntések előkészítését és végrehajtását illetően; illetve a hivatal belső szervezeti tagozódásának, létszámának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására. **Ő vezeti a polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt.**

A jegyző felel a jogszerűségért, köteles jelezni a képviselő-testületnek, a szervének és a polgármesternek, ha a döntésüknél, működésükben jogszabálysértést észlel. Az ülésről jegyzőkönyvet készít. A jegyzőkönyvet és a képviselő-testület által elfogadott rendeletet a polgármesterrel írja alá. A jegyző a törvényességi felügyelet keretében köteles az ülésről készült jegyzőkönyvet és a döntéseket az ülést követő tizenöt napon belül elküldeni a kormányhivatalnak. Ő gondoskodik a rendeletek kihirdetéséről és általában az ülés nyilvánosságának biztosításáról, azaz az előterjesztéseket, az üléstervet, a jegyzőkönyveket és a döntéseket a nyilvánosság számára hozzáférhetővé teszi. A rendeleteket haladéktalanul meg kell küldeni a kormányhivatalnak, amely továbbítja a törvényességi felügyeletért felelős miniszternek.

A polgármesteri hivatal közreműködésével **segíti a polgármestert a döntéshozatal előkészítésében, a megfelelő tájékoztatásban és a döntések végrehajtásánál.** A települési képviselő a képviselő-testület ülésén a jegyzőtől önkormányzati ügyekben felvilágosítást kérhet, amelyre az ülésen – vagy legkésőbb harminc napon belül írásban – érdemi választ kell adni.

A közszolgálati alapnyilvántartásban szereplő személyes adatok védelméért, az adatkezelés jogszerűségéért és törvényben meghatározott adatszolgáltatásokért a jegyző felelős.

A képviselő kezdeményezheti, hogy **a képviselő-testület vizsgálja felül a jegyző átruházott hatáskörében, önkormányzati ügyben hozott döntését.**

A jegyzőnek jelentős szerepe van a döntés-előkészítésben, az adminisztratív teendők ellátásában és a végrehajtásban. A polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hivatal vezetőjeként feladata az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátása, a képviselők munkájának segítése, a szükséges felvilágosítás, tájékoztatás megadása. A hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét, munkáltatói jogokat gyakorol a polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hivatal köztisztviselői és munkavállalói tekintetében. A kinevezéshez, vezetői megbízáshoz, felmentéshez, a vezetői megbízás visszavonásához, jutalmazáshoz – a polgármester által meghatározott körben – a polgármester egyetértése szükséges. Az önkormányzati intézményvezetők tekintetében az egyéb munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja, az aljegyző esetében a jegyző.²⁵³

²⁵³ Möt. 19. § b) pontja: egyéb munkáltatói jogon a kinevezés, vezetői megbízás, felmentés, vezetői megbízás visszavonása, az összeférhetetlenség megállapítása, fegyelmi eljárás megindítása, a fegyelmi büntetés kiszabása kivételével minden más munkáltatói jogot érteni kell.

A polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyekben a döntéselőkészítés feladatát látja el, illetve önállóan is eljár azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át. Törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján államigazgatási ügyekben önálló döntési joggal bír, feladat- és hatáskört kap, honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa-elhárítási ügyekben az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában vehet/vesz részt.

A jegyző államigazgatási feladatait a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (hatásköri törvény) szabályozza, amely az egyes ágazaton belül (belügyi, földművelésügyi, építésügyi, ipari és kereskedelmi, környezetvédelmi és területfejlesztési, művelődési és közoktatási, népjóléti, pénzügyi) felsorolja döntési jogköreit. Emellett a speciális jogszabályok rendelkezései az irányadók. Az államigazgatási hatósági jogkör eljárási szabályait az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény tartalmazza.

A jegyző készíti el a helyi önkormányzat gazdasági programtervezeteit, a költségvetéséről szóló koncepciót, majd a költségvetési törvény elfogadása után a költségvetési rendelet, illetve az ahhoz kapcsolódó, azt megalapozó rendeletek tervezetét; elkészíti az éves költségvetés végrehajtásáról szóló beszámolót (zárszámadást). Az önkormányzat költségvetéséről információt szolgáltat a központi költségvetés számára.

Ellátja az önkormányzat által alapított és fenntartott költségvetési szervek pénzügygazdasági ellenőrzését és a képviselő-testület hivatala - mint költségvetési szerv - operatív gazdálkodási feladatai irányítását. Részt vesz az önkormányzatot érintő térségi fejlesztési programok megalapozásában, véleményezésében, koordinálja a programok végrehajtásának helyi feladatait, információt szolgáltat azok megvalósításáról.

Működési területén ellátja a hatáskörébe tartozó adók kivetésével, közlésével, nyilvántartásával, beszédésével, behajtásával, kezelésével, elszámolásával, ellenőrzésével és az információ-szolgáltatással kapcsolatos feladatokat. Vezet a jogszabályokban előírt nyilvántartásokat, kimutatásokat és az információszolgáltatás meghatározott rendje keretében adatokat, beszámolókat készít. A jegyző köteles gondoskodni a belső ellenőrzés működtetéséről és a felügyelt költségvetési szervek ellenőrzéséről is.

1.5.1. Aljegyző

A polgármester a jegyző helyettesítésére, a jegyző által meghatározott feladatok ellátására aljegyzőt nevezhet ki. A polgármester a jegyző helyettesítésére, a jegyző által meghatározott feladatok ellátására aljegyzőt nevezhet ki. A tízezer főnél kevesebb lakosú települések önkormányzatánál és a tízezer főnél kevesebb együttes

lakosság számú települések közös önkormányzati hivatalánál nem kötelező aljegyző kinevezése. Megyei jogú városnál több aljegyző is kinevezhető.

Az aljegyző személyére a jegyző tesz javaslatot. Az aljegyző tekintetében a jegyző gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat. A kinevezés feltételei és a jogállására vonatkozó szabályok megegyeznek a jegyzőnél leírtakkal. A jegyzői és aljegyzői tisztség egyidejű betöltetlensége vagy tartós akadályoztatásuk esetén az SZMSZ-ben kell meghatározni, ki jogosult ellátni az ezzel kapcsolatos feladatokat.

1.5.2. Főjegyző és megyei jegyző

A fővárosi közgyűlés hivatalát (a főpolgármesteri hivatalt) a fővárosi főjegyző vezeti. 2013-ig a megyei önkormányzati hivatalt megyei főjegyző vezette, a jogszabályváltozások miatt azonban a továbbiakban **megyei jegyzőnek nevezzük.** A megyei jegyzőt **a megyei közgyűlés elnöke pályázat alapján nevezi ki határozatlan időre.** A fővárosban és a kerületekben több aljegyző is kinevezhető. A főjegyzővel kapcsolatosan a Kttv. a jegyzőhöz képest eltérő szabályokat állapít meg a tisztséggel járó feladatok specialitása miatt, az igazgatásszervezői képesítés helyett okleveles közigazdász képesítést követel meg.

1.5.3. A közös önkormányzati hivatal jegyzője

A jegyző jogállására vonatkozó szabályokat az Möt. a közös önkormányzati hivatal jegyzőjére is alkalmazni rendeli azzal a kikötéssel, hogy mivel itt több település működtet egy hivatalt, ezért a jegyző hatásköre minden településre kiterjed, jogosult és köteles is ellátni jegyzői feladatait valamennyi településen.

A települések közötti konszenzus megteremtése érdekében **kinevezéséhez és felmentéséhez az érintett települések polgármestereinek lakosság szám-arányos, többségi, azaz a polgármesterek által leadott szavazatok alapján adott településre vonatkoztatva 50%-ot meghaladó százalékarányú döntése szükséges.** Ha a települések között város is található a kinevezés a város polgármesterének hatásköre és a munkáltatói jogokat is ő gyakorolja. Minden további esetben az egyéb munkáltatói jogokat pedig a hivatal székhelye szerinti település polgármestere gyakorolja.

1.6. A polgármesteri hivatal

A polgármesteri hivatal vagy közös önkormányzati hivatal a helyi önkormányzat szerveként az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek **döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatokkal foglalkozik.** A hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában.

A fővárosban főpolgármesteri hivatal, a fővárosi kerületben polgármesteri hivatal működik. A főpolgármesteri hivatalt a főjegyző, a kerületi polgármesteri hivatalt a jegyző vezeti. A megyei közgyűlés ***megyei önkormányzati hivatalt*** hoz létre.

A jegyző vezeti a polgármesteri hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt, ***gyakorolja a munkáltatói jogokat*** a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselői és munkavállalói tekintetében. A polgármester egyetértése szükséges – az általa meghatározott körben – a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal köztisztviselője, alkalmazottja kinevezéséhez, bérezéséhez, vezetői megbízásához, felmentéséhez, vezetői megbízásának visszavonásához és jutalmazásához.

A polgármester:

- a képviselő-testület döntései szerint és saját hatáskörében irányítja a polgármesteri hivatalt, a közös önkormányzati hivatalt;
- a jegyző javaslatának figyelembevételével meghatározza a polgármesteri hivatalnak, a közös önkormányzati hivatalnak feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában;
- egyes hatásköreinek gyakorlását átruházhatja az alpolgármesterre, a jegyzőre, a polgármesteri hivatal, a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjére;
- 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.

A bizottságok működésének ügyviteli feladatait a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal látja el. A településrészi önkormányzati testület munkájának segítésére a képviselő-testület hivatali kirendeltségeket hozhat létre, amelyek egyben a lakossági ügyintézésben ügyfélszolgálati teendőket is elláthatnak.

1.6.1. Közös önkormányzati hivatal

Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járáson belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt. A kétezer fő lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz.

A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább kétezer fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét.

Közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei **az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül közigazgatási szerződésben állapodnak meg.** Amennyiben a határidőn belül nem kerül sor a közös önkormányzati hivatal létrehozására, vagy ahhoz valamely település nem tud csatlakozni, akkor a kormányhivatal vezetője a határidő lejártát követő hónap első napjával – a települési önkormányzatok véleményének kikérését követően – kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket. A kijelölésről szóló döntés ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete – jogszabálysértésre hivatkozással – közigazgatási pert indíthat.

Abban az esetben, ha a közös önkormányzati hivatalt működtető települések egyike város, akkor a város a székhelytelepülés. Egyéb esetekben a székhelytelepülést a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó önkormányzatok képviselő-testületei határozzák meg.

Amennyiben a közös önkormányzati hivatalt város működteti, úgy a hivatal létszámát az érintett települések képviselő-testületeinek megállapodásával határozzák meg. Megállapodás hiányában a városi önkormányzat képviselő-testülete állapítja meg.

A községi önkormányzatok által létrehozott közös önkormányzati hivatal létszámát az érintett képviselő-testületek a közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban határozzák meg. **A városi, valamint a kétezer főt meghaladó lakosságú települési önkormányzat képviselő-testülete nem tagadhatja meg a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ha azt a vele határos település kezdeményezi.**

A közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodásban meghatározottak szerint **minden érintett településen biztosítani kell az igazgatási munka folyamatos vagy időszakos ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket.** A közös önkormányzati hivatalt fenntartó önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy a nem hivatali székhely településeken az ügyfélfogadás a közös önkormányzati hivatal által létrehozott, állandó vagy ideiglenes jelleggel működő kirendeltség vagy ügyfélszolgálati megbízott személyén keresztül, informatikai hálózat alkalmazásával történjen.

Ha a közös önkormányzati hivatalt létrehozni kívánó településeken élő nemzetiségeknek a népszámlálás során regisztrált aránya településenként és nemzetiségenként eléri a húsz százalékot, valamint a települések összlakosságszáma meghaladja az 1500 főt, vagy a közös hivatalhoz tartozni kívánó önkormányzatok száma legalább öt, akkor ezen települési önkormányzatok képviselő-testületei mindegyikének azonos tartalmú és minősített többséggel elfogadott döntésével, – amennyiben az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai azt indokoltá teszik – a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyása alapján, az általa

meghatározottak szerint a közös önkormányzati hivatal létrehozása során eltérhetnek az előírásoktól.

A közös önkormányzati hivatal jegyzője, aljegyzője, vagy megbízottja köteles a képviselő-testület ülésén részt venni és ott a szükséges tájékoztatást megadni. A közös önkormányzati hivatal jegyzője, aljegyzője vagy megbízottja az érintett képviselő-testületek megállapodása alapján köteles biztosítani az egyes településeken történő ügyfélfogadást.

1.7. A helyi önkormányzatok társulásai²⁵⁴

1.7.1. A társulásokra vonatkozó hatályos joganyag felépítése

A helyi önkormányzatok aktív szereplői mindennapjainknak. Mindegy, hogy egy ipari beruházás megvalósításáról, szociális intézmények üzemeltetéséről, nemzetközi kapcsolatok ápolásáról, vagy a lakosság önszerveződéseinek támogatásáról van szó, ez a rövid, de heterogén felsorolás is mutatja, hogy cselekvő önkormányzatokra van szükség. Ennek egyik előfeltétele, hogy az önkormányzatok szerteágazó kapcsolatokkal és megfelelő jogi eszközökkel rendelkezzenek, amelyeknek a társulások csak az egyik – habár közigazgatási és közszolgáltatás-szervezési szempontból kétségtelenül fontos – formáját jelentik.

Amennyiben nagyon röviden össze akarjuk foglalni a társulás intézményének – mint közjog által szabályozott együttműködés – lényegét, akkor azt mondhatjuk, hogy annak funkciója az önkormányzati feladat- és hatáskörbe tartozó ügyeknek a képviselő-testületek döntésén alapuló együttes ellátása. Ez jellemzően az önkormányzatok szabad akarat-elhatározásán, megállapodásba foglalva valósul meg, kivételesen törvény által meghatározott formában és tartalommal. A társulás célja valamennyi esetben az erőforrások közös, optimális felhasználása.²⁵⁵

2013-ig a társulásoknak számos variációját (formáját és típusát) munkálta ki és alkalmazta a magyar közigazgatási jog. Ezután a dátum után a társulási joganyag jelentékenyen átalakult, a társulási alakzatok száma lecsökkent, aminek az oka a kötelező feladatköri differenciálás, a kötelező társulás intézményének bevezetése, valamint az, hogy a járások beüzemelése nyomán a hatósági ügyek jelentős része a járási hivataloknál (valamint azok kirendeltségeinél) intézendő.

²⁵⁴ Részleteit lásd: HOFFMAN István – NAGY Marianna (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata. Harmadik, hatályosított kiadás.* HVG-Orac, Budapest, 2016, 323-350. Továbbá ÁRVA – BALÁZS – BARTA – VESZPRÉMI, *Helyi önkormányzatok.* Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2014, 186-202.

²⁵⁵ VEREBÉLYI Imre, *Az önkormányzati rendszer magyarázata.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999, 179.

A továbbiakban a 2012 végéig hatályos, igen terjedelmes társulási joganyagra csak az előzmények között utalunk, annak részletes kifejtésétől eltekintünk.

A társulással összefüggő szabályanyag többszintű:

- csúcán a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának egyesülési jogra vonatkozó 10. cikke áll,
- a következő szintet az Alaptörvény jelenti. Ennek 32. cikk (1) bekezdés k) pontja szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között szabadon társulhat. Azonban az Alaptörvény megoldásán árnyal, hogy később rögzíti, törvény az önkormányzat kötelező feladatának ellátására kötelező társulást rendelhet el. Korábbi alkotmányunk ilyen kitétele nem tartalmazott,²⁵⁶
- az önkormányzati törvényünk (az Mötv.) csak két konkrét esetet nevesít, a korábbi körjegyzőség intézményét „váltó” közös önkormányzati hivatalt, valamint a társult képviselő-testület intézményét, viszont egyiket sem a társulásokra vonatkozó rendelkezések között fejti ki,²⁵⁷
- a területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (a továbbiakban Tft.) ugyancsak intézményesített egy társulási alakzatot területfejlesztési önkormányzati társulás elnevezéssel. A Tft. 10. §-a szerint a települési önkormányzatok képviselő-testületei a közös területfejlesztési célok kidolgozására és megvalósítására jogi személyiséggel rendelkező területfejlesztési társulást hozhatnak létre, ami tehát egy önkéntes céltársulás, amiben kizárólag települési típusú önkormányzatok vehetnek részt,
- végül utalunk rá, hogy a határon átnyúló kapcsolatokra vonatkozóan nem a fenti jogszabályok fogalmazznak meg rendelkezéseket. Az ún. Európai Területi Társulás intézménye a területi együttműködések hatékony megvalósítását, az EU-s források lehívását segíti. Az effajta együttműködések ennek megfelelően az Európai Unió jogi szabályozása alá tartoznak, a belső joganyagba az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvény emelte be, jelenleg pedig a 2014. évi LXXV. törvény szabályozza.

A továbbiakban csak az Mötv. társulásokra vonatkozó főbb intézményeit részletezzük.

1.7.2. Az Mötv. általános társulási szabályainak részletezése

²⁵⁶ Alaptörvény 34. cikk (2) bek.

²⁵⁷ Előbbit a 84-86. §-ok között, utóbbit az 56. § alatt.

A törvény IV. fejezete taglalja a társulások szabályanyagát a 87-95. §-ok között. A jogalkotó három részre bontva fejt ki a legfontosabb keretszabályokat. Első körben az általános szabályokat ismerteti. Ezután a társulások létesítő dokumentumának, a társulási megállapodásnak az alapvető szabályai következnek, végül az utolsó két szakaszban a szervezetre és működésre vonatkozó kitételeket találjuk.

A társulásokra vonatkozó generális szabályokat a törvény az intézmény létciklusaihoz igazítva a létrehozás, a működés, végül a megszűnés mentén rendezi. Az Möt. legelőször azt rögzíti, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatáskörének hatékonyabb, célszerűbb ellátására jogi személyiséggel rendelkező társulást hoznak létre.²⁵⁸

A társulások létrehozásának tehát a következő **közös elemei** vannak:

- a társuláshoz való jogot (létrehozás, módosítás, megszüntetés) kizárólag a helyi önkormányzat **képviselő-testülete gyakorolhatja**, azt másik szervre nem ruházhatja át,
- a társulás **önkéntes és szabad elhatározásból** történik, a kényszertársulás kivételes megoldás közjogi szabályozásunkban,
- célja a **feladatok és hatáskörök hatékonyabb és célszerűbb megvalósítása**,
- a társulást mindig **írásbeli megállapodással** (közigazgatási szerződéssel) kell létrehozni, azaz nem elegendő a szóbeli megállapodás,
- a megállapodás szólhat **határozott és határozatlan időre**, továbbá irányulhat (kötelező, avagy fakultatív) önkormányzati és államigazgatási feladat- és hatáskör ellátására egyaránt,
- a társulásban az **önkormányzatok egyenjogúak**,
- a társulásnak a **kölcsönös előnyök, és az arányos teherviselés** alapján kell működnie,
- a társulás **jogi személyiséggel rendelkezik**, tehát vagyona lehet, szerződéseket köthet.

A társulási megállapodással kapcsolatos döntésekhez (jóváhagyásához, módosításához, valamint megszüntetéséhez), tekintettel annak kiemelkedő jelentőségére, minősített többséggel hozott döntés szükséges. Bár a társulást az önkormányzatok képviselő-testületei hozzák létre, az erről szóló megállapodást a polgármesterek írják alá.

²⁵⁸ Möt. 87. §.

Az Möt. új eleme, hogy maga rendezi a társulási megállapodás alapvető szabályait, felsorolva annak tartalmi elemeit. A 93. § szerint a megállapodás tartalmazza mindazon jellemzőket, amelyek a társulás rendeltetésszerű működéséhez nélkülözhetetlenek.

Garanciális okokból a törvény 89. § (1) bekezdése valamennyi társulás esetén főszabályként a belépés időpontját a naptári év első napjára teszi, míg az abból való kilépés lehetőségét a naptári év utolsó napjára. A rendelkezés a kiszámítható működést hivatott előmozdítani. A társulásoknak ugyanis mindig van működési és költségvetési kihatása. A tervezhetőség érdekében jobb az, hogyha az évnek csak meghatározott időpontjában bővíthet, illetve csökkenhet a tagönkormányzatok száma. Emiatt van az is, hogy mindkét elhatározásról legalább hat hónappal korábban kell a döntést meghozni és közölni a társulás szervével, a társulási tanáccsal, hogy kellő időben el lehessen kezdeni a változásra való felkészülést.

Az Möt. megalkotása előtt kizárólag a többcélú kistérségek kapcsán került rendezésre az a nem kívánatos eset, amikor a társulás valamely tagja kötelezettségét felhívás ellenére sem teljesítette. Tekintettel arra, hogy ebben az esetben nem valószínűk meg a kölcsönös előnyök és az arányos teherviselés. Ezen változtat az Möt., ami általánosságban mondja ki a társulásból való kizárás lehetőségét. Ezt kizárólag a társulási tanács hozhatja meg minősített többséggel.²⁵⁹ A kizárás okait a törvény nem fejti ki, de meglátásunk szerint csak valamely fontos kötelezettség többszöri, tudatos nem teljesítése esetén indokolt alkalmazása.

Tekintettel arra, hogy a társulások széles körben közszolgáltatások közös ellátására szerveződnek, a szabályozás lehetővé teszi, hogy e célból különböző szervezeteket (költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet, nonprofit szervezetet) hozzanak létre. Eltérést nem tűrő szabály ugyanakkor, hogy a társulás csak olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége korlátozott.

Mivel a társulások az arányos teherviselés elve mentén működnek, a törvény külön utal arra, hogy **a társulás működési költségeihez a tagok településük lakosság-számának arányában járulnak hozzá.** Mindazonáltal ez nem egy kógens szabály. A társulási megállapodásban van mód más (pl. intézményi ellátottsághoz igazodó) költségviselési szabályok elfogadására.

Az Möt. szerint a társulásoknak jogi személyiségük van, saját vagyonnal rendelkezhetnek,²⁶⁰ amelyről a társulás megszűnése, illetőleg a tag kilépése/kizárása esetén rendelkezni kell. Főszabály szerint a társulás vagyonát annak a tagnak kell visszaadni, amelyik azt a társulásba bevitte, annak rendelkezésére bocsátotta. Ettől csak két feltétellel lehet eltérni (és ilyenkor is legfeljebb 5 évre). Egyfelől csak akkor lehet elhalasztani a vagyontárgy kiadását, ha kiválásra, tehát saját elhatáro-

²⁵⁹ Möt. 89. § (3) bek.

²⁶⁰ Möt. 90. § (3) bek.

zásból történő kilépésre került sor, valamint a vagyonnak természetben történő kiadása veszélyeztetné a társulás további működését. A volt tagot ebben az esetben használati díj illeti meg.²⁶¹

A társulási szervezetre vonatkozó előírások uniformizált szervezetet állítanak fel, aminek **döntéshozó szerve a társulási tanács** (továbbiakban tanács). A tanács a képviselő-testületek delegált tagjaiból (képviselőkből, polgármesterekből) épül fel. A tanács kötelezően **elnököt választ**, és amennyiben a feladatok száma, vagy a társulás méretei indokolják, munkájának segítésére alelnököket is választhat, ami azonban nem kötelező.²⁶² Együttes akadályoztatásuk esetén a tanács ülését a legidősebb tag, a korelnök hívja össze és vezeti. Az üléseken a tagönkormányzatok jegyzői is részt vehetnek, az üléseken tanácskozási joggal bírnak.

Az Möt. nem zárja ki, éppen ezért egyelőre nem látjuk akadályát annak a megoldásnak, hogy elsősorban a nagyobb létszámú társulások esetén (amikor a társulás tagjainak száma meghaladja a 20-25 önkormányzatot) a Tktv. rendelkezéseire hasonlóan a tanács az elnökből, az alelnökökből és esetleg további tagokból (5-9 tag) folyamatos működésű elnökséget alakítson. Az elnökség mint operatív testület feladata, hogy előkészítse a tanács döntéseit, összehangolja a bizottságok munkáját és a munkaszervezet vezetőjén keresztül irányítsa a társulás munkaszervezetét. Az elnökség működését, és a tanácsnak történő beszámolásának rendjét a tanács SZMSZ-e tartalmazza.

A társulás szervezete tovább differenciálódhat bizottságokra, azonban ez sem kötelező előírás, hiszen ezt nem minden társulás igényli [egy 3-5, esetleg 7 fős társulási tanácsnak felesleges még külön bizottságo(ka)t alakítani]. Működésük részletes szabályait a jogalkotó egy utaló szabály segítségével oldja meg és rögzíti, hogy esetükben a nem szabályozott kérdésekben a képviselő-testületre és az önkormányzati bizottságokra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.²⁶³ Mivel a testületi formában működő szervezeteknek mindig szükségük van egy hivatali formában működő szervezetre, ami döntéseiket előkészíti, valamint a meghozott döntéseket végrehajtja, az Möt. rendelkezik **a tanács munkaszervezetéről** is. Tekintettel arra, hogy a társulás nem képez elkülönült önkormányzati szintet, adminisztratív teendőit eltérő megállapodás hiányában a társulás székhelyének polgármesteri hivatala látja el.

Törvény vagy a társulási megállapodás **eltérő rendelkezésének hiányában a társulás minden tagját egy szavazat illeti meg**. Ebből az következik, hogy a tanács tagjait nem szükségszerűen kell, hogy azonos számú szavazat illesse meg, a kérdést a tagok saját viszonyaikhoz igazíthatják a társulási szerződésben. Az eddigi gyakorlat az volt, hogy a tagok képviselőit, amennyiben azok nem 1-1 szavazattal bírtak,

²⁶¹ Uo. (5) bek.

²⁶² Möt. 95. § (1) bek.

²⁶³ Uo. § (3) bek.

akkor vagy a lakosságszám, vagy a pénzügyi hozzájárulás arányában illette meg a szavazati jog. Volt azonban egy abszolút korlát, aminek a fenntartása meglátásunk szerint a továbbiakban is indokolt, nevezetesen az, hogy egyik tag sem birtokolhatja önmagában a szavazatok több mint felét. Ezzel ugyanis a társulás lényege veszne el, hiszen az adott önkormányzat egymagában, konszenzus nélkül képes lenne a kérdések jelentős részét elintézni, akaratát a többi tagra rákényszeríteni. A tanács döntését határozattal hozza, rendeletet nem alkothat.

A társulások különböző okokból szűnhetnek meg, ezeket a törvény a 91. §-ban taglalja. A megszűnés egyes esetei természetes, a tagok által szándékolt okokra vezethetők vissza. Így például amennyiben a társulást meghatározott időtartamra hozták létre, és az eltelt, vagy a társulás tagjai azt elhatározták. Más a helyzet akkor, ha a megszűnés törvény erejénél fogva történik, vagy azt jogerős bírósági döntés mondja ki. Előbbire szolgálhat példaként a taglétszám minimális szám alá esése (pl. kizárás nyomán csak egy önkormányzat marad a társulásban), utóbbira a társulás jogellenes működése miatti megszüntetés.

Az Mötv. a társuláson belül keletkező viták elrendezésének nem csak a bírósági útját ismeri. A törvény 92. §-a bár a vitás kérdésekben a törvényszéket említi első helyen mint lehetséges döntési fórumot, az önkormányzatok megállapodása nyomán azonban felajánlja a lehetőséget önkormányzati érdekszövetség által felkért tagokból álló egyeztető bizottság állásfoglalására, illetve a kereset benyújtása előtt egyeztető bizottság állásfoglalásának kikérésére.

A továbbiakban az Mötv. két nevesített alakzatával foglalkozunk röviden. Előbb az Mötv. egyik társulásokhoz is szorosan kötődő igazgatás-racionalizáló intézményével, az ún. közös önkormányzati hivattal, majd a választott testületek fúziójából alakuló társult képviselő-testület szabályait részletezzük.

1.7.3. A közös önkormányzati hivatal

A közös önkormányzati hivatal több elemében hasonlatos a korábbi körjegyzőség intézményéhez. Funkciójuk azonos, mivel mindkét konstrukció rendeltetése a polgármesteri hivatalok feladatainak közös ellátása, a hivatali létszám optimalizálása. Szabályozásuk indoka az önkormányzati rendszer hatékonyabb működésének biztosítása.

Ezekre az okokra tekintettel nevesítette *anno* az Ötv. a körjegyzőség intézményét, ami lényegében a hatósági igazgatási társulás egy speciális, komplex alakzata volt, és vezeti be az Mötv. a polgármesteri, valamint megyei önkormányzati hivatalról (tehát nem a társulásokról) rendelkező részben – a hivatali kapacitás koncentrációját célzó igazgatástechnikai megoldásként – a közös önkormányzati hivatalt (továbbiakban közös hivatal). ***Közös hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről (két kivétellel) a képviselő-testületek dönthetnek. Ennek időpontja azonban jól behatárolt, mégpedig az általános önkormányzati választások napját követő hat-***

van napon belül lehetséges. Ennek a szabálynak garanciális jelentősége van, hiszen ezáltal biztosítható a közös hivatali rendszer stabilitása, a több évre előre történő működési-gazdasági tervezés, valamint az, hogy az érintett települések számára megfelelő felkészülési időt biztosítson a szükséges intézkedések megtételére. Így például a megszűnés, vagy kilépés miatt az új jegyző és a hivatal dolgozóinak ki-nevezésére, az önálló hivatal kialakításához szükséges eszközök beszerzésére.

*A közös hivatal felállításának az Möt. szerint a következő konjunktív, tehát egyidejűleg fennálló feltételei vannak:*²⁶⁴

- *egy járáson belüli községi önkormányzatok hozzák létre* (és nem hozhatják létre, azaz ez nem lehetőség, hanem kötelezettség), ami jobban behatárolja a közös hivatalok létrehozására jogosított önkormányzatokat, ahogyan az a körjegyzőségeknél történt, tekintettel arra, hogy 2013 előtt a körjegyzőségek létrehozása nagyobb téregységben, egy megyén belül valósulhatott meg. Ez persze azt is jelenti, hogy nem minden körjegyzőség alakulhatott át automatikusan közös önkormányzati hivattal. Amennyiben a körjegyzőség tagjai nem egy járásba kerültek, a közös hivatalt már másik önkormányzattal kellett újraalakítaniuk. A jogszabályból kiolvasható, hogy a közös hivatal a települési típusú önkormányzatok, még hozzá elsősorban a községek számára létrehozott intézmény,
- további feltétel a földrajzi közelség, ugyanis a *közös hivatal tagjainak közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól.* A magyarázat egyszerű, az ügyfeleknek lehetőleg ne kelljen két másik településen is átutazni ahhoz, hogy a közös hivatalt felkeressék (persze az más kérdés, hogy a járási lehatárolás bizonyos esetekben egymáshoz közelebbi települések helyett távolabbiakat von be a közös hivatalba),
- az utolsó feltétel, hogy a *tagközségek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt.* Ez a feltétel a körjegyzőségekhez képest kibővíti a részvételre kötelezett települési kört, miután anno 1000 főben volt meghatározva a körjegyzőség létrehozása. Az Möt. ugyanakkor mindjárt ezután a szabály után rögzíti, hogy kétezer fő lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz.

Fontos elvárás, hogy a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább kétezer fő legyen, vagy a közös hivatalhoz legalább hét település tartozzon. Erre méretgazdaságossági okokból volt szükség. A fenti szabály alól csak egy esetben, a jelentősebb nemzetiségi lakossággal bíró települések esetén enged eltérést az Möt. azt is meglehetősen szigorú feltételek között.

²⁶⁴ Möt. 85. § (1) bek.

A közös önkormányzati hivatalt a települések társulási megállapodással hozzák létre, amelyre a megállapodások megkötésének általános szabályai alkalmazandók. Ugyanakkor a megállapodás tartalmi elemeiben szükségszerű eltérés mutatkozik, miután a közös hivatal felállítása nem jelentheti azt, hogy a nem székhelytelepüléseken mindenfajta ügyintézési módszert fel lehet számolni. Az Mőtv. 85. § (8) bekezdés értelmében a megállapodásban rendelkezni kell arról, hogy minden érintett településen biztosítva legyen „az igazgatási munka folyamatos vagy időszakos ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltétel.” Az ügyfélfogadás biztosítására a képviselő-testületek megállapodhatnak állandó vagy ideiglenes jelleggel működő kirendeltség létrehozásáról, ügyfélszolgálati megbízott alkalmazásáról, esetleg informatikai hálózat kiépítéséről.

Tekintettel arra, hogy a közös önkormányzati hivatal több település polgármesteri hivatalának a feladatait veszi át egymagában, létrehozásával a településeknek közös lesz a jegyzője is, akit az Mőtv. értelmében nem körjegyzőnek, hanem 2013-tól a közös önkormányzati hivatal jegyzőjének nevezünk (lásd a jegyzőről szóló fejezetet). A jegyző, aljegyző vagy megbízott köteles a képviselő-testület ülésén részt venni és ott a szükséges tájékoztatást megadni.

1.7.4. A társult képviselő-testület

Az Mőtv. is nevesíti a korábbi önkormányzati törvényben kidolgozott együttműködés azon lehetőségét, amikor 2 vagy több képviselő-testület társult képviselő-testületet alakít.²⁶⁵ ***A társulás ezen formája kizárólag települési típusú önkormányzatok, jellemzően községek számára adott***, abban területi önkormányzat nem vehet részt. Célszerű, hogy az önkormányzatok egymáshoz közel essenek, és legfeljebb 4-5 településnél többről ne legyen szó.

A képviselő-testületek társulása a legintenzívebb együttműködések közé tartozik, ami önkormányzatok között létrejöhethet. Kialakítása esetén az önkormányzatok részben vagy egészben egyesítik költségvetésüket, közös önkormányzati hivatalt tartanak fenn, valamint intézményeiket közösen működtetik. Ezeken felül a tagok a társulási szabadságának elvéből kifolyólag másban is megállapodhatnak. Célszerű a közös döntést igénylő ügyek körébe vonni:

- az SZMSZ megalkotását,
- a rendeletalkotást,
- a jegyző kinevezését,
- a közös hivatal, valamint a közös intézmények fenntartásával kapcsolatos kérdéseket,

²⁶⁵ Mőtv. 56. § (1) bek.

- továbbá a közös költségvetés megvitatását,
- és a zárszámadás elfogadását.

A képviselő-testületek társulása komplex kooperációs alakzat, tekintettel arra, hogy magában foglal egy közösen fenntartott polgármesteri hivatalt és egy intézményfenntartó társulást is.

A fenti három terület kivételével az önkormányzatok minden más területen továbbra is megtartják önállóságukat. Ez azt jelenti, hogy valamennyi érintett községnek megmarad az önálló képviselő-testülete és miután a társulásnak nincs elkülönült polgármestere, vagy elnöke, emiatt a polgármesterek is megmaradnak posztjukban. A társulás létrehozása után minden olyan esetben, ami csak az adott települést érintő ügy, annak testülete dönt. A közös képviselő-testület megalakítása kétféle módon lehetséges. Az egyik megoldás, hogy az érdekelt képviselő-testületek úgy alkotják a közös képviselő-testületet, hogy együttesen üléseznek. Ahol viszont a nagy létszám miatt ez kevésbé működőképes, ott lakosságárányosan választhatják meg a közös testületet.²⁶⁶

A társuláson belül minden településnek önálló tulajdona, vagyona van, sőt, a költségvetések továbbra is önállóak maradhatnak, azokat nem kötelező teljes egészében egyesíteni. Az testületi ülések helyét célszerű a tagok között rotálni és ennek megfelelően mindig azt a polgármester felkérni az ülés vezetésére, akinek a településén azt tartják. ***A döntéshozatal az egy testületre vonatkozó szabályok szerint történik.***

Miután a társult képviselő-testületnél a közös önkormányzati hivatalhoz hasonlóan a testületek működésével kapcsolatos szervezési, előkészítési feladatokat egyetlen közös hivatal látja el, a hivatal dolgozói fölött a munkáltatói jogokat a társult képviselő-testület jegyzője gyakorolja. A felelősség megállapításával kapcsolatos jogkör gyakorlásához ugyanakkor a polgármesterek előzetes egyetértése szükséges.

A társult képviselő-testület egyik sajátossága, hogy ***megalakulását határozatba kell foglalni.*** Ilyenkor ki kell térni a székhely, valamint a hozzá tartozó települések felsorolására is. A társult képviselő-testület dönt a szervezetéről, működési rendjéről. A társult képviselő-testület ülését bármely részt vevő település polgármesterének a kezdeményezésére össze kell hívni.

Röviden tehát úgy összegezhethetjük az eddigieket, hogy az ilyen típusú társulásokban az önkormányzati hatásköröket a társult képviselő-testület gyakorolja, az egyes tagönkormányzatokban csak azok a hatáskörök maradnak, amelyek kizárólag az adott települést érintik. Ennek a kettősségnek ugyanakkor meg kell mutatkoznia az SZMSZ-ek szabályozási technikájában is.

²⁶⁶ Möt. 56. § (5) bek.

2. A helyi közügyek fogalma

Az állami szervek és így a helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatásköröket is az határozza meg, hogy mi az adott szerv helye és rendeltetése az állami szervek és funkciók rendszerében. Erről már korábbi fejezetekben volt szó, de néhány dologra célszerű emlékeztetni.

Az Alaptörvény szerint „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”²⁶⁷ Ebből egyértelművé válik, hogy a helyi önkormányzatok rendeltetése a helyi közügyek intézése az ehhez biztosított önállósággal. További kérdés az, hogy mit értünk helyi közügyek alatt és ki minősíthet egy ügyet helyi közügynek? A helyi közügyek fogalmát Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, továbbiakban az Möt.²⁶⁸ határozza meg. Eszerint „**a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kötődnek.**”

A fogalmi meghatározásnak nem véletlenül az első eleme **a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása**. A modern polgári közigazgatás kialakulásának menetében előbb a polgári nemzetállamot közhatalmi eszközökkel (nemzeti jogalkotás és a nemzeti jogegységes alkalmazása) megvalósító és működtető kormánytól függő államigazgatás alakul ki. Időben csak később, a közszolgáltatások körének radikális bővülésével merül fel az igény arra, hogy ezeket a közigazgatási feladatokat a helyi viszonyokat ismerő és képviselő helyi közigazgatási szervek lássák el. A nemzetállam központi törvényei az ország egészére nézve egységesen írják elő az állam által biztosított, esetenként kötelezően igénybeveendő közszolgáltatásokat. Ezek konkrét megvalósítása azonban **ésszerűen és célszerűen a helyi viszonyok mentén valósítható meg**. Alapvetően ezekre a feladatokra jönnek létre a helyi önkormányzati közigazgatási szervek.

A lakossági közszolgáltatások kialakítása és bővítése a társadalom és benne az egyén létének, biztonságának és fejlődésének alapvető feltétele. Az egészségügy, az oktatás, a hátrányos helyzetűek segítése, a lakosság mindennapi életéhez szükséges infrastruktúra (pl. ivóvíz, közlekedés stb.) olyan szolgáltatások melyek korábban kívül estek az állam hatókörén. Bővülésük az állam és benne a helyi önkormányzatok feladatainak dinamikus változásának eredménye. A közszolgáltatások ellátásának különböző módjai és formái lehetnek és ezekben országonként eltérő lehet az egyes közigazgatási szervtípusok közötti, illetve az állam és a civil szféra közötti munkamegosztás.

²⁶⁷ Alaptörvény 31. cikk.

²⁶⁸ 2011. évi CLXXXIX. törvény 4. §.

A magyar helyi önkormányzati rendszer az Alaptörvény és az Möt. megalkotásáig ún. széles felelősségkörű kontinentális rendszerek közé tartozott, melyben törvények igen sok és részletes kötelező önkormányzati feladat- és hatáskört állapítottak meg. Ennek oka főként abban ragadható meg, hogy önkormányzati rendszerünk és így a feladatrendszer is, nem egy szerves történelmi fejlődés eredményeként alakult ki, hanem a rendszerváltással, változtatással, a volt tanácsi helyi igazgatási hatáskörök szétbontásával önkormányzati és államigazgatási hatáskörökre. Ettől függetlenül az azonban minden országban egyformán jellemző, hogy a lakosság széles körét érintő és a mindennapokban jelentkező közszolgáltatások megszervezése, biztosítása a helyi önkormányzatok feladata.

Az új alkotmányos és törvényi szabályozás változtat ezen a helyzeten formailag és tartalmilag egyaránt.

Formailag – a korábbiakkal ellentétben – az általános, az autonómiaelemeket tartalmazó hatáskörökön túl (pl. rendeletalkotás, határozathozatal, a szervezeti és működési rend meghatározása, a tulajdonosi jog gyakorlása stb.) nem tartalmaz sem az Alaptörvény, sem pedig az Möt. konkrét hatásköröket [a korábbi Ötv. 8. § (4) bekezdése kétharmados többséggel elfogadható rendelkezésként tartalmazta az ún. hatásköri minimumot].

Tartalmilag ez azt jelenti, hogy országunk egy másik önkormányzati modellhez csatlakozott, az ún. generális klauzulát alkalmazókhöz, ahol a hatáskör telepítés elveinek meghatározásán túl a konkrét hatásköröket egyszerű törvények határozzák meg. Ez pedig igen nagy szabadságot jelent a központi törvényalkotás számára a helyi önkormányzatok által ellátott feladatok meghatározásában és változtatásában egyaránt. Azóta pedig tudjuk, hogy erre a „szabadságra” azért volt szükség, mert jelentősen csökkent a helyi önkormányzatok által eddig ellátott feladat- és hatáskörök aránya azzal, hogy azokat a jövőben az államigazgatás látja el (pl. egészségügy, közművelődés, közoktatás, kultúra stb.).

Egy kicsit bonyolultabb a kérdés az Alaptörvényben rögzített másik működési cél, **a helyi közhatalom gyakorlásával** kapcsolatban, amit egyébként **az Möt. a helyi közügy meghatározásába nem vett át**. A „közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlására” a korábbi Ötv. eligazítást adott, amikor rögzítette, hogy „a helyi önkormányzat – törvény keretei között – önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket.”²⁶⁹

Tartalmilag ez a szabályozás az Möt.-ben is kimutatható, de nem ilyen dogmatikailag tiszta szabályozással.

²⁶⁹ Ötv. 1. § (3) bek.

A helyi közhatalom gyakorlása ugyanis az új alkotmányos és jogi környezetben is azt jelenti, hogy **a helyi önkormányzatok mindenkire nézve kötelező döntéseket hozhatnak**. Ezek a döntések lehetnek általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmazó helyi jogszabályok és közjogi szabályozó eszközök, mint **normatív** döntések, illetve az ezek alapján **egyedi** ügyekben hozott jogalkalmazói döntések. Mindkét esetben mód van arra, hogy teljesítésükhöz **állami kényszert is igénybe vehessenek**.

Az önkormányzati típusú közhatalom gyakorlás specifikuma az, hogy **a döntéseket a helyi önkormányzati szervek önállóan hozzák. Ehhez az önállósághoz kapcsolódik a helyi közügy fogalmának harmadik eleme, nevezetesen a helyi közügyek ellátásához szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek biztosítása**, amit az új szabályozás a korábbiakkal azonos tartalommal, de más megfogalmazással tartalmaz; „a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kötődnek.”

A helyi önkormányzatok tehát a helyi közügyekkel kapcsolatos feladataik ellátásához saját önálló szervezettel, személyzettel és anyagi önállósággal rendelkeznek. Ez az önállóság, autonómia a garancia és egyben feltétele is annak, hogy valóban a helyi viszonyoknak megfelelően kerüljön sor a helyi közügyek gyakorlására.

Végül nagyon fontos kérdés az, hogy ki és hogyan határozza meg azt, hogy melyek a helyi közügyek és azokat mely szervek látják el? A magyar szabályozás alapvetően **az Országgyűlés hatáskörébe utalja a helyi közügyek meghatározását, törvény formájában.**²⁷⁰ Ugyanakkor **lehetővé teszi az Möt., hogy a helyi önkormányzatok – később részletezendő feltételek mellett – maguk is vállalhatják olyan helyi közügyek ellátását (megoldását), melyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Ebből viszont az is következik, hogy a helyi önkormányzatoknak sem kizárólagos feladat- és hatáskörük a helyi közügyek ellátása.**

A korábbi szabályozás kimondta azt is, hogy csak törvény és csak kivételesen utalhat helyi közügy ellátását más szerv hatáskörébe, hiszen a helyi önkormányzatok a helyi közügyek ellátására jöttek létre. Az új szabályozás ilyen korlátozást annak ellenére sem tartalmaz, hogy a szubszidiaritás elve magából a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájából ered, melynek részesei vagyunk.

Igaz, hogy ezen némileg enyhít az, hogy az Möt. példálózó és nem taxatív felsorolást ad a „helyi közügyek, valamint helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatokról,”²⁷¹ de ezekből hatásköri szabályt külön törvények képeznek.

²⁷⁰ Alaptörvény 32. cikk (1) bek, valamint 34. cikk (1) bek.

²⁷¹ Möt. 13. §.

A helyi közügyek fogalma a helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök központi elemét adja, melyet azonban konkrétan külön törvények és helyi rendeletek tesznek. A feladat- és hatáskör telepítésnek azonban vannak általános irányai és garanciális keretei. Ezeket összességében az önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszerének nevezünk.

A következőkben tárgyalt rendszer esetében is meghatározó azonban a helyi közügyek eddigiekben tárgyalt fogalma, mert a konkrét feladat- és hatáskör telepítések során az elsődlegesen eldöntendő kérdés az, hogy az újonnan jelentkező állami feladat helyi közügynek minősül vagy sem. Pozitív válasz esetében szükséges arról dönteni, hogy azt az arra rendelt helyi önkormányzatok, vagy – immáron nem kivételesen – más szervek lássák-e el? Ha pedig önkormányzati szervek, akkor melyik típusuk? Mindezt alapvetően a nemzet parlamentje, az Országgyűlés törvénnyel rendezi annak a politikának a mentén, mely a parlamenti többséget adja. Ez egyben azt is jelenti, hogy az állami szerepköröket érintő politikai felfogások változásai a feladat- és hatáskörök dinamikus változásait is eredményezhetik, és ahogy a hazai példánk is mutatja, meg is történik.

3. A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszere

A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszerét elméletileg két nagy alrendszerre lehet osztani. Az első nagy alrendszert a korábbiakban tárgyalt **helyi közügyek** kategóriájába sorolt azon feladat- és hatáskörök alkotják melyeket törvény, vagy a helyi önkormányzat döntése utal az önkormányzatok feladat- és hatáskörébe. Ezek a **saját, önálló önkormányzati feladat- és hatáskörök**.

Ezen belül a telepítés módja és tartalma alapján megkülönböztetünk **törvényben meghatározott kötelező feladat- és hatásköröket**, valamint **a helyi önkormányzatok által önként vállalt feladat- és hatásköröket**. A saját önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátása a helyi önkormányzati rendszer alapvető rendeltetése, ehhez járulnak a helyi önkormányzati **autonómia elemek** és a garanciális jogvédelmi rendszer.

Ugyanakkor van a helyi önkormányzati rendszernek egy másik történetileg korábban kialakult rendeltetése, mely **a központi állami feladatok végrehajtásában való helyi részvételt** jelenti. A legtöbb országban ezek az ún. „**államtól átruházott feladat- és hatáskörök**” melyek tulajdonképpen **államigazgatási feladat- és hatáskörök**, képezték a bázisát a későbbiekben fokozatosan bővülő saját, önálló önkormányzati feladat- és hatásköröknek is. A helyi önkormányzati rendszerek ugyanis a tradicionális demokráciákban egy szerves történeti fejlődés eredményeként érték el jelenlegi autonómia szintjüket. Ebben a fejlődésben előbb a központi államtól végrehajtásra kapott feladatok domináltak és csak később vált e feladatok egy része saját önálló feladattá.

Az államtól átruházott, illetve helyesebben a helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási feladat- és hatáskörök – bár országonként eltérő mértékben – de tartósan megmaradtak a rendszerben és a helyi önkormányzatok által ellátott közigazgatási feladatok másik nagy alrendszerét képezik. A közigazgatási szervezeti rendszer egyes alrendszerei (államigazgatási szervek, helyi önkormányzatok, autonóm államigazgatási szervek, rendvédelmi szervek) egyfajta funkcionális közigazgatási munkamegosztás érvényesül. Ebben a fő irány az, hogy a központi irányítás alatt álló államigazgatási szervek a végrehajtási típusú feladatokat ellátó területi szinteken főként hatósági feladat- és hatásköröket látnak el, míg a települési és területi szinten működő helyi önkormányzatok a lakossági közszolgáltatásokra koncentrálnak.

Az államigazgatás a központi szintről lefelé szerveződő dekoncentrált szervekkel van jelen a helyi igazgatásban jellemzően területi (járási, megyei vagy regionális) szinten, de önálló szakosított szervezettel minden településen nincsen jelen és erre – a felmerülő ügyek száma miatt – nem is lenne szükség. A helyi önkormányzatok viszont települési és területi szinten vannak jelen. Mivel a közigazgatás által kiszolgált ügyfelek településeken élnek, dolgoznak, működnek ezért főként a nagyszámban és gyakran előforduló államigazgatási feladat- és hatáskörök ellátását is ezen a szinten célszerű megszervezni. Erre alakult ki az a megoldás, hogy az államigazgatási feladatok ellátásában a helyi szinten működő önkormányzatok is vegyenek részt. Az ilyen típusú feladat ellátásánál azonban a helyi önkormányzatokat **nem illeti meg az autonómia**, hiszen nem saját, hanem az államigazgatástól átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörgyakorlásában vesz részt.²⁷²

A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszere tehát saját önkormányzati feladat- és hatáskörök alrendszerére és államigazgatástól (államtól)²⁷³ átruházott, vagy újabban megállapodással átvett²⁷⁴ állami feladat- és hatáskörök alrendszerére osztható. A saját önkormányzati feladat- és hatáskörökön belül megkülönböztethetünk törvényben meghatározott kötelező feladat- és hatásköröket, továbbá a helyi önkormányzatok által önként vállalt helyi közügyeket. Ezt a felosztást nevezzük a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri tipológiájának.

²⁷² Lásd erre részletesen: VEREBÉLYI Imre (szerk.), *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999.

²⁷³ A szakzsargonban kialakult „államtól átruházott” kifejezéssel azért nem lehet egyetérteni, mert az azt a látszatot kelti, mintha a helyi önkormányzatok nem képeznék részét az állami szervek rendszerének. Ez az önkormányzat felfogás a szerzőétől távol áll.

²⁷⁴ Möt. 10. § (3) bek.

3.1. A helyi önkormányzatok saját feladat- és hatáskörei

Az előző pontban rögzítésre került az, hogy a saját feladat- és hatáskörök a helyi közügyek körét fogják át. A konkrét helyi önkormányzati feladat- és hatásköröket két módon és tartalommal lehet meghatározni.

Az első és meghatározó mód az, amikor **az Országgyűlés törvényben határoz meg kötelező feladat- és hatáskört a helyi önkormányzatok számára.** Nagyon fontos kiemelni azt, hogy az Alaptörvény és az Möt. alapján csak és kizárólagosan törvénnyel lehet a helyi önkormányzatok jogait és kötelelességeit, ez utóbbin belül az általuk kötelezően ellátandó saját önkormányzati feladat- és hatásköröket meghatározni, illetve szabályozni. Ennek a szabályozásnak garanciális jelentősége van az önkormányzati autonómia érdekében. Csak a nemzet parlamentje az általa megalkotott nemzeti törvényekkel szabályozhatja a helyi közigazgatási autonómiák működését. Az ily módon megállapított jogokat, illetve kötelezettségeket az Alkotmánybíróság és a bíróság védi, illetve kényszerítheti ki betartásukat.

Másik fontos garanciális szabályozás az, hogy ha a helyi önkormányzat számára törvény kötelező feladat- és hatásköröket állapít meg, ellátásukhoz **azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult.**²⁷⁵ Ennek a garanciális szabályozásnak pedig az a célja, hogy a központi állami szervek ne tudjanak olyan feladatokat a helyi önkormányzatokra terhelni, melyek ellátásához nem biztosítottak valamilyen módon az anyagi feltételek. Ezzel a megoldással a helyi önkormányzatok tulajdona is védelem alá kerül, hiszen nem abból kell az új feladatokat ellátni, így megmarad az önrendelkezés joga és lehetősége.²⁷⁶

A feladat- és hatáskör telepítés további fontos alapelve az, hogy az új szabályozás a korábbtól eltérően **nem csak lehetővé teszi a differenciálást, hanem kötelezővé a különböző adottságú helyi önkormányzatok között.** Ennek megfelelően kerül rögzítésre az, hogy a törvény a kötelező feladat- és hatáskör megállapításánál differenciálni köteles, figyelembe véve a feladat- és hatáskör jellegét, a helyi önkormányzatok adottságait, különösen a gazdasági teljesítőképességet; a lakosság számát; a közigazgatási terület nagyságát.²⁷⁷

Az egy más kérdés, hogy bármely jogszabály meghatározhatja a kötelező feladat- és hatáskör ellátásának minimális szakmai, személyi, tárgyi és gazdasági feltételeit, ami nagymértékben lerontja a már említett garanciális elemeket.

Az ilyen esetekben is mód van azonban arra, hogy a nagyobb gazdasági teljesítő-képességű és lakosságú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és

²⁷⁵ Alaptörvény 34. § (1) bek.

²⁷⁶ Az persze már egy más kérdés, hogy az „arányban álló” mérték milyen tartalmat takar. Egyes felfogások szerint önmagában a helyi önkormányzati tulajdon biztosítása is célhoz, a helyi önkormányzati feladatok ellátásához kötött.

²⁷⁷ Möt. 11. § (1) bek.

hatáskör ellátását annak egyetértésével más települési önkormányzat, vagy társulása **átvállalhassa**. Igaz ennek az átvállalásnak az új szabályozás szerint komoly feltételei vannak, így a lakossági igények általi indokoltság, legalább változatlan színvonalú, vagy gazdaságosabb ellátás és a többlet állami támogatási igény hiánya. A feltételek megléte pedig a törvényességi felügyeleti eljárásban kerül vizsgálatra. Az egyes helyi önkormányzatok között tehát feladat- és hatásköri különbségek vannak a kötelezettségek oldaláról. Ez azonban nem jelent hierarchikus viszonyt, jogaikat illetően a helyi önkormányzatok egyenlők egymással. A kötelező feladatköri eltérést azonban szokták helytelenül feladat- és hatásköri hierarchiának is nevezni. A több, jellemzően körzeti igényeket kielégítő nagyobb teljesítőképességű önkormányzatok azonban a feladatellátás során nem kerülnek irányítási viszonyba a többi érintett önkormányzattal. Az egy más kérdés, hogy az érintettek sem tudnak mindig beleszólni a számukra is biztosított közszolgáltatások ellátásába.

Ami a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri szabályozásának mechanizmusát illeti, az Möt. a differenciáláson, az önként felvállalható helyi közügyek feltételeit és a más települési önkormányzat hatáskörébe tartozó közügyek átvállalási lehetőségeken túl felsorolja azokat a helyi közügyeket és helyben biztosítható közfeladatokat, melyek különösen helyi önkormányzati feladatok. Külön szabályozza továbbá az államigazgatási feladat- és hatáskörellátás szabályait, valamint a Budapest főváros hatásköri szabályait.

Az Möt.²⁷⁸ tehát csak az alapokat adja meg, de a részleteket külön, ún. ágazati törvényekben szabályozza az Országgyűlés. Amint az már említésre került, **az Möt. csak azt rögzíti, hogy melyek azok a kiemelt helyi közügyek és helyben biztosítható közfeladatok, melyek ellátásáról a települési önkormányzatok kötelesek gondoskodni.** A kiemelés tartalmazza; a településfejlesztést, a településrendezést, a településüzemeltetést, a közterületek és az önkormányzati tulajdonban lévő közintézmények elnevezését, az egészségügyi alapellátást, a környezet egészségügyet, az óvodai ellátást, a kulturális szolgáltatásokat, a szociális és gyermekjóléti szolgáltatásokat, a lakás-és helységgazdálkodást, a hajléktalan ellátást és rehabilitációt, a helyi környezet- és természetvédelemét, a honvédelemmel, polgári védelemmel, katasztrófavédelemmel, helyi közfoglalkoztatással kapcsolatos feladatokat, a helyi adókat, a gazdaság szervezést, a turizmust, a kistermelői és őstermelői piaccal kapcsolatos feladatokat, a sport és ifjúsági ügyeket, a nemzetiségi ügyeket, közreműködést a települési közbiztonság biztosításában, a helyi közösségi közlekedés biztosítását, a hulladékgazdálkodást és a távhőszolgáltatást.

A felsorolás nem kimerítő, hanem kiemelő jellegű, ezért kerül rögzítésre az is, hogy törvény a helyi közügyek, valamint helyben biztosítható közfeladatok körében ellátható más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat.

²⁷⁸ Möt. 10-18. §-ainak szabályozási rendszere.

A *helyben biztosítható közfeladatok* fogalma új elem a jogi szabályozásban és elméletileg sem tisztázott mibenléte. Az iménti felsorolásból leginkább az valószínűsíthető, hogy olyan feladatokról van szó, mint például a honvédelmi feladatok, melyek nem helyi közügyek, de nem kizárólag államigazgatási feladatok sem, így amolyan megosztott részfeladatokról lehet szó.

A korábbi Ötv. felsorolta az ún. hatásköri minimumként elterjedt legfontosabb kötelező települési önkormányzati hatásköröket is, így például azt, hogy köteles gondoskodni az egészséges vízellátásról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és köztemetők fenntartásáról, és köteles biztosítani a nemzeti- és etnikai kisebbségi jogok érvényesülését. Ez a felsorolás sem volt kimerítő, hiszen bármely törvény megállapíthatott – és általánosan alkalmazott megoldásként meg is állapított nagy számban – kötelező önkormányzati feladat- és hatáskört. Jelentősége a felsorolásnak mégis kettős volt, egyfelől megváltoztatásához kétharmados többséggel elfogadott törvényre volt szükség, tehát stabilizációs jellegű volt. Másrészt új község alapításánál azt kellett vizsgálni, hogy az önállósuló települési önkormányzat ezeket a feladatokat el tudja-e látni? Külön kiemelését kapott annak Ötv.-beli előírása, hogy a települési önkormányzat feladatkörében támogatja a lakosság önszerveződő közösségeinek tevékenységét. A helyi önkormányzashoz való jog ugyanis a helyi választópolgárok közösségét illeti meg, de a helyi társadalom belülről tagolt, így érdekeinek képviselője, védelme, kezdeményezőkétségének a helyi közösségi célok érdekében történő felhasználása igen differenciált eszközrendszer igényel. Az önszerveződő közösségek a helyi demokrácia alapjai, melyeket a közjogi autonómiának, a települési önkormányzatnak segítenie kell. Minél több ilyen helyi közösség működik, annál értékesebb és érettebb a helyi demokrácia. Persze a támogatás konkrét formáját és mértékét, mindig a helyi viszonyok határozzák meg, de ezekről a lakosság számára nyilvános és közérthető döntéseket kell hozni a települési önkormányzat képviselő testületének.

Az új szabályozás sem a hatásköri minimumot nem tartalmazza, sem az önszervező közösség támogatását igaz, hogy ez utóbbi beleérthető a helyi közügy értelmezésébe is.

*A saját helyi önkormányzati ügyek másik csoportját az önként vállalt feladat- és hatásköröket foglalja magában.*²⁷⁹ Ez a helyi önkormányzati autonómia szempontjából fontos lehetőség nem minden önkormányzati modellben érvényesül, de ahol jelen van, ott is csak meghatározott feltételek mellett alkalmazható.

Ezen feltételek közül az egyik legfontosabb az, hogy a felvállalható feladat- és hatáskörnek *a helyi közügyek körébe kell tartoznia, olyanba, melyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügy nem*

²⁷⁹ Möt. 10. §.

veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt feladat- és hatáskörök ellátását, ezért azok finanszírozása csak a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges.

Az önként vállalt feladat- és hatáskörrel szóló ***döntést csak a képviselő-testület vagy helyi népszavazás hozhat.*** Az önként vállalt feladatok körében sem kötetlen azok ellátása, mert jogszabályba nem ütközhet. Az önként vállalt feladatok egy ***sajátos, az Möt.-ben megjelenő kategóriája az, amikor egyébként központi állami feladat ellátását vállalja át a helyi önkormányzat megállapodással,*** mely közszerződésnek minősíthető aktusnak rendelkeznie kell a finanszírozásról is. A nemzetközi gyakorlatban ismert szerződéses megoldás sarkalatos törvényben történő külön nyomatékosítására vélhetően az olyan nagy ellátó rendszerek államosítása miatt lett szükség, mint az egészségügy és a közoktatás. Az azonban még nem látható, hogy a gyakorlatban mire lesz használható.

Minden esetre az EU által favorizált ún. többszintű kormányzás különböző közigazgatási szervtípusok együttműködésére épülő kooperatív mechanizmusának egyik jogi eszköze is lehet.

Az önként vállalt feladatok egy ***sajátos területét képezi az Möt. 13. §-a szerint a helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladatok köre.*** E feladatkörrel minden települési és a fővárosi önkormányzat közreműködőként maga is gondoskodhat, sőt az e célra létrehozott szervek kényszerítő eszközöket is alkalmazhatnak, de alaptevékenységüket a 17. §-ban szabályozott, a rendőrséggel kötött együttműködési megállapodás alapján láthatják el és a tevékenységet szakmailag szintén a rendőrség felügyeli. Ez a sajátos megoldás valamivel több, mint a korábbi közterület-felügyelet, de lényegesen kevesebb, mint a néhány országban alkalmazott önkormányzati rendőrség. Témánk szempontjából inkább azért van jelentősége, mert az önként felvállalható feladatok egy eddig nem létező harmadik, igen sajátos - együttes feladat ellátási²⁸⁰ - kategóriáját alkotja, mely lényegében megosztott hatáskörként is értelmezhető.

Az önkormányzati feladat- és hatáskörök az önkormányzat legfőbb döntéshozó szervét a képviselő-testületet illetik meg. Ez nem azt jelenti, hogy minden önkormányzati feladatot a képviselő-testület láthat csak el, hiszen azért vannak a települési önkormányzatnak különböző szervei, hogy megosztható legyen közöttük a feladatok ellátása. A több ezer önkormányzati feladat- és hatáskör napi operatív gyakorlása szükségessé teszi azt, hogy a testület hatáskörének egy részét az önkormányzat más szerveire, így a polgármesterre, bizottságra, részönkormányzat testületére, kisebbségi önkormányzati testületére és önkormányzati társulására, továbbá a jegyzőre ruházhassa. ***Vannak azonban olyan önkormányzati hatáskörök, melyek átruházását a képviselő-testület hatásköréből az Möt. kizárja, így:***

²⁸⁰ Möt. 17. §.

- a rendeletalkotást,
- szervezetének kialakítását, működésének meghatározását, hatáskörébe tartozó kinevezéseket, választásokat,
- a helyi népszavazás kiírását, az önkormányzati jelképek, kitüntetések és elismerő címek meghatározását, használatuk szabályozását, díszpolgári cím adományozását,
- a gazdasági program, hitelfelvétel, kötvénykibocsátás, a kölcsönfelvétel vagy más adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás, államháztartáson kívüli forrás átvétele, átadása,
- önkormányzati társulás létrehozását, érdekképviseleti szervhez való csatlakozást,
- megállapodást külföldi önkormányzattal való együttműködésre, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozást,
- intézményalapítást, átszervezést, megszüntetést,
- közterület elnevezést, emlékműállítást,
- eljárás kezdeményezését az Alkotmánybíróságnál,
- bíróságok népi ülnökeinek megválasztását,
- állásfoglalást intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási kötelezettségeiről,
- települési képviselő és polgármester összeférhetlenségi ügyében, vagyonynyilatkozási ügyekben hozandó döntést,
- az önkormányzati képviselő megbízatása megszűnéséről való döntés,
- a településfejlesztési eszközök és településszerkezeti terv jóváhagyása,
- területszervezési döntések,
- egyéb a törvényben meghatározott át nem ruházható hatáskört.

A felsorolás nem kimerítő jellegű, törvény tehát ezt a kört még tovább bővítheti.

A saját önkormányzati feladat- és hatáskörök közül kiemelés és külön tárgyalást igényel **a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyekben hozott döntése** (lásd ezzel kapcsolatban az Ákr. rendelkezéseit).²⁸¹ A hatósági ügyek a közigazgatás közhatalmi feladatához kapcsolódnak, mikor is az általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmazó jogszabályok rendelkezéseit a jogalkalmazó köz-

²⁸¹ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.

igazgatási szervek konkrét egyedi esetekben alkalmazzák és az ügyfelek számára jogot vagy kötelezettséget állapítanak meg, adatot igazolnak, nyilvántartást végeznek és hatósági ellenőrzést gyakorolnak.

A közigazgatási szervek közti munkamegosztásban a legfőbb jogalkalmazó szervek az államigazgatási szervek, melyek a nemzeti jogszabályokat az ország egész területén helyi befolyásolás mentesen, egységesen alkalmazzák. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a helyi önkormányzatok ne végeznének hatósági jogalkalmazást. Ezt két alapon tehetik meg, **egyrészt az államigazgatástól (államtól) átruházott, nem saját jogkörben**, mely részleteiről később lesz szó.

A másik mód a saját hatáskörökön belül a helyi közügyek keretében hozott egyedi hatósági döntések esete. A helyi önkormányzatok saját ügyeikben szabadon szabályoznak (jogalkotási jog) és igazgatnak (saját jogszabályaik rendelkezéseit egyedi esetekben, ügyekben alkalmazzák). A helyi önkormányzatok képviselő-testülete törvény alapján, annak végrehajtására, illetve törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére alkothat jogszabályt, helyi rendeletet. Ezen rendeletek egyedi alkalmazása során hozott egyedi hatósági döntések az ún. önkormányzati hatósági ügyek (így pl.: a helyi lakásrendelet alapján a konkrét lakáskiutalás, a helyi szociális rendelet alapján a szociális támogatás megállapítása, stb.).

Ezeknek az ügyeknek egyebek között az a sajátossága, hogy a hatáskör címzettje, gyakorlója maga a képviselő-testület, és mivel a helyi önkormányzatok saját ügyeikben önállóan járnak el, így nincsen felettes szervük, mely az egyedi hatósági ügyekben hozott döntéseket felülvizsgálhatná, ahová fellebbezéssel lehetne fordulni. **Az ilyen ügyekben rendelkezésre álló általános jogorvoslati eszköz a határozat bíróság előtti megtámadása szigorúan jogszabálysértésre alapozva.** Ez a helyzet azonban magukra az érintettek számára nem igazán méltányos, hiszen az esetek egy jelentős részében éppen a körülmények mérlegelése vezet a döntéshez, ami nem biztos, hogy jogsérelmet jelent, de érdeksérelemmel járhat. Ezért, illetve azért, mert a nagyobb önkormányzatok esetében az ügyek nagy száma megbénítaná a képviselő-testület működését, mód van az önkormányzati hatósági ügyek gyakorlását az önkormányzat szervei közül a polgármesterre (főpolgármesterre), bizottságra és részönkormányzatra, újabban pedig a jegyzőre **átruházni.**

Az e szervek által meghozott önkormányzati hatósági döntések ellen azonban **fellebbezéssel lehet fordulni a képviselő-testülethez.** A fellebbezést mind jogsérellem, mind pedig érdeksérelem esetén elő lehet terjeszteni, nincsen formakényszer, azt tartalma alapján kell elbírálni. A képviselő-testület a megtámadott döntést megsemmisítheti, és új eljárásra utasíthat, de meg is változtathatja azt. Az önkormányzati hatósági ügyekre az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni. A hivatkozott törvény lehetővé teszi azt, hogy polgármestert törvény önkormányzati hatósági ügy intézé-

sére jogosítson fel.²⁸² Ebben az esetben a polgármester által meghozott döntés ellen fellebbezni a képviselő-testülethez lehet. Ennek az eszközrendszernek köszönhetően tud kiterjedni az ügyfelek jogorvoslathoz való joga az önkormányzati hatósági ügyekben, ami az ügyek jellegénél fogva nagyon fontos.²⁸³

A helyi önkormányzatok 2012-ben összesen még közel 13 millió hatósági ügyet intéztek. Ebből az ún. önkormányzati hatósági ügyek száma 1.788.122, míg a helyi önkormányzatok által intézett államigazgatási hatósági ügyek száma pedig 11.019.721 volt. Az önkormányzati hatáskörök jelentős részének recentralizációja, valamint a járási hivatalok kialakítása miatt azonban a helyi önkormányzatok által intézett hatósági ügyek száma 2013-ra jelentősen csökkent és összesen mintegy 7,5 millió lett. Ebből az államigazgatási hatósági ügyek csökkentek legnagyobb mértékben 6.098.342-re, míg az önkormányzati hatósági ügyek száma 1.148.786-ra apadt.

2020 második félévében a jegyzők által intézett államigazgatási hatósági ügyek száma 1880000-re csökkent, míg a járási (kerületi) hivatalok által elsőfokon intézett ügyek száma ugyanebben az időpontban 6060000 volt²⁸⁴.

A helyi önkormányzati hatósági ügyek legnagyobb részét, mintegy 77,13%-át a szociális igazgatás ágazata tette ki, míg a második legnagyobb ügyszám a gyermekvédelmi és gyámügyi igazgatásban volt. Az államigazgatási hatósági ügyek ágazati megosztása szerint 2013-ban a pénzügyek voltak a meghatározóak (3.323.991), továbbá a szociális igazgatásba tartozó ügyek képviseltek nagy arányt (1.554.163).²⁸⁵

A helyi önkormányzatok által intézett államigazgatási hatósági ügyek intézésének megoldásnak a célja és mechanizmusa, jogi környezete azonban jelentős mértékben eltér az önkormányzati hatósági ügyekétől. Ugyanakkor fontosságuk az ügyfelek oldaláról is kiemelkedő, de nem közömbös a helyi önkormányzatok számára sem. Ezek intézése ugyanis rendkívüli megterhelést jelent a helyi önkormányzatok hivatali szervezete részére, ahol a közigazgatást szakmai tudás birtokában, élethivatás-szerűen végző közszolgálati tisztviselők dolgoznak. Éppen ezért volt fontos Magyarországon is ezen megoldás felülvizsgálata és a járási rendszer kialakításával egy jelentős részüknek a visszaintegrálása az államigazgatásba. A helyi önkormányzatok által intézett államigazgatási hatósági ügyekre viszont nem terjed ki az

²⁸² 2016. évi CL.törvény.

²⁸³ Az egy más kérdés, hogy a hatáskör-átruházásra egyetlen önkormányzat sem kötelezhető és a kistéleplések esetében az ügyek számára tekintettel nem is mindig szükséges, ezért nem beszélhetünk általános megoldásról.

²⁸⁴ [Magyarország Kormánya - Országos Statisztikai Adatfelvételi Program \(kormany.hu\)](http://kormany.hu) (2021.06.23.).

²⁸⁵ [Magyarország Kormánya - Országos Statisztikai Adatfelvételi Program \(kormany.hu\)](http://kormany.hu) (2021.06.23.).

önkormányzati autonómia, hanem egy sajátos külön rendszert alkotnak, mely ismertetése a következő pontban történik meg.

3.2. A helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási feladatok

Az MÖtv. szabályozása változatlanul követi azt a nemzetközileg kialakult megoldást, mely lehetővé teszi azt, hogy a helyi önkormányzatok ne csak saját, hanem átruházott államigazgatási feladat- és hatásköröket is elláthassanak. Ennek célszerűségéről és okairól már esett szó a feladat- és hatásköri rendszert tárgyaló pontban azzal, hogy a részletes szabályozásra visszatérünk. Ennek bemutatása és tárgyalása előtt azonban célszerű áttekinteni azt, hogy az államigazgatási feladatok helyi önkormányzatok általi ellátásának milyen rendszerei, megoldásai alakultak ki?

Először is rögzíteni szükséges azt, hogy az államigazgatási feladatellátásban történő helyi önkormányzati részvétel **hagyományosan a települési szintet érinti**, mert ott nincsen jelen az államigazgatás saját szakosított szervezettel, mivel az általában nagyszámú településen a felmerült ügyek száma ezt nem is indokolná.

Ugyanakkor az ügyfelek településeken élnek, dolgoznak, működnek, így számukra az a kedvező, ha ügyeiket is ezen a szinten intézik. Igaz, hogy az elektronikus ügyintézés elterjedése megkönnyíti az ügyek térbeli intézését, de az ügyfelek egy része ezekkel az eszközökkel életkori, műveltségi stb. okok miatt nem tudnak élni. Az, hogy a helyi önkormányzatok milyen szélesebb, vagy szűkebb körét intézik a helyi közügyeknek, az az adott országban kialakult rendszertől és szabályozástól függ. Ugyanez mondható el az államigazgatási ügyek önkormányzatok által történő intézéséről is. A centralizált államok kiterjedt helyi államigazgatási szervei esetében ez a kör szűkebb, míg a decentralizált rendszerekben ez a kör kiterjedtebb. A konkrét megoldásokban az is szerepet játszik, hogy az alkotmányos szabályozás a helyi önkormányzatokat hol helyezi el a hatalmi ágak rendszerébe, a végrehajtó hatalmi ágba, vagy önálló hatalmi ágat alkotva.

Akárhogy is van a jelenleg hatályos jogi szabályozás, de a helyi önkormányzati rendszerek történeti fejlődésében a kezdeti időktől jelen van az államigazgatási feladatok helyi intézése. Ennek intézésére **két modell** alakult ki.

Az egyik ún. frankofón rendszerben abból indul ki az alkotmányos szabályozás, hogy a közigazgatás különböző alrendszerei funkcionális egységet képeznek, céljuk azonos, de eltérő feladatokat, eltérő módon látnak el. Mindezekre tekintettel a települési önkormányzat első embere a polgármester egyben a központi államhatalom települési képviselője is. Ez utóbbi minőségében ő a helyben jelentkező állami, államigazgatási hatáskörök címzettje és ellátásukért az állami tisztségviselőkre irányadó felelősséggel tartozik (**monista megoldás**). Az e minőségében elkövetett esetleges jogszabálysértések következményeként a polgármestert választott mandátumától is meg lehet fosztani és az okozott kárért saját vagyonával is felel.

Egy ilyen rendszerben tökéletesen érvényesül az állami centralizáció és egység, de mivel a polgármester nem a közigazgatást szakmai alapokon élethivatásszerűen gyakorló személy, az ügyek szakszerű és jogszerű intézése és ez által saját védelme érdekében a rendelkezésre álló helyi erőforrásokat nem az önkormányzati, hanem az állami, államigazgatási ügyek intézésére kényszerű koncentrálni. Ez nem feltétlen igazságos és a helyi önkormányzati demokráciát szolgáló helyzet és csak akkor elfogadható, ha viszonylag szűk körre terjed ki.

A másik alkalmazott megoldás abból indul ki, hogy a helyben jelentkező államigazgatási ügyek meghatározó része államigazgatási hatósági ügy, mely a nemzeti jogszabályok konkrét egyedi esetekben történő alkalmazását jelenti. Ehhez pedig jogismeret és szakismeret szükséges, melyet az erre a célra képzett köztisztviselők képesek teljesíteni leginkább.

Éppen ezért a helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási ügyeknek csak kivételesen, vészhelyzet, vagy katasztrófa helyzetekhez kötődően címzettje a polgármester vagy a képviselő-testület elnöke. Főszabályként helyette az államigazgatási hatáskörök címzettje a helyi önkormányzat hivatali szervezetét vezető köztisztviselő (jegyző, főjegyző, titkár, településigazgató stb.) kivételesen pedig ügyintéző (pl. anyakönyvvezető) (*duális megoldás*).

A rendszerváltást követő magyar szabályozás erre az utóbbi megoldásra épített, amikor az Ötv. rögzítette, hogy törvény vagy ez alapján kormányrendelet a polgármestert, főpolgármestert, megyei közgyűlés elnökét kivételesen ruházhatja fel államigazgatási hatósági hatáskörrel.²⁸⁶

Ehhez képest általános volt az a szabályozás, mely szerint törvény vagy kormányrendelet jegyzőnek, főjegyzőnek kivételesen a hivatal ügyintézőjének, mint köztisztviselőnek állapít meg államigazgatási hatósági jogkört.

Ráadásul a polgármester, főpolgármester és közgyűlés elnöke a kivételes jellegű államigazgatási hatósági jogkörökön túl, csak törvényben vagy felhatalmazása alapján kormányrendeletben meghatározott honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófa elhárítási államigazgatási feladatok ellátásában vehetett részt, de abban is csak az országos feladatok helyi irányításában és végrehajtásában, azaz a központi államigazgatási szervek irányítása alatt. Ezekben az államigazgatási ügyekben a polgármester, főpolgármester tehát nem a helyi önkormányzati képviselő-testület irányításával látta el a feladatát, hanem a felettes államigazgatási szervek irányítása alatt állt.

Ebben a rendszerben a jegyző, főjegyző önálló címzettjei az általuk ellátott államigazgatási hatósági ügyeknek, intézésük során a helyi önkormányzati szervek (képviseelő-testület, polgármester, bizottság stb.) utasítást nem adhatnak, azokat nem

²⁸⁶ A helyi önkormányzatokról szóló 1990.évi LXXV. törvény (a továbbiakban: Ötv) 7. §.

befolyásolhatják. A helyi önkormányzatok által és így a jegyzői hatáskörbe tartozó államigazgatási hatósági ügyekben a felettes szerv jogkörét államigazgatási szervek gyakorolják.

Látni kell azonban, hogy ennek a megoldásnak is vannak gyenge pontjai, így különösen az az alaphelyzet, hogy a jegyző, főjegyző a helyi önkormányzat által alkalmazott köztisztviselő és konkrét ügyben eltérő lehet a helyi önkormányzati érdek és a jegyző által gyakorolt államigazgatási hatósági ügyben hozható jogszerű döntés. A hatásköri önállóság és az önállóság személyzeti, finanszírozási és szervezeti feltételei nem mindig vannak, illetve hozhatók összhangba. A jogállás és a működés részletes és garanciális szabályozásával ezek egy jelentős része kiküszöbölhető, de az alkalmazhatóság nagyban függ attól, hogy a jegyzői államigazgatási feladatellátás milyen tömegű és jellegű ügyekre terjed ki konkrétan.

Ebből a szempontból érdemes rövid áttekintést adni arról, hogy hány jegyzői államigazgatási feladat- és hatáskör volt a járások 2013. január elsejétől történő bevezetéséig és milyen ügyekre terjednek ki hazánkban? 2009-ben Magyarországon az elsőfokú államigazgatási hatósági ügyek igen nagy számát, közel 10 millió ügyet nem államigazgatási szervek, hanem a települési önkormányzatok 2067 jegyzője (körjegyzője, főjegyzője) intézte, saját – az önkormányzattól független – államigazgatási hatáskörükben. Azzal, hogy – amint más országokban, így nálunk is – a települési önkormányzatok részt vesznek az államigazgatási ügyek intézésében, elkerülhetővé válik az, hogy a központból irányított államigazgatásnak települési szinten differenciált szervezeti rendszert kelljen működtetni. Mivel a potenciális ügyfelek településeken élnek, ezért kézenfekvő, hogy ügyeiket is a lakó-, tartózkodási, vagy munkahelyeiken tudják intézni.

A mintegy 2500, jegyzők által gyakorolt államigazgatási hatáskör előfordulása, az intézéséhez szükséges szakmai, személyi és infrastrukturális feltételek egymástól igen eltérőek. Az összes ügy kétharmada helyi adó, szociális és gyám, építéshatósági és okmányirodai ügy. A magyar településszerkezet jellemzője a kistelepülésszerű szerkezet (1704 település ezer vagy annál kevesebb lakosú a 3175-ből), melyben nyilvánvaló az, hogy a kevesebb lakosságú és teljesítő képességű települési önkormányzatok igazgatási kapacitása szerény, melyet a hivatali kapacitás koncentrációját célzó igazgatástechnikai megoldásokkal, így a körjegyzőségekkel, egyes jegyzői államigazgatási feladatok körzeti illetékességgel történő ellátásával stb. kezelt akkor hatályos rendszerünk. A működési tapasztalatok azonban azt mutatták, hogy a jegyzői államigazgatási feladatellátást felül kell vizsgálni annak érdekében, hogy:

- a közigazgatási szolgáltatások minősége és szakszerűsége növekedjen,
- csökkenjenek a közigazgatási szolgáltatások hozzáférhetőségében megnyilvánuló különbségek,
- növekedjen az ügyintézés során az ügyfélközpontúság érvényesülése,

- egyszerűbb, átláthatóbb és hatékonyabban működő feladat-ellátási rendszer fejlődjön ki.

Problémát ugyanis más országokkal összevetve a jegyzői államigazgatási feladatellátás nagy aránya jelentette. Az összes helyi önkormányzatok által ellátott feladat mintegy 70 %-a az állami és nem a helyi önkormányzati feladatokhoz kapcsolódott. Ez még akkor is probléma volt, ha a jegyzői államigazgatási feladatellátás többsége körzeti jellegű, amikor nem csupán az adott településre kiterjedően, hanem a körzetébe sorolt településekre is kiterjedő illetékességgel látták el azokat.²⁸⁷

Ennek az ellentmondásos helyzetnek a feloldására több reformelképzelés is született, melyek közös pontja a jegyzői államigazgatási feladatellátás arányának radikális visszaszorítása volt.²⁸⁸ A 2010-ben meghirdetett magyar helyi önkormányzati reform célul tűzte ki a jegyzői államigazgatási feladatellátás megszüntetését, vagy kivételesre korlátozását. Helyette a fővárosi és megyei kormányhivatalok által irányított járási hivatalok, mint államigazgatási szervek látták volna el kizárólag a feladatokat.

Ehhez képest az Möt. szabályozása lényegileg nem változott az Ötv.-hez képest és változatlanul lehetővé teszi, hogy **törvény, vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármesternek, közgyűlési elnöknek és a jegyzőnek államigazgatási feladat- és hatáskört állapítson meg.**²⁸⁹

Igaz, hogy ezzel párhuzamosan létrejöttek 2013. január 1-jétől a járási hivatalok,²⁹⁰ de azok nem vették át a korábbi összes jegyzői államigazgatási feladat- és hatáskört. Mindez pedig azt jelenti, hogy – az előző pontban vázolt mértékben – bár jelentősen csökkent a helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási ügyek aránya, de a rendszer mind a jogi szabályozás szintjén, mind pedig a gyakorlatban egyelőre még vegyes maradt.

3.3. Összefoglaló a feladatrendszer kapcsán

A helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök két nagy csoportra oszthatók. Az első és az önkormányzatiság lényegét adó hatáskörcsoport a saját önkormányzati feladatokból áll. Ezeket vagy törvény kötelezően állapítja meg,

²⁸⁷ BALÁZS István, *A kistérségi államigazgatási feladatellátás rendszere*. In: *Kistérségek kézikönyve*. Magyar Közigazgatási Intézet, IDEA, Budapest, 2004.

²⁸⁸ Lásd részletesen: BALÁZS István, *A helyi önkormányzatok feladatellátási rendszere, különös tekintettel részvételükre az államigazgatási feladat- és hatáskörök gyakorlásában*. In: FÁBIÁN Adrián (szerk.), *20 éves a magyar önkormányzati rendszer*. A „Jövő közigazgatásáért” Alapítvány, Pécs, 2011, 85-109.

²⁸⁹ Möt. 18. §.

²⁹⁰ 2012. évi XCIII. törvény.

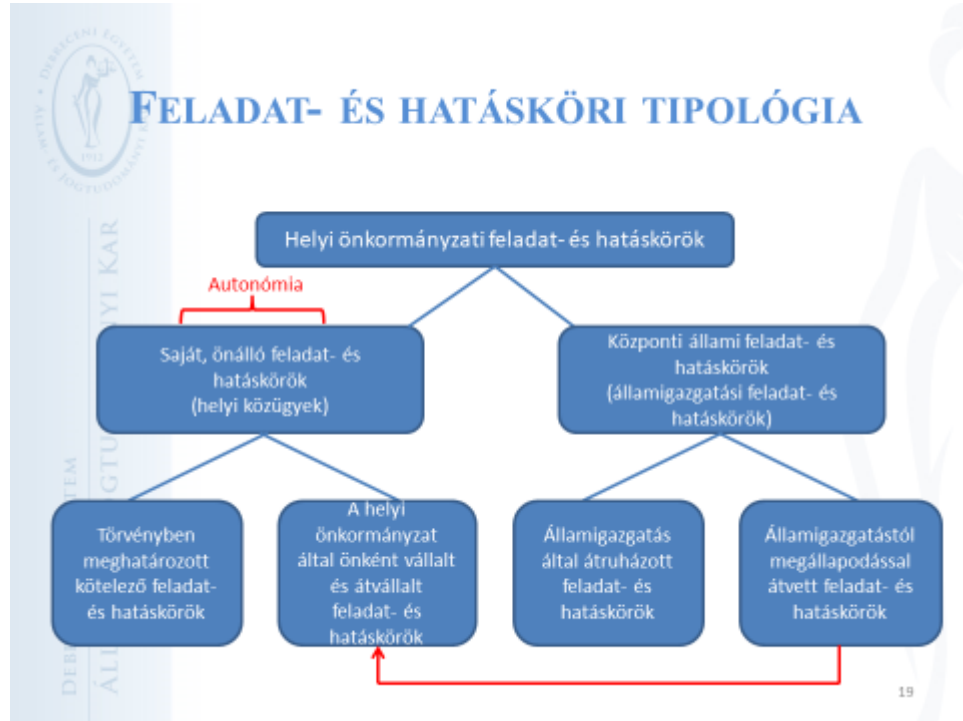
vagy a helyi önkormányzatok maguk, önként vállalják fel. Mindkét csoportnak a helyi közügyek körébe tartozónak kell lennie, de az önként vállalható feladat- és hatáskörök nem vonhatók el más szerv hatásköréből és nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását.

A saját helyi önkormányzati feladat- és hatáskörökhöz jár az önkormányzati autonómia, a szabad és önálló szabályozási és igazgatási jog. A törvénnyel megállapított kötelezően ellátandó önkormányzati feladatokhoz ezen felül biztosítja az állam a feladatellátáshoz szükséges költségvetési hozzájárulást.

A helyi önkormányzatok által ellátott másik nagy feladatcsoport a törvénnyel vagy az alapján kormányrendelettel átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörök és a megállapodással átvett állami feladatok csoportja alkotja. E feladat- és hatáskörök ellátása célszerűségi és hatékonysági okokból kerül a helyi önkormányzatokhoz, de nem saját, hanem az államigazgatástól átruházott hatáskörben, ezért ellátásukhoz nem járul önkormányzati autonómia. A felettes államigazgatási szerv felügyeli ellátásukat és a központi államigazgatásnak teljes egészében meg kell téríteni a helyi önkormányzatoknak az államigazgatástól átruházott feladat- és hatáskörök ellátásának költségeit, illetve az átvett feladatok esetében erről külön meg kell állapodni.

A két feladatcsoport ellátása együtt jelenti a helyi önkormányzatok által ellátott közigazgatási feladatokat. Bár a helyi önkormányzatiság szempontjából a saját feladat- és hatásköröknek van prioritása, de az ügyfelek szempontjából mindkettő azonos módon fontos és ellátásuk törvényes kötelessége a helyi önkormányzatok-

nak.²⁹¹



4. A helyi önkormányzatok vagyona és annak jellemzői²⁹²

²⁹¹ A leírta hangsúlyozása azért fontos, mert az utóbbi időben elterjedt egyes önkormányzati szövetségek részéről az a nézet, miszerint az állam szolgáltatásokat „vásárol” a helyi önkormányzatoktól, amikor törvény számukra kötelező önkormányzati feladatot vagy törvény és az alapján kormányrendelet államigazgatási feladatot határoz meg. E felfogásnak azonban – a szerző szakmai álláspontja szerint – nincsenek meg sem a történeti, sem pedig az alkotmányos alapjai, mivel a helyi önkormányzathoz való jog, egyben a helyi közügyek intézésének kötelezettségét is jelenti. Az Alaptörvény 34. cikke rögzíti, hogy a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzatok részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. Ebből az is következik, hogy a törvényi kötelezettségeket nem teljesítő önkormányzat alkotmányellenesen működik, és az Országgyűlés feloszthatja. Szó sincs tehát semmilyen állam részéről való szolgáltatás-vásárlásról.

²⁹² A témakör kidolgozásának alapja: ÁRVA Zsuzsanna - BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett, *Helyi önkormányzatok*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2014. Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok gazdálkodása a Debreceni Egyetem Állam- és

A helyi önkormányzatok alapjogainak egyik meghatározó eleme az önkormányzat tulajdonhoz való joga, a vagyonnal való önálló gazdálkodás biztosítása [Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontja]. Az önkormányzatok vagyonhoz juttatásának a rendszerváltáskor az volt a célja, hogy az a vagyon, amely a kötelező közszolgáltatások ellátásának feltételül szolgál, az önkormányzatok tulajdonába kerüljön.

A helyi önkormányzatot – törvényben meghatározott eltéréssel²⁹³ – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek bármely más tulajdonost megilletnek, illetőleg terhelnek. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik (Mötv. 107. §).

Magyarország Alaptörvénye rögzíti, hogy az állam és a helyi önkormányzat tulajdona nemzeti vagyon. Ezért a korábbiaktól eltérően nem az Mötv. hanem a nemzeti vagyonról szóló törvény szabályozza az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló vagyon (a továbbiakban: nemzeti vagyon) megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit, az állam és a helyi önkormányzatok kizárólagos tulajdonának körét, a nemzeti vagyon feletti rendelkezési jog alapvető korlátait és feltételeit, valamint az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységeit.

A nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni. A nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értékének megőrzése, állagának védelme, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése.

Az állam és a helyi önkormányzat nem alapíthat olyan gazdasági társaságot, és öröklés vagy törvény rendelkezése alapján, valamint a követelés fejében szerzett részesedés kivételével nem szerezhets részesedést olyan gazdasági társaságban, amely, vagy amelynek valamely – nem természetes személy – tagja nem átlátható. Nem átlátható szervezetben öröklés címén, törvényi rendelkezés alapján vagy követelés fejében szerzett részesedés esetén az állam vagy a helyi önkormányzat köteles haladéktalanul intézkedni részesedése megszüntetése érdekében.

A nemzeti vagyomba tartozik:

Jogtudományi Karán a Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszék tananyagaiban szerepel, a párhuzamosságok elkerülése végett ezen a helyen kizárólag az önkormányzatok vagyónál kapcsolatos kérdésekre koncentrálnak.

²⁹³ Leginkább a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény.

- az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok,
- az első pont hatálya alá nem tartozó, az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő dolog,
- az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések,
- az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít,
- Magyarország határa által körbezárt terület feletti légtér,
- az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló törvény szerinti kibocsátási egység és légiközlekedési kibocsátási egység, valamint az ENSZ Éghajlat változási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló törvény szerinti kiotói egység,
- az állami fenntartású közgyűjtemények (muzeális intézmények, levéltárak, közgyűjteményként működő kép- és hangarchívumok, valamint könyvtárak) saját gyűjteményeiben nyilvántartott kulturális javak,
- a régészeti lelet,
- a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló törvény szerinti nemzeti adatvagyon.

Közfeladat a jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, amit az arra kötelezett közérdekből, jogszabályban meghatározott követelményeknek és feltételeknek megfelelően végez, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását, továbbá az állam nemzetközi szerződésekből vállalt kötelezettségeiből adódó közérdekű feladatokat, valamint e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását is.

A helyi önkormányzat vagyona törzsvagyon vagy üzleti vagyon lehet. A helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon külön része a törzsvagyon, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja, és amelyet e törvény kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít és törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít (forgalomképtelen törzsvagyon), vagy törvény, helyi önkormányzat rendelete korlátozottan forgalomképes vagyonelemként állapít meg.

A helyi önkormányzat ***kizárólagos tulajdonát*** képező nemzeti vagyonba tartoznak:

- a helyi közutak és műtárgyaik,

- a helyi önkormányzat tulajdonában álló terek, parkok,
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzetközi kereskedelmi repülőtér, a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádió navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt, valamint
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló – külön törvény rendelkezése alapján részére átadott –vizek, közcélú vízi létesítmények, ide nem értve a vízi közműveket.

Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősül a nemzeti vagyronról szóló törvény mellékletben meghatározott, valamint törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében ekként meghatározott a helyi önkormányzat tulajdonában álló vagyonelem.

Az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon törvényben megállapított kivétellel nem idegeníthető el, vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló használati jog vagy szolgálat kivételével nem terhelhető meg, azon osztott tulajdon nem létesíthető. Ezen tilalom az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyonba tartozó javak teljes terjedelme tekintetében fennáll.

A természetes előfordulási helyükről kitermelt, kinyert vagyon feletti tulajdonjog ágazati törvényben meghatározott módon szerezhető meg. A földalatti gáztárolóban, mint természetes előfordulási helyén lévő szénhidrogén tulajdonjoga – ágazati törvényben meghatározottak szerint – a kitermelést megelőzően is megszerezhető.

Az Mőtv. szerint²⁹⁴ a helyi önkormányzat vagyona:

- az önkormányzat tulajdonából,
- a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, melyek az önkormányzati feladatok és célok megvalósítását szolgálják.

A helyi önkormányzatok vagyonának legfőbb forrása a saját bevételek köre, mely a következőkből áll:

- a helyi adók,
- saját tevékenységből, vállalkozásból és az önkormányzati vagyon hasznosításából származó bevétel, nyereség, osztalék, kamat és bérleti díj,
- átvett pénzeszközök,
- külön törvény szerint az önkormányzatot megillető illeték, bírság, díj,

²⁹⁴ Mőtv. 106-110. §.

- az önkormányzat és intézményei egyéb sajátos bevételei.

Ahogy erről már korábban szó volt, a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon birtoklása, használata, hasznai szedésének joga, fenntartása, üzemeltetése, létesítése, fejlesztése, valamint felújítása a nemzeti vagyonról szóló törvényben szabályozott módon engedhető át másnak.

A képviselő-testület a helyi önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyonra a nemzeti vagyonról szóló törvény rendelkezései szerint az önkormányzati közfeladat átadásához kapcsolódva vagyonkezelői jogot létesíthet.

A képviselő-testület azonban kizárólag a nemzeti vagyonról szóló törvényben meghatározott személyekkel köthet vagyonkezelési szerződést. A vagyonkezelési szerződés versenyeztetés nélkül köthető.

A vagyonkezelői jog átadása nem érinti az önkormányzati közfeladatok ellátásának kötelezettségét. A vagyonkezelői jog átadása az önkormányzati feladatellátás feltételeinek hatékony biztosítása, a vagyon állagának és értékének megőrzése, védelme, továbbá értékének növelése érdekében történhet. A képviselő-testület rendeletében határozza meg a vagyonkezelői jog ellenértékét, az ingyenes átengedés, a vagyonkezelői jog gyakorlásának, valamint a vagyonkezelés ellenőrzésének részletes szabályait.

A helyi önkormányzat tulajdonába tartozó vagyonelemekről kormányrendeletben meghatározott módon nyilvántartást kell vezetni. Az önkormányzati vagyonyilvántartás (vagyonkataszter) folyamatos vezetéséért, az adatok hitelességéért a jegyző felelős. Az önkormányzati törzsvagyont a többi vagyontárgytól elkülönítve kell nyilvántartani. Az éves zárszámadáshoz a vagyonállapotról vagyonkimutatást kell készíteni.

Amennyiben törvény másképp nem rendelkezik, a helyi önkormányzat társulásba bevitt vagyonát a társuló helyi önkormányzat vagyonaként kell nyilvántartani, a vagyonnövekmény a társult helyi önkormányzatok közös vagyona, és arra a Polgári Törvénykönyv közös tulajdonra vonatkozó szabályait kell alkalmazni.

X. FEJEZET

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A KÖZPONTI ÁLLAMI SZERVEK KAPCSOLATA

1. A helyi önkormányzatok helye az állami szervek és a közigazgatás rendszerében

1.1. A helyi önkormányzatok helye az állami szervek és funkciók rendszerében

A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolatrendszerének tárgyalásához elengedhetetlenül szükséges, hogy elhelyezzük a helyi önkormányzatokat az állami szervek és funkciók rendszerében.²⁹⁵ Az ezzel kapcsolatos alkotmányos felfogás és szabályozás adja ugyanis meg a kapcsolatrendszer keretét. Hagyományosan két nagy nézetrendszer ütközik a helyi önkormányzatok államhatalmi ágak közti helyét és funkcióját illetően.

Ahogy az az I. fejezetben már átfogóan tárgyalásra került, az első konzervatívnak minősíthető álláspont szerint *a többi közigazgatási alrendszerhez hasonlóan a helyi önkormányzatok is a végrehajtó hatalmi ágba tartoznak és végrehajtó hatalmi ági funkciókat gyakorolnak, de főként a XX. század során kiteljesedett széleskörű autonómiájuk miatt, önálló hatalmi ági jellegük van.*

A másik álláspont szerint a helyi önkormányzatok *nem csupán a végrehajtó hatalmi ági funkciók gyakorlásában vesznek részt, hanem az államhatalom területi megosztását is megvalósítják, ezért a modern polgári államban önálló államhatalmi ágként működnek.*

A két felfogás közötti különbség nyilvánul meg a helyi önkormányzatok és a többi állami szerv kapcsolatát illetően, de főként a Kormány, az államigazgatás és a helyi önkormányzatok viszonyában. Az önálló államhatalmi ági felfogást tükröző szabályozás lazább központi kötődést jelent és gyengébb felügyeleti és ellenőrzési kapcsolatokban nyilvánul meg. A különböző felfogások közötti különbség ettől függetlenül inkább teoretikus maradt azokban az országokban, tradicionális demokráciákban, ahol a helyi önkormányzati rendszer évszázados, folyamatos és szerves fejlődés eredményeként, történetileg alakult ki.

Ezzel szemben az államhatalom megosztásának elvét elutasító szocialista államokból alakult új demokráciák felfogása és jogi szabályozása egyaránt – mintegy ellenhatásaként a korábbi rendszernek – *a radikálisabb önálló hatalmi ági jelleget hangsúlyozza. A magyar helyi önkormányzati rendszer is ebbe a kategóriába tartozik.*²⁹⁶

²⁹⁵ Lásd: LŐRINCZ Lajos, *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-Orac, Budapest, 2010.

²⁹⁶ Ennek elemző magyarázatát adja VEREBÉLYI Imre, *Az önkormányzati rendszer magyarázata* c. könyvben. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999, 13-27. Bár az

1.2. A helyi önkormányzatok helye a közigazgatási rendszerben

Amint az már korábban rögzítésre került a közigazgatás rendszere az államigazgatási szervek, az autonóm államigazgatási szervek, a rendvédelmi szervek és a helyi önkormányzatok alrendszeire osztható. Az önkormányzati típusú közigazgatási szervek helyi szinten működnek, a helyi választópolgárok közösségét megillető kollektív jogot valósítják akkor, amikor a helyi közügyeket önállóan intézik.

A polgári államokra jellemző az államigazgatásra és az önkormányzati közigazgatásra osztott közigazgatás történelmi folyamat eredményeképpen jött létre, a polgári nemzetállamot felépítő és biztosító centralizált államigazgatás mellett a helyi közösségek ügyeit önállóan intéző önkormányzati közigazgatási szervek időben később, jellemzően a XIX. század második felében alakultak ki. A középkori feudális rendszerben már kialakult községi közbirtok-igazgatásra, valamint a városi polgárok, mint közös tulajdonosoknak a városi igazgatási autonómiára a polgári állam fokozatosan telepített közigazgatási közhatalmi funkciókat. A felülről szervezett, hierarchizált, a helyi befolyástól mentesen működő államigazgatás ugyan jó az egységes nemzeti jog egységes alkalmazására, de kevésbé alkalmas a helyi lakosság közszolgáltatásokkal való ellátására, ahol éppen a helyi viszonyok érvényesülése a célszerűség és hatékonyság biztosítója. Emellett pedig az sem lehetséges, hogy a fentről lefelé szervezett államigazgatás minden településen és minden ágazatban külön szervezettel legyen jelen, így kellő garanciák mellett egyes államigazgatási feladatokat is a helyi lakosság által választott önkormányzati közigazgatási szervek látnak el. A helyi önkormányzati közigazgatási szervek tehát a polgári államfejlődés eredményeképpen, egy szerves fejlődési folyamat részeként a közszolgáltatások bővülésével együtt fokozatosan érték el mai széleskörű feladat- és hatásköri, szervezeti és gazdasági autonómiájukat. A helyi választópolgárok közösségét megillető önkormányzati jog alapján az önkormányzati közigazgatási szervek saját ügyeikben önállóan szabályoznak és igazgatnak.

A helyi közügyek konkrét körét az alkotmány alapján törvények konkretizálják. A helyi önkormányzati autonómia tehát jogállami keretek között jogszabályok határára belül gyakorolható. Az államigazgatás és a helyi önkormányzatok közti kapcsolat a jogalkotásban és a jogalkalmazásban, az állami költségvetési kapcsolatokon (finanszírozás) és az önkormányzatok felett a kormány által gyakorolt törvényességi felügyeletben nyilvánul meg. Ettől függetlenül az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás között nincs alá fölé rendeltség és eltér a feladatokon túl a működés területi dimenziója is. Az államigazgatás központi és területi szinten van jelen, települési szinten csak kivételesen működik önálló szervezettel. A helyi

Alaptörvény és az Möt. lényegesen korlátozta a korábbi liberális rendszert, a szabályozás az önálló hatalmi ági jelleget még megtartotta.

önkormányzatok fő működési területe a települési szint (község, város), míg a területi önkormányzatok területi (nálunk megyei) szinten működnek. A kormány által irányított államigazgatás az Országgyűlés ellenőrzése alatt működik, míg a helyi önkormányzatok működését a helyi választópolgárok által választott képviselő-testület (közgyűlés) döntései alapján működik.

A helyi önkormányzatok által ellátott feladatok egy része törvény alapján ellátott kötelező jellegű, e helyi közszolgáltatási feladatok jelentik az önkormányzati közigazgatás létének értelmét, míg más – a helyi közügyek körébe tartozó – feladatok ellátásáról az önkormányzatok teljesítőképességük alapján maguk döntenek. Az önkormányzati autonómia ezekre a saját kötelezően vagy szabadon felvállalható feladatok ellátására terjed ki és ehhez járul a szervezeti, működési, személyzeti és gazdálkodási önállóság. Célszerűségi okokból – mert az államigazgatás nem lehet jelen külön szakosított szervezettel minden településen – törvény alapján a helyi önkormányzati szervek látnak el egyes helyben jelentkező államigazgatási feladatokat is.

A helyi államigazgatási feladatok címzettje a különböző országok egy részében a helyi önkormányzat első embere, többnyire a polgármester (monista rendszer) míg másutt, így nálunk is az önkormányzat nem választott, hanem a szakmai kritériumok alapján kinevezett, a szakszerűségért és a jogszerűségért felelős köztisztviselője a jegyző vagy hasonló funkciót betöltő köztisztviselő (dualista rendszer). Akár melyik megoldás is érvényesül, helyi szinten az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás különböző mértékben bár, de egy szervezeten belül együtt van jelen és valósítja meg a nemzeti közigazgatást. A helyi szinten ellátott államigazgatási feladatok ellátását azonban a kormány irányítja, e feladatok nem állnak az önkormányzati autonómia védelme alatt.

A civil közigazgatás tehát a polgári államokban államigazgatásból és önkormányzati közigazgatásból áll. Ezt egészítik ki a XX. század végére intézményesülő kormányoktól független autonóm államigazgatási szervek és a fegyveres vagy fizikai kényszerrel is alkalmazni képes rendészeti szervek, melyek zömében a kormány irányítása alatt állnak (pl. rendőrség, határőrség, vám és pénzügyőrség stb.) de egyesek az önkormányzatok irányítása alatt is állhatnak (pl. helyi tűzoltóság). Közigazgatási feladatokat azonban az említett civil és rendészeti közigazgatási szerveken túl nem közigazgatási szervek is (pl. közintézmények, közhasznú társaságok, közalapítványok stb.) ellátnak. Ezek érvényesülési köre azonban országonként más és más.

A közigazgatási feladatok zömét, meghatározó részét Magyarországon is az államigazgatásból²⁹⁷ és a helyi önkormányzati igazgatásból álló közigazgatási szervek

²⁹⁷ Lásd részletesen: BALÁZS István (szerk.), *Államigazgatás. Közigazgatási szakvizsga jegyzet*. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2002.

látják el. *A helyi önkormányzatok tehát a közigazgatás egyik alrendszerét alkotják.* A helyi önkormányzatok nálunk is települési és területi önkormányzatokból állnak (összesen 3155).²⁹⁸ Ma Magyarországon a települési önkormányzatok köré tartoznak a községek (2809), városok (322), a fővárosi kerületek (23) és maga a főváros. Területi önkormányzatok pedig a megyék (19), mind összesen 3174.

2. Az egyes központi állami szervekkel való kapcsolat lényegi elemei

A központi állami szerveknek a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköreit az Alaptörvény és az Möt. szabályozza.²⁹⁹ Ez a szabályozás azonban csak keretjellegű, a részletek (pl. a bíróságok és az Alkotmánybíróság önkormányzati döntéseket felülvizsgáló hatáskörei) más törvényekben kerülnek szabályozásra.

2.1. Az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok kapcsolata

Az Országgyűlésnek a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköreit a következő három csoportra lehet osztani:

- *szabályozási jogkör,*
- *az alkotmányellenesen működő helyi önkormányzatok feloszlata és*
- *a területszervezési ügyekben hozott egyedi döntések.*

A szabályozási jogkör tekintetében Magyarország, mint a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának részes országa azt a Chartában foglalt megoldást alkalmazza, hogy a helyi önkormányzatok alapvető jogait és kötelességeit csak törvénnyel lehet szabályozni. Ennek a helyi önkormányzati autonómia miatt van jelentősége, hiszen nem ad lehetőséget arra, hogy alacsonyabb, a kormány és szervei által alkotott jogszabályokkal be lehessen avatkozni a helyi önkormányzatok alapvető viszonyaiba.

Ennek megfelelően az Országgyűlés törvényben szabályozza:

- a helyi önkormányzatok jogállását, kizárólagos feladat- és hatáskörét, a kötelezően ellátandó feladatait, kötelező szervtípusait, működésének garanciáit, anyagi eszközeit és gazdálkodásának alapvető szabályait,
- a helyi önkormányzati képviselők jogállását, választásuk rendjét, valamint jogait és kötelességeit.

²⁹⁸ 2020-as adatokat alapul véve, forrás: [STADAT – 6.6.8. A települési önkormányzatok főbb adatai, 2020. január 1. \(ksh.hu\)](#) (2021.06.23.).

²⁹⁹ Möt. 125-142. §.

*Az alkotmányellenesen működő helyi önkormányzat feloszlata*s egy olyan több állami szervet érintő eljárás utolsó eleme, mely következtében a nemzet parlamentje, a legfelsőbb népképviselői szerv, végső eszközként megszünteti az érintett helyi önkormányzatot. Az Országgyűlés az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlata

sáról a Kormány javaslatának benyújtását követő soron következő ülésén dönt. A feloszlatasást követően pedig a polgármester hatáskörébe, valamint a testület átruházható hatáskörébe tartozó ügyek vitelére a köztársasági elnök megbízza az illetékes kormányhivatal vezetőjét az új választások alapján létrejövő önkormányzat megalakulásáig.

Az új képviselő-testület megválasztására vonatkozó időközi választást a feloszlata

s időpontjától számított három hónapon belül kell kitűzni. Helyi önkormányzat feloszlatasára azonban csak kétszer került sor az önkormányzati rendszer több mint húsz éves működése során, tehát kivételes intézményről van szó

Területszervezési jogkörében az Országgyűlés dönt:

- az állam területi tagozódásáról,
- a megyék összevonásáról, szétválasztásáról, határainak megváltoztatásáról, elnevezéséről és székhelyéről,
- a fővárosi kerületek kialakításáról.

A területsszervezési döntések előtt az érintett önkormányzatok véleményét ki kell kérni. Ennek részletes eljárását az Möt. határozza meg.³⁰⁰ Az Országgyűlés helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköreinek felsorolásából és csoportosításából csak a terjedelmet nézve az a látszat keletkezik, hogy ezek mértéke csekély és ennek következtében a helyi önkormányzati autonómia szintje magas. Ez azonban csak látszólagos, az Országgyűlés szerepköre a helyi önkormányzati rendszerünk tekintetében rendkívül fontos és meghatározó, hiszen szinte minden lényeges kérdés törvényhozási tárgykört jelent. Ezen belül az Alaptörvény 31-35. cikkei határozzák meg a rendszer alkotmányos kereteit.

Ehhez járul még az az alkotmányos szabályozás, hogy a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg. A helyi önkormányzatok Országgyűlés általi feloszlathatósága ennek a kiemelt szerepkörnek a folyamánya, mely ugyancsak nem általánosan alkalmazott megoldás más önkormányzati rendszerekben. Ugyanakkor a területsszervezési jogkörök nem kizárólagosak, hanem megoszlanak a köztársasági elnök és az Országgyűlés között elsősorban az operativitás érdekében, de nem elvi alapokon.

Mindezek alapján nagy biztonsággal állítható, hogy az összes állami szerv közül az Országgyűlésnek vannak a legfontosabb hatáskörei a helyi önkormányzatok felé.

³⁰⁰ 96-105. §.

Ezt az állítást csak erősíti az, hogy az Országgyűlésnek van egy olyan *ellenőrző szerve, az Állami Számvevőszék*, mely fontos szerepet játszik a helyi önkormányzatok működésében.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzi ugyanis a helyi önkormányzatok gazdálkodását. Ez az ellenőrzés széleskörű, mert a gazdálkodás jogszerűségén túl a célszerűségre és a hatékonyságra is kiterjed.

Összességében tehát rögzíthető, hogy az Országgyűlés helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörei a törvényekkel történő szabályozásban, a felosztatásban és a területszervezési döntésekben nyilvánul meg, melyeket kiegészít az Állami Számvevőszéknek, mint az Országgyűlés pénzügyi ellenőrzési szervének a gazdálkodás ellenőrzési jogköre. Ezzel a megoldással országunk megfelel a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglaltaknak, biztosítva ezzel a helyi önkormányzatoknak a nemzet törvényei között érvényesülő autonómiáját.

2.2. A köztársasági elnök és a helyi önkormányzatok³⁰¹

A köztársasági elnöknek a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörei három csoportba sorolhatók, így;

- *a területszervezéssel kapcsolatos hatáskörök,*
- *a helyi önkormányzati választásokkal kapcsolatos hatáskörök, valamint*
- *a helyi önkormányzat felosztatását követően az új választás alapján létrejövő önkormányzat megalakulása közötti időre megbízza az illetékes kormányhivatal vezetőjét, hogy gyakorolja azokat a feladat- és hatásköröket, melyeket a jogszabály a polgármesternek állapít meg, halaszthatatlan esetben döntsön olyan ügyekben, melyek a képviselő-testület átruházható hatáskörei.*

A köztársasági elnök területszervezési jogköre;

- a városi cím adományozására, továbbá
- a község alakításra,
- község egyesítésére, annak megszüntetésére,
- város és község elnevezésére terjed ki.

A köztársasági elnök helyi önkormányzati választásokkal kapcsolatos jogkörében kitzúzi a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását.

³⁰¹ Alaptörvény 9. cikk, valamint Möt. 126. §.

Összefoglalva tehát az Alaptörvény és az Mötv. alapján a köztársasági elnök önkormányzatokat érintő hatáskörei a területszervezési hatáskörökben a községalakításhoz és a várossá nyilvánításhoz kapcsolódnak. Másik fontos hatásköre a feloszlott helyi önkormányzatok esetében az új képviselőtestület alakuló üléséig a folyamatos működést biztosító kormányhivatal vezetőjének megbízása.

Ezen felül az Alaptörvény alapján és törvényi keretek között kitűzi a helyi önkormányzatok képviselőinek és a polgármesterek általános választásának időpontját. A köztársasági elnök helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköreinek gyakorlása nincsen miniszteri ellenjegyzéshez kötve. Mindez nem jelenti azt, hogy a köztársasági elnök más módon ne kapcsolódna a helyi önkormányzatok működéséhez.

Így például az államszervezet demokratikus működése feletti őrködése körében az önkormányzatok érdekeit, vagy jogait sértő törvényeket megfontolásra visszaküldheti aláírás előtt az Országgyűlésnek, vagy az Alkotmánybíróságtól – ha azt alaptörvény-ellenesnek tartja, – előzetes normakontrollt kérhet.

2.3. A Kormány, a miniszterek és a helyi önkormányzatok

A Kormány és a helyi önkormányzatok közötti kapcsolat, a hatáskörök jellege az 1. pontban foglalt azon viszony függvénye, hogy a helyi önkormányzatokat hol helyezi el az alkotmányos szabályozás a hatalmi ágak rendszerében. A Kormánynak mint a végrehajtó hatalmi ág csúcshatóságának nyilván más eszközei vannak akkor, ha a helyi önkormányzatok a végrehajtó hatalmi ág részei relatív autonómiával rendelkeznek és más a helyzet, ha önálló hatalmi ágat képeznek. Ez utóbbi felfogás, és szabályozás esetén is biztosítani szükséges az egész közigazgatás törvényes és szakszerű, összehangolt működését. Ennek eszközeit, formáit és eljárását az Alkotmányban és törvényekben kell meghatározni.

A hatályos magyar jogi szabályozás meglehetősen szűkszavúan szól a Kormány és a helyi önkormányzatok viszonyáról, így;

- az Alaptörvény rögzíti, hogy ***a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét*** [34. cikk (4) bekezdés],
- ***az Mötv. pedig lényegében ezt ismétli meg, amikor kimondja, hogy:***
 - ezt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával a kormányhivatal útján biztosítja,
 - javaslatot tesz az Országgyűlésnek az Alkotmánnyal ellentétesen működő helyi önkormányzat feloszlására.

Ehhez képest a korábbi Ötv.-ben a Kormánynak több hatásköre is meghatározásra került, így többek között az, hogy:

- rendeletben határozza meg a helyi közszolgálat képesítési előírásait,
- irányítja az államigazgatási feladatok ellátását, gondoskodik végrehajtásuk feltételeiről,
- dönt az államigazgatási szerv és a helyi önkormányzatok között keletkező – más jogilag szabályozott eljárásba nem tartozó – vitában.

A jelenlegi szabályozás az Möt.v.-ben ezeket nem tartalmazza, de más törvények hasonló rendelkezéseket tartalmaznak.³⁰²

Másrészt korábbi fejezetekben tárgyalásra került már az, hogy a helyi önkormányzatok milyen nagy arányban intéznek az államigazgatástól átruházott hatásköröket.

A helyi önkormányzatok által intézett államigazgatási feladat- és hatáskörök nem az önkormányzatok saját, hanem átruházott hatásköre. Ebből következik az, hogy e tevékenység irányítása és összehangolása az államigazgatás csúciszervének, a Kormánynak a feladata. A Kormány ezt a tevékenységét közvetlenül, például jogi szabályozással és közvetetten, a neki alárendelt államigazgatási szervek által végzett felügyeleti és ellenőrzési tevékenységen keresztül végzi. Mivel átruházott feladatról van szó, így a Kormánynak kell biztosítani a feladatellátás feltételeit

A Kormány és a helyi önkormányzatok vonatkozásában is igaz az a megállapítás, hogy a viszony, sőt a hatáskörök sem merülnek ki csak az Möt.v.-beli szabályozásban. Így például meghatározóak a finanszírozási kapcsolatok, hiszen a Kormány készíti elő a költségvetési törvényt, melyben a helyi önkormányzatok támogatása külön fejezetet képez. Bár az Országgyűlés törvényben szabályozza a helyi önkormányzatok alapvető jogait és kötelességeit, de a törvények előkészítése és betervezése is a Kormány feladata, egy adott kormánypolitika mentén. Ezen felül számos napi operatív feladat jelentkezik például az érdekegyeztetés folyamatában, a támogatási rendszernek a Kormány hatáskörébe tartozó működtetésében egyaránt.

Ezeket az operatív feladatokat szolgálják a kormány tagjainak, ***a minisztereknek a helyi önkormányzatokhoz kapcsolódó hatáskörei*** is. A szabályozás különbséget tesz a helyi önkormányzatokért felelős miniszter és a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter és többi miniszter jogkörei között.

A helyi önkormányzatokért felelős miniszter:

- közreműködik a helyi önkormányzatok feladatát és hatáskörét, a polgármester, a főpolgármester, a kormányhivatal tevékenységét érintő jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök és egyedi állami döntések tervezeteinek előkészítésében,

³⁰² Például a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény.

- közreműködik a helyi önkormányzat meghatározott kölcsönfelvételére vagy más kötelezettségvállalására vonatkozó kormányzati hozzájárulás megadásánál,
- összehangolja a helyi önkormányzatok működésével összefüggő településfejlesztés, gazdálkodás, valamint az egyes adatbázisokkal kapcsolatos kormányzati feladatok ellátását,
- koordinálja a helyi önkormányzatok rendelkezésére bocsátott fejlesztési források felhasználására kiírt pályázatokat, továbbá a helyi önkormányzatok gazdálkodását érintő jogszabályi feltételek kialakítását,
- közreműködik az önkormányzatok feladatfinanszírozási rendszeréhez szükséges, továbbá kormányzati döntéseket megalapozó önkormányzati adatok gyűjtésében, rendszerezésében,
- jogosult az államháztartásért felelős miniszter útján a Magyar Államkincstár önkormányzatok gazdálkodását érintő helyszíni vizsgálata elrendelésére,
- jogosult az államháztartás információs rendszerének valamennyi, az államháztartás önkormányzati alrendszerére vonatkozó adatának megismerésére, rendszerezésére.

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter:

- irányítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét,
- kezdeményezi a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő helyi képviselő-testület feloszlását,
- vonatkozó országgyűlési előterjesztés benyújtását,
- előkészíti az Országgyűlés és a köztársasági elnök hatáskörébe tartozó terület szervezési döntéseket.

A többi kormánytagnak az ágazati felelősségkörében a következő jogosítványai vannak:

- meghatározza a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, a kormányhivatal államigazgatási feladatai ellátásának szakmai szabályait és ellenőrzi azok érvényesülését,
- a rendelkezésre álló forrásokra figyelemmel szabályozza a helyi önkormányzatok által fenntartott intézmények működésének szakmai követelményeit, az intézmények dolgozóinak képesítési előírásait, ellenőrzi az előírások érvényesülését,
- az ellenőrzés eredményéről tájékoztatja a helyi önkormányzatot, javaslatot tesz a hiányosságok megszüntetésére, kezdeményezheti, hogy a képviselő-

testület tárgyalja meg az ellenőrzés tapasztalatait, törvénysértés esetén tájékoztatja a helyi önkormányzatokért felelős minisztert és a kormányhivatalt,

- tájékoztatja a helyi önkormányzatot a központi ágazatpolitikai célokról, a szabályozási eszközökről, és biztosítja számukra az ágazati feladatok ellátásához szükséges információt,
- a helyi önkormányzatoktól – ágazati feladatai körében – adatokat és tájékoztatást kérhet, amelyet az önkormányzat köteles teljesíteni,
- a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott címen és feltételekkel a helyi önkormányzat részére a helyi önkormányzatokért felelős miniszter koordinálásával pénzügyi támogatást nyújthat.

Összefoglalva tehát a miniszterek a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos jogszabály-előkészítésén és jogalkotáson, az államigazgatási feladatelátás szabályozásán és ellenőrzésén, a közszolgáltatások biztosításának szakmai szabályozásán és ellenőrzésén, az információs és tájékoztatási tevékenységen és a támogatáson keresztül valósulnak meg.

Nagyon fontos továbbá a helyi önkormányzatok és az igazságszolgáltatás, illetve az Alkotmánybíróság kapcsolatrendszere, mely azonban a következő pontban, a törvényességi felügyelet témakörében kerül bemutatásra.

2.4. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete

2.4.1. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének jogi alapjai

Az új helyi önkormányzati rendszerünk kialakításánál legnagyobb vitát az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás kapcsolatrendszere ezen belül a kormány és az önkormányzatok viszonya váltotta ki. Politikai okokból a törvényalkotás egész folyamatában kitapintható volt a helyi önkormányzatok önálló államhatalmi ág jellegének hangsúlyozására való törekvés és a végrehajtó hatalmi ág csúcsszerveként működő kormánytól való függetlenítés. Hosszú időn át tartotta magát például az az elképzelés, hogy a közigazgatás egységes működését biztosítani hivatott törvényességi ellenőrzést ne a Kormány, hanem a független ügyészségi szervezet végezze, a bírói hatalmi ág pedig intézkedjen, ha szükséges.

Végül ugyan nem ez a koncepció valósult meg, de a korábbi centralizált közigazgatási működésre ellenhatásként a Kormány végül is egy – a klasszikus polgári demokráciákhoz képest is – gyenge és eszköztelen törvényességi ellenőrzési jogkört kapott. Ez az előbb a Kormány képviselőjében eljáró regionális szinten működő

köztársasági megbízottak, majd később a megyei és fővárosi, 2007 és 2009 között pedig a regionális közigazgatási hivatalok által végzett törvényességi ellenőrzés.³⁰³

Ez az utólagos törvényességi ellenőrzés, a Kormány oldaláról eszköztelen volt, mert vélt vagy valós törvénytörés esetén a hivatalvezető keresetére egy másik hatalmi ág a bíróság vagy – jogszabály esetében – indítványára az alkotmánybíróság döntött. A rendszer egyáltalában nem kezelte a mulasztásban megnyilvánuló törvénytörést és annak a mulasztás pótlásában megnyilvánuló azonnali elhárításának lehetőségeit sem.

Ráadásul a törvényességi ellenőrzés „lyukas” is volt, mert a gazdálkodás jogszerűségét, célszerűségét és eredményességét az Országgyűlés szerve, az Állami Számvevőszék végezte. Az önkormányzati törvény igen nagy teret szentelt a törvényességi ellenőrzést végző – eredetileg regionális köztársasági megbízotti intézmény – megyei és fővárosi közigazgatási hivatalok jogállása, felépítése és működése szabályozására (Ötv. 98. § – 100. §). Ennek oka a törvényességi ellenőrzési eljárás garanciális elemeinek minősített, kétharmados többséget igénylő eljárásban született törvényi szintű szabályozása volt.³⁰⁴

A törvényességi ellenőrzés folyamatában a végső eszköz a kormánynak az alkotmányellenesen működő önkormányzat feloszlatására irányuló kezdeményezési jogának érvényesítése az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően az Országgyűlés felé. Ez a túlszabályozott eljárás megfelelő példa arra, hogy mennyire féltették az 1990-ben megszületett önkormányzati közigazgatási rendszerünket a Kormány jogkörében eljáró közigazgatási hivatali ellenőrzési mechanizmusától.

A rendszerváltás követő szinte minden kormányzati ciklusban célul fogalmazták meg a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének felügyeleti eszközökkel történő megerősítését, de soha nem sikerült biztosítani az ehhez szükséges alkotmánymódosító parlamenti többséget.

Az Alaptörvény és az Mötv. gyökeresen szakított ezzel a rendszerrel és a helyi önkormányzati autonómiát korlátozó intézményei között egy sajátos, nemzetközi összehasonlításban is szokatlan intézményeket tartalmazó törvényességi felügyeleti rendszert vezetett be.

³⁰³ Az intézmények kapcsán további hasznos adalékokkal szolgál BARTA Attila, *Területi államigazgatás Magyarországon*. c. kötete. Gondolat, Budapest, 2013.

³⁰⁴ Lásd még BARTA Attila, *A helyi önkormányzatok fölötti törvényességi kontroll egyes kérdései – Múlt, jelen, jövő*. Profectus in litteris, Debrecen, 2010. 57-66.

2.4.2. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének jogi szabályozása³⁰⁵

A törvényességi felügyelet eszközeit és terjedelmét az új jogi szabályozás a következők szerint határozza meg. A törvényességi felügyelet főbb eszközei:

- *a kormányhivatal információkérési joga,*
- *a törvényességi felhívás,*
- *a képviselő-testület ülésének összehívása,*
- *önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetére alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezése,*
- *önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése,*
- *a helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása,*
- *a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlása,*
- *az önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezési joga,*
- *önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása,*
- *törvényességi felügyeleti bírság megállapítása,*
- az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület felosztatásának kezdeményezése a Kormánynál.

A kormányhivatal a fentiek alapján a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete körében az Alaptörvényben meghatározott feladat- és hatáskörökön túl:

- törvényességi felhívással élhet,
- kezdeményezheti a képviselő-testület összehívását, valamint e törvényben meghatározott esetben összehívja a képviselő-testület ülését,
- kezdeményezheti a Kormánynál, hogy indítványozza az Alkotmánybíróságnál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát,
- kezdeményezheti a törvényszéknél az önkormányzat határozatának felülvizsgálatát,

³⁰⁵ Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdés, valamint az Mőtv. 132-142. §-ai, továbbá a 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet.

- 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 Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből járó támogatás jogszabályban meghatározott részének visszatartását vagy megvonását,
- pert indíthat a sorozatos törvényt sértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt,
- fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen,
- kezdeményezheti a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél,
- szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatnak a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben,
- törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki a helyi önkormányzatra az e törvényben meghatározott esetekben.

2.4.3. A törvényességi felügyeleti eljárás

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője működése jogszerűségének biztosítása.

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában **vizsgálja** a helyi önkormányzat:

- szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét,
- döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségét, (Ez 664034 döntést jelentett 2020 II. félévében, amiből 23474 volt a rendelet)³⁰⁶
- törvényen alapuló jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének teljesítését.

³⁰⁶ Lásd; Országos Statisztikai Adatfelvételi Program, [Magyarország Kormánya - Országos Statisztikai Adatfelvételi Program \(kormany.hu\)](https://www.kormany.hu) (2021.06.19.).

Nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása azokra a helyi önkormányzat és szervei által hozott határozatokra:

- amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának vagy
- jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye,
- amelyet a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott, a mérlegelési jogkörben hozott döntések esetében a kormányhivatal kizárólag a döntéshozatali eljárás jogszerűségét vizsgálhatja.

Lássuk az egyes eszközöket és a rájuk vonatkozó szabályokat részletesebben!

- ***a kormányhivatal információkérési joga***

A kormányhivatal a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozóan az érintettől információt, adatot kérhet, konzultációt kezdeményezhet, amelyeknek az érintett a megadott határidőn belül köteles eleget tenni. A kormányhivatal javaslattal élhet a helyi önkormányzat működésére, szervezetére, döntéshozatali eljárására vonatkozóan. A javaslatot a helyi önkormányzat képviselő-testülete köteles megtárgyalni és arról döntést hozni. A javaslat elutasításának indokát a helyi önkormányzat köteles a kormányhivatallal ismertetni.

- ***a törvényességi felhívás***³⁰⁷

Ha a kormányhivatal jogszabálysértést észlel, a törvényességi felügyelet körében legalább harminc napos határidő tűzésével felhívja az érintettet annak megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedéséről vagy egyet nem értéséről a kormányhivatalt írásban tájékoztatni. A megadott határidő eredménytelen leteltét követően a kormányhivatal a törvényességi felügyeleti eljárás egyéb eszközeinek alkalmazásáról mérlegelési jogkörben dönt.

- ***a képviselő-testület ülésének összehívása***³⁰⁸

A kormányhivatal kezdeményezi a polgármesternél a képviselő-testület ülésének összehívását, ha törvényességi kérdések képviselő-testület által

³⁰⁷ 662 volt összesen 2020 II. félévében, amiből mindössze 31-et nem fogadtak el.

Forrás: [Magyarország Kormánya - Országos Statisztikai Adatfelvételi Program \(kormany.hu\)](https://kormany.hu) (2021.06.19.).

³⁰⁸ Összesen 5 volt 2020 II. félévében, forrás: [Magyarország Kormánya - Országos Statisztikai Adatfelvételi Program \(kormany.hu\)](https://kormany.hu) (2021.06.19.).

történő megtárgyalása a helyi önkormányzat törvényes működésének biztosítása érdekében indokolt.

Ha a polgármester a kormányhivatal képviselő-testületi ülésének összehívására tett javaslatának és indítványnak tizenöt napon belül nem tesz eleget, a képviselő-testület ülését a kormányhivatal hívja össze. Az ülés összehívása során a kormányhivatal eltérhet a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szabályoktól.

- ***önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetére alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezése***

Az önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetén a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter útján, az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározott formai és tartalmi követelményeknek megfelelő indítvány tervezetének megküldésével egyidejűleg kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának indítványozását. A kormányhivatal az indítványt a Kormányhoz megküldött kezdeményezéssel egyidejűleg megküldi az érintett helyi önkormányzatnak.

- ***önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése***³⁰⁹

A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a Kúriánál az önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát. A bírósági eljárás megindításával egyidejűleg az indítványt a kormányhivatal megküldi az érintett helyi önkormányzatnak.

Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára irányuló bírósági indítvány tartalmazza:

- a Kúria által vizsgálandó önkormányzati rendeletet,
- az önkormányzati rendelet jogszabálysértőnek talált rendelkezésének megjelölését,
- azon jogszabályi rendelkezés megjelölését, amelyet az önkormányzati rendelet sért,
- annak okát, hogy a kormányhivatal az adott rendelkezést miért tartja jogszabálysértőnek.

³⁰⁹ Összesen 5 volt 2020 II. félévében, forrás: [Magyarország Kormánya - Országos Statisztikai Adatfelvételi Program \(kormany.hu\)](https://www.kormany.hu) (2021.06.19.).

Az önkormányzati rendelet felülvizsgálatára vonatkozó bírósági eljárás szabályait és a bírósági döntés jogkövetkezményeit a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény tartalmazza.

- ***a helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása***

A kormányhivatal a helyi önkormányzat egyidejű tájékoztatása mellett kezdeményezi a Kúriánál (2020 január elsejétől a Közigazgatási Felsőbíróságnál) a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását, ha a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta.

A jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítvány tartalmazza:

- azon törvényi rendelkezés megjelölését, amely alapján a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége fenn áll;
- annak okát, hogy a kormányhivatal miért tartja a jogalkotási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak;
- a jogalkotási kötelezettség elmulasztásával összefüggő, a mulasztás elbírálásához szükséges önkormányzati rendeletet.

Ha a helyi önkormányzat a Kúria által megadott határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának az elrendelését.

A helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági eljárás szabályait és a bírósági döntés jogkövetkezményeit a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló törvény tartalmazza.

- ***a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlása***

A kormányhivatal vezetője a rendeletet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok szerint alkotja meg azzal, hogy a rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá és a Magyar Közlönyben kell kihirdetni.

A kihirdetett rendeletet a kormányhivatal megküldi a helyi önkormányzatnak. A jegyző gondoskodik a kihirdetett rendeletnek a szervezeti és működési szabályzatban az önkormányzati rendeletek kihirdetésére meghatározott szabályokkal azonos módon történő közzétételéről.

A kormányhivatal vezetője 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 a módosításra a kormányhivatal vezetője jogosult.

- **az önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezési joga**³¹⁰

A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen elteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a törvényszéknél az önkormányzati határozat felülvizsgálatát. Ha a jogszabálysértő önkormányzati határozat végrehajtása a közérdek súlyos sérelmével vagy elháríthatatlan kárral járna, a törvényszék a határozat végrehajtását felfüggeszti.

- **önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása**

A kormányhivatal a helyi önkormányzat tájékoztatásának kézhezvételétől vagy a tájékoztatás adására nyitva álló határidő eredménytelen leteltétől számított tizenöt napon belül kezdeményezheti a törvényszéknél a helyi önkormányzat törvényen alapuló:

- határozathozatali kötelezettsége elmulasztásának megállapítását és a határozat meghozatalára való kötelezést, vagy
- feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettsége elmulasztásának megállapítását és a feladat elvégzésére való kötelezést.

A határozathozatali, feladat-ellátási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítvány tartalmazza:

- azon törvényi rendelkezés megjelölését, amely alapján a helyi önkormányzat határozathozatali, feladat-ellátási kötelezettsége fennáll, és
- annak okát, hogy a kormányhivatal miért tartja a határozathozatali, feladat-ellátási kötelezettség elmulasztását megállapíthatónak.

A kormányhivatal kezdeményezésére a törvényszék megállapítja a határozathozatali kötelezettség elmulasztását és határidő tüzésével kötelezi az önkormányzatot a határozat meghozatalára.

³¹⁰ Összesen 7 volt 2020 II. félévében, forrás: [Magyarország Kormánya - Országos Statisztikai Adatfelvételi Program \(kormany.hu\)](#) (2021.06.19.).

A kormányhivatal kezdeményezésére a törvényszék megállapítja a mulasztást és határidő tűzésével kötelezi a helyi önkormányzatot, hogy biztosítsa a feladatellátást (közszolgáltatást).

Ha a helyi önkormányzat a törvényszék által megadott határidőn belül nem tesz eleget határozathozatali kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezheti a törvényszéknél a mulasztás kormányhivatal által történő pótlásának az elrendelését az önkormányzat költségére.

- **törvényességi felügyeleti bírság megállapítása³¹¹**

A kormányhivatal a helyi önkormányzattal szemben törvényességi felügyeleti bírságot állapíthat meg:

- ha a jegyző a kormányhivatal felhívása ellenére a megadott határidőn belül nem tesz eleget a jegyzőkönyv megküldési kötelezettségének,
- ha a polgármester, a jegyző határidőben nem tesz eleget a kormányhivatal információkérésre irányuló megkeresésének,
- ha a törvényszék (2020 január 1-től közigazgatási törvényszék) megállapítja, hogy a helyi önkormányzat jogalkotási, határozathozatali, feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének nem tett eleget és a bíróság által tűzött határidő eredménytelenül eltelt,
- ha a kormányhivatal kezdeményezése alapján a képviselő-testület nem folytatja le határidőben a polgármester, valamint a polgármester a jegyző ellen a fegyelmi eljárást.

A törvényességi felügyeleti bírság ugyanazon kötelezettség ismételt megszegése vagy más kötelezettségszegés esetén ismételten is kiszabható.

A törvényességi felügyeleti bírság kiszabásánál a kormányhivatal figyelembe veszi:

- a jogellenes kötelezettségszegés súlyát;
- a helyi önkormányzat költségvetési helyzetét, és
- az előző bírságok számát és mértékét.

A kormányhivatal bírságot megállapító döntésének bírósági felülvizsgálatát kérheti a helyi önkormányzat a döntés közlésétől számított tizenöt napon

³¹¹ Összesen 14 volt 2020 II. félévében, forrás; [Magyarország Kormánya - Országos Statisztikai Adatfelvételi Program \(kormany.hu\)](#) (2021.06.19.).

belül. A kormányhivatal bírságot megállapító döntésére az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény előírásait megfelelően kell alkalmazni. A törvényszék a kormányhivatal döntését megváltoztathatja, a kormányhivatal új eljárás lefolytatására nem kötelezhető.

- ***a bírósági eljárás kezdeményezésének közös szabályai***

A jogszabálysértések megszüntetésére irányuló pert a helyi önkormányzat vagy a polgármester ellen lehet megindítani. A kormányhivatalnak a helyi önkormányzattal szemben törvényességi felügyeleti bírságot megállapító döntése ellen a pert a kormányhivatal ellen kell megindítani.

Az önkormányzati határozat bírósági felülvizsgálata, az önkormányzat határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettsége elmulasztásának megállapítása iránt, valamint a kormányhivatal törvényességi felügyeleti bírságot megállapító határozatának bírósági felülvizsgálata iránt indított perekben a polgári perrendtartásról szóló törvény közigazgatási perekre vonatkozó fejezetének rendelkezéseit az e törvényben foglalt eltéréseknek megfelelően kell alkalmazni, e perekben a törvényszék jár el.

2.4.4. Javaslat a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter felé, hogy kezdeményezze a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását.

Külön kell szólni a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeleti rendszerének legerősebb eszközéről, mely „ultima ratio”-ként kerülhet alkalmazásra.³¹² Erre való tekintettel 2019-ig olyan eljárás volt intézményesítve, melyben a Kormány ilyen irányú kezdeményezésének Országgyűlés elé történő terjesztését megelőzően az indítványt az Alkotmánybíróságnak is véleményeznie kellett.

A helyi önkormányzati autonómia ugyanis nem csak egy lehetőség, hanem egyben kötelesség is annak jogszerű gyakorlásával a helyi közügyek ellátása.

Amennyiben ez huzamosabb időn keresztül nem biztosítható a törvényességi felügyeleti eszközök fokozatos alkalmazásával, akkor a helyi lakosság érdekében az államnak élnie szükséges a jogszerű működés helyreállításának ezzel a végső eszközével.

A fővárosi és megyei kormányhivatal az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlásának kezdeményezésére irányuló javaslatát részletes

³¹² Erre lásd; 18/2013. (VII. 3.) AB határozatot!

indokolással ellátva és a kapcsolódó iratanyag másolatának megküldésével terjeszti elő a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternél.

A miniszter a javaslat megvizsgálását követően dönt a kezdeményezés Kormány elé terjesztéséről. Amennyiben a miniszter a javaslattal nem ért egyet, vagy ha a Kormány a kezdeményezést elutasítja, erről a miniszter tájékoztatja a javaslatot tevő fővárosi és megyei kormányhivatalt.

A miniszter tájékoztatja a javaslatot tevő fővárosi és megyei kormányhivatalt és az érintett helyi önkormányzatot, ha **a Kormány indítványozza az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület Országgyűlés általi feloszlását.**³¹³

Az intézmény kivételességét igazolja az, hogy a helyi önkormányzati rendszerünk 1990-es megújítása óta összesen 4 ilyen kezdeményezés volt, melyeket az Alkotmánybíróság támogatott³¹⁴ és ez alapján az Országgyűlés 3 esetben fel is oszlatta a képviselőtestületet. (A negyedik esetben a képviselőtestület magát oszlatta fel az OGY döntése előtt)

Bár az AB véleményezési joga 2019-ben eltörlésre került, a korábbi határozatainak indokolása napjainkban is fontos útmutatást adhat a törvényességi felügyeleti munkában.

3. A „felterjesztési jog” és a helyi önkormányzatok érdekvédelme

3.1. A „felterjesztési jog”

A felterjesztési jog nagy hagyományokra épülő régi magyar önkormányzati jog volt és korábban az Alkotmányban foglalt petíciós jog egy sajátos változataként működött. Az új Alaptörvényi szabályozás más fogalmat használ,³¹⁵ de az alapvető rendeltetése az önkormányzati szempontok érvényesítése a más szervek hatáskörébe tartozó döntéseknél megmaradt. Ezt részletezi az Möt. szabályozása.

A közigazgatás-történeti fogalommá vált felterjesztési jog arra ad lehetőséget a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek, hogy **közvetlenül, vagy érdekképviselési szerveik útján az önkormányzati jogokat vagy feladat- és hatásköröket érintő kérdésekben a hatáskörrel rendelkező állami szerv vezetőjéhez fordulhassanak.** Ennek keretében:

- tájékoztatást kérhet,

³¹³ 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet 16.§.

³¹⁴ 1220/H/1992. AB határozat, Tiszaderzs,24/2000. (VII. 6.) AB határozat, Hódmezővásárhely,771/H/2004. AB határozat, Tápiószéle, 18/2013. (VII. 3.) AB határozat, Foktő,

³¹⁵ Alaptörvény XXV. cikk, továbbá 32. cikk (1) bekezdés j) pont és az Möt. 7. §-a.

- döntést kezdeményezhet,
- véleményt nyilváníthat.

A megkeresett szerv a megkeresésre 30 napon belül köteles érdemben válaszolni.

Ha az intézkedés, válaszadás, tájékoztatás más szerv hatáskörébe tartozik, akkor a megkeresett szerv köteles azt annak a szervnek nyolc napon belül átadni, mely hatáskörébe tartozik, és erről értesíteni kell a felterjesztéssel élőt.

Fontos annak hangsúlyozása, hogy az érdemi válaszadás nem jelenti azt, hogy a megkeresett szervnek el kell fogadni a felterjesztésben foglalt javaslatokat, véleményeket, hanem – a petíciós jog általános szabályozásához hasonlóan – csak érdemi, tartalmi választ kell arra adni. Ily módon ez az eszköz az érdekvédelem, a nyomásgyakorlás legális eszköze a nyilvánosság igénybevétele mellett. Nem véletlen, hogy a szabályozás együtt található az érdekképviselő szabályozásával.

3.2. A helyi önkormányzatok érdekképviselése

A helyi önkormányzatok érdekképviselőjét szintén az Alaptörvény alapozza meg.³¹⁶ Ez lehetővé teszi, hogy érdekeinek képviselőjére ***önkormányzati szövetséget hozzon létre, tagja lehessen nemzetközi önkormányzati szervezetnek.*** Az Möt. ezt az alkotmányi szabályozást részletezi, mikor rögzíti, hogy az országos önkormányzati érdekszövetségek jogalkotási feladatokra, intézkedések megtételére vonatkozó javaslatot tehetnek, konzultációt folytathatnak a Kormánnyal a helyi önkormányzati rendszert, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatásokat érintő stratégiai kérdésekről és a központi költségvetés önkormányzatokat érintő kérdéseiről.

Azokat a szervezeteket kell országos önkormányzati érdekképviselői szervezeteknek tekinteni, amelyek közül:

- a megyei önkormányzatok érdekképviselőjét ellátó szövetségnek legalább tizenhárom tagja megyei önkormányzat,
- a megyei jogú városok érdekképviselőjét ellátó szövetségnek legalább tizenöt tagja megyei jogú város önkormányzata,
- a fővárosi önkormányzat érdekképviselőjét ellátó szövetségnek legalább tizenöt tagja fővárosi kerületi önkormányzat,
- a városi és a járásszékhely városi önkormányzatok érdekképviselőjét ellátó szövetségnek tagja az ilyen szerepet betöltő önkormányzatok több mint 50%-a, és a tagságon belül a járásszékhely városi önkormányzatok több mint 50%-a, továbbá

³¹⁶ 32. cikk (1) bekezdés k) pont.

- minden más olyan önkormányzati érdekképviselői szervezet (szövetség), amelynek tagja legalább négyszáz helyi önkormányzat, és legalább tizenegy területi (megyei) szervezetük működik.

Az arányszámok számításánál egy helyi önkormányzatot csak egy érdekszövetség tagjaként lehet figyelembe venni.

A jelenleg működő 7 országos önkormányzati szövetség a következő:

- Kisvárosi Önkormányzatok Országos Érdekszövetsége (KÖÖÉSZ),
- Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége,
- Magyar Faluszövetség,
- Megyei Jogú Városok Szövetsége (MJVSZ),
- Megyei Önkormányzatok Országos Szövetsége (MÖOSZ),
- Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ),
- Magyar Önkormányzatok Szövetsége (MÖSZ).

A Kormány és a helyi önkormányzatok intézményesített egyeztető fóruma az ***Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsa***.³¹⁷ A Tanács a 2010. évi XLIII. törvény alapján Kormány mellett működő javaslattevő, tanácsadó, konzultatív testület.

A Tanács feladat- és hatáskörei:

- konzultáció a helyi önkormányzati rendszert, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott közszolgáltatásokat érintő stratégiai kérdésekről, különös figyelemmel az önkormányzati rendszer megújítására,
- konzultáció az éves költségvetés önkormányzatokat érintő kérdéseiről,
- javaslattétel a kormány számára, különös tekintettel a jogalkotási feladatokra.

A Tanács tagjai a belügyminiszter, a Belügyminisztérium önkormányzatokért felelős államtitkára, a Miniszterelnökség területi közigazgatásért felelős államtitkára, az országos önkormányzati érdekszövetségek elnökei, továbbá – a megyei intézmény fenntartó központok által jelenleg ellátott intézményfenntartói feladatok átadás-átvételével kapcsolatos eljárásainak végleges lezárásáig tagként, ezt követően pedig tanácskozási joggal – a nemzeti erőforrás miniszter. A Tanács tagjai helyettesítésükre eseti megbízást adhatnak. A Tanács elnöke a Tanács ülésének egyes

³¹⁷ Lásd az 1128/2012. (IV. 26.) Korm. határozatot az Önkormányzatok Nemzeti Együttműködési Tanácsáról.

napirendi pontjaihoz tanácskozási joggal hívja meg a napirendi ponttal érintett szakterületért felelős állami vezetőt. A Tanács bármely tagja kezdeményezheti eseti meghívott részvételét. A tagok díjazásban nem részesülnek. A Tanács elnöke a belügyminiszter, alelnöke a Belügyminisztérium önkormányzatokért felelős államtitkára. A Tanács évente legalább két alkalommal ülésezik, üléseit az elnök hívja össze és vezeti. A Tanács bármely tagja kezdeményezheti rendkívüli ülés összehívását, a kezdeményezésről az elnök dönt. Tanács működésének rendjét maga határozza meg. A Tanács működési költségeit a központi költségvetés Belügyminisztérium fejezetében kell tervezni.

A magyar helyi önkormányzatok ezen felül részt vesznek nemzetközi kormányközi szervezetek munkájába, így mindenekelőtt az Európa Tanács és az Európai Unió Régiók Bizottságában, valamint nemzetközi önkormányzati szövetségek munkájában is.

A nemzetközi tevékenység előmozdítja az Európai önkormányzati értékek hazai közvetítését, elterjesztését és ezzel gazdagodik helyi önkormányzati rendszerünk, miközben hazai tapasztalataink átadásával magunk is hozzájárulunk azok gyarapításához. A „felterjesztési jog” és az érdekképviselési rendszer együtt képes a helyi önkormányzati szempontok érvényesítésének előmozdítására.

XI. FEJEZET

KÖZVETETT KÖZIGAZGATÁS ÉS AZ AUTONÓM STRUKTÚRÁK

1. A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák fogalma

Közvetett közigazgatásról akkor beszélünk, amikor nem közigazgatási szervek látnak el közigazgatási feladatokat valamely célszerűségi, hatékonysági vagy szakmai ritkábban politikai megfontolások alapján. Autonóm közigazgatási struktúrák alatt pedig olyan a végrehajtó hatalmi ágtól relatívan független közigazgatási szerveket értünk, melyek közigazgatási feladatokat látnak el, azonban jogállásuk és feladatkörük kapcsolódik az összes alapvető hatalmi ághoz. Ez utóbbi jellegük, pedig mindenekelőtt a kormánytól, vagy a végrehajtó hatalmi ág csúcsszervétől való független működést teszik lehetővé.

Amikor a jelzett két fogalmat a világ fejlett országaiban vizsgáljuk, ez alatt mindenekelőtt az 1980-as évekre az „Új közmenedzsment” (NPM) irányvonal megjelenésekor volt jellemző a közigazgatás vonatkozásában az, hogy a klasszikus közigazgatás (államigazgatás, helyi önkormányzati közigazgatás, rendészeti közigazgatás) átalakul. Ez a változás, pedig kétirányú volt, mert egyfelől a kormány által irányított államigazgatás feladatai megváltoztak, gyarapodtak és tartalmilag egyre inkább szervező típusúvá váltak. Másfelől a többletfeladatok ellátását pedig azzal próbálták kiváltani, hogy e feladatok ellátásába fokozottabban bevonták a helyi önkormányzatokat oly módon, hogy számukra feladatokat adnak át (decentralizáció) illetve az államigazgatási feladatok ellátását nem közigazgatási, de a köz és a magánszektor határán található szervekre (közintézet, köztestület, közvállalat, közalapítvány stb.) bízták (funkcionális decentralizáció).

Maga az államigazgatási szervezet is megváltozott az átalakulás kapcsán. Részint központi államigazgatás feladatokat adott le a területi államigazgatási szervek irányába (dekoncentráció) emellett pedig egyes államigazgatási területeken megkezdődött az autonóm struktúrák kialakulása.³¹⁸ E bonyolult folyamat mögött számos ok volt kimutatható. Ezekből azonban kiemelendő az, hogy a társadalom bizalma megrendült a politikai váltógazdálkodással irányított klasszikus közigazgatással szemben. Azokon a területeken pedig, melyek a polgári demokrácia, állam és a gazdaság számára meghatározó (médiák, gazdasági verseny, piacfelügyelet stb.) igyekeztek kivonni a szakigazgatási feladatok ellátását a kormány irányítása alól. Ez a folyamat – elsősorban az „Új közmenedzsment” közigazgatás-fejlesztési irányzat visszaszorulása miatt – változó intenzitással, de még ma is tart azzal, hogy

³¹⁸ Lásd bővebben: BALÁZS István, *Közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák*. In: *Alternatív gondolatok a közigazgatásról (közigazgatási füzetek 3. szám)*. MKI, Budapest, 1991.

a megjelenési formája országonként más és más. A lényeg az, hogy e közigazgatási területeken nagyobb társadalmi érdekek bizonyult az, hogy a legálisan hatalomra jutott politika se tudjon beavatkozni a konkrét döntéshozatali mechanizmusba, mint a plurális hatalomgyakorlás klasszikus elve.

E szerveknél a szervezeti és döntéshozatali függetlenség, továbbá a meghozott döntéseknek kizárólag a bíróság előtti megtámadhatósága a függetlenség zálogai. Az idetartozó szervek egy részének elnevezése a független szabályozó közhatóság,³¹⁹ mely azonban országonként eltérő jogállást takar. A politika és a szakigazgatás elválasztásának tehát igen sok megoldási formája akad.³²⁰

2. Autonóm struktúrák Európában³²¹ és Magyarországon

Amint az közismert tény, az EU nem szabályozhatja a tagországok nemzeti közigazgatását és ez lehetővé teszi azt, hogy a fejlett Európa közigazgatása igen sokszínű legyen. Ugyanakkor a működési tapasztalatok kialakították azoknak a közös vonásoknak és értékeknek a körét, melyek mentén az európai közigazgatás elindult a közös európai közigazgatási tér³²² felé.

Ennek részeként van kifejlődőben, a korábbiakban már említett európai közigazgatási jog és közigazgatás. Bár a tagországi közigazgatás szabályozása változatlanul nem tartozik az Unió hatáskörébe, de azokon a területek, ahol elsődleges szabályozási jogkörrel rendelkezik, mint pl. a versenyjog, a tagországok közigazgatására is kiterjedő döntéseket hozhat. Ezeknek pedig vannak szervezeti és működési aspektusai, melyek favorizálják a tagországok kormányai számára kevesebb beavatkozást engedő és így az EU számára nagyobb befolyást lehetővé tevő autonóm közigazgatási struktúrák létrehozását. Ezek részleteire majd a közigazgatási jog különös részi tananyagában térünk vissza, de a problematika jelzése már ebben a stádiumban is fontos.

A politikai változó és a szakmai állandó elemek elválasztásának elve a közigazgatási szervezeti rendszeren belül ugyanis azon európai elvek közé tartozik, melyek az elmúlt évtizedekben e jogfejlődés nyomán váltak jellemzővé, elősegítve a független jogállású közigazgatási szervek egyre gyakoribb megjelenését.

³¹⁹ Bővebben lásd: HORVÁTH M. Tamás, *A szabályozó hatóság típusú szervek szabályozási koncepciója*. MKI, Budapest, 2003.

³²⁰ BARTA Attila, *Atipikus megoldások a XXI. századi közigazgatásban: közvetett közigazgatás és autonóm struktúrák*. Studia Juvenum, A.D. 2007. Hallgatói tanulmányok. DE ÁJK, Debrecen, 2007, 25-36.

³²¹ Az uniós tagság miatt korlátozódik az áttekintés az európai országokra.

³²² Lásd: JÓZSA Zoltán, Az európai közigazgatási tér. *Magyar Közigazgatás*, 2003/12.

Az autonóm struktúrák egy összefoglaló elnevezés, melyen belül a független, vagy autonóm közigazgatási szerveknek az egyes országokban különböző elnevezésű szervek felelnek meg. Az autonóm struktúráknak a 90-es évek közepén kialakult egyik megjelenési formája a független szabályozó közhatóság. Az e körbe tartozó szervek eredetileg nem voltak jogalkotó szervek, hanem olyan felügyeleti tevékenységet ellátó hatósági jogalkalmazó autonóm közigazgatási szervek voltak, melyek egyedi döntései quasi szabályozó jelleggel befolyásolták a piaci műveleteket.

Ugyancsak fontos kiemelni, hogy a helyi önkormányzatok, mint a közigazgatás nagy alrendszerei nem tartoznak az autonóm közigazgatási szervek kategóriájába, hanem külön alrendszert alkotnak. Ennek a látszólagos hasonlóság ellenére több oka is van, melyek közül kiemelendő, hogy létrehozatalukkal a helyi választópolgárokat megillető helyi önkormányzáshoz való jog valósul meg. Ezen kívül a helyi önkormányzatok nem egy-egy ágazati közigazgatási feladatot látnak el önállósággal, hanem általában a helyi közügyek körébe tartozó széles feladatokat. Mindezekre tekintettel több országban, így Magyarországon is „autonóm államigazgatási szerveknek” nevezik e szerveket utalva a helyi önkormányzatoktól való megkülönböztetésre³²³.

Mivel az ide tartozó szerveknek nincs egy egységes jogállása célszerű betekinteni abba, hogy egyes meghatározó (rendszer-alkotó) európai országokban konkrétan milyen szervek tartoznak e kategóriába? Meg kell azonban jegyezni azt is, hogy az autonóm közigazgatási struktúrák, de különösen a független szabályozó közhatóságok eredete az USA közigazgatásához köthető és az angolszász rendszerekben terjedt el jobban, mely tágabb összefüggéseivel az OECD foglalkozik.³²⁴

Németországban hagyományai vannak a független szabályozó közhatóságoknak, erre a német alkotmány 87. §-a ad felhatalmazást. Ilyen típusú szervek vannak jelen a közmunkák piacán, de a légi közlekedés felügyeletét is ilyen szerv látja el (*Deutsche Flugsicherung GmbH*) jellemző, hogy az ilyen típusú szervek nem elsősorban a klasszikus minisztériumi funkciókat veszik át, hanem inkább az új feladatok ellátására hozzák létre. Az ügynökségek jogállása egyedi, azokat mindig a statutáló törvény rögzíti.

Jogilag a német ügynökségeknek négy kategóriája van:

- szövetségi ügynökségek (közvetlen szövetségi közigazgatás),
- közjogi jogi személyiségű szervezetek,

³²³ Bővebben lásd; FAZEKAS János: „Autonóm államigazgatási szervek” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/autonom-allamigazgatasi-szervek> (2020).

³²⁴ Lásd; [OECD iLibrary | Search Results \(oecd-ilibrary.org\)](https://oecd-ilibrary.org/), (2020 június 21.-i letöltés).

- magánjogi szervezetek delegált közigazgatási hatáskörrel, és
- magánjogi szervezetek eredeti közigazgatási hatáskörrel.

A különböző típusú ügynökségek között feladathierarchia van és csak a szövetségi ügynökségek, mint közjogi jogi személyek rendelkeznek hatósági jogkörrel (pl. gyógyszerbiztonsági szövetségi ügynökség). A további három kategória által ellátott feladatok inkább szervező, ellenőrző jellegűek. Az ügynökségek feletti felügyelet a miniszteri felelősség elvéből következően mindig a felügyelő minisztert illeti. A miniszteri felügyelet a jogi, költségvetési, valamint a létszámra vonatkozó rendelkezéseket érinti, és a közbeszerzéseket foglalja magában.

Az ügynökségeknek szinte semmi kötődése nincs a parlamenthez. Az ügynökségek döntései ellen, pedig rendes jogorvoslással lehet élni, tehát nem korlátozódik a bíróság előtti megtámadás lehetőségére. (ritka kivétel az ettől való eltérés). A német ügynökségek a politikával közvetlen kapcsolatban nem állnak, de működésük a felügyelő miniszter politikai felelősségébe tartozik. A jövő tendenciája azonban éppen a felügyelet tartalmának törvényi szintű szabályozása annak érdekében, hogy a működés nagyobb szintű függetlensége valósulhasson meg.

Az Egyesült Királyságban a végrehajtó ügynökségek az 1980-as évek közigazgatási reformja eredményeképpen alakultak ki és mára a brit közigazgatás meghatározó elemeivé váltak.

A végrehajtó ügynökségek azért jöttek létre, hogy:

- tehermentesítsék a minisztériumokat,
- specializált és képzett munkaerő lássa el a közfeladatokat, valamint
- hatékony, költségtakarékos közigazgatás valósuljon meg.

A végrehajtó ügynökségek jogállása rugalmas, az általuk ellátott feladatok függvényében változó. E feladatok lehetnek közszolgáltató vagy hatósági igazgatási feladatok egyaránt. Amennyiben a végrehajtó ügynökségek önálló hatósági jogkörrel rendelkeznek, úgy számukra törvény önálló jogi személyiséget állapít meg. A végrehajtó ügynökségek ágazati politikáját a minisztérium állapítja meg, de végrehajtási önállósággal rendelkeznek. Az ügynökség vezetőjét – pályázat alapján – az irányító miniszter nevezi ki határozott időre és a kinevezést a miniszterelnöki kabinet, hagyja jóvá.

A végrehajtó ügynökségek munkáját különböző szervek ellenőrzik és értékelik.

Az egyik leggyakrabban alkalmazott megoldás az, ha az irányító miniszter a minisztérium apparátusától ***független szakértőt*** nevez ki (bíz meg) e feladatra. (***senior departemental sponsor***). E személy olyan, aki egyaránt élvezzi az irányító miniszter, valamint az ügynökség igazgatójának bizalmát. A másik választható megoldás, ha az irányító minisztérium köztisztviselőiből és független külső szakértőkből álló ***minisztériumi konzultatív tanács*** látja el e feladatokat.

Ha egyik mechanizmus sincs, akkor az ellenőrző és értékelési feladatokat az **ügynökség igazgatótanácsa** látja el, mely tagjainak akár több mint fele külső szakértőkből áll, akik az ügynökség által biztosított szolgáltatásokkal érintettek köréből kerülnek ki. Az igazgatótanács külső tagjait az irányító miniszter rendszeresen bevonja az irányító munkába. Érdemes kiemelni azt, hogy mindhárom alkalmazott megoldás közös vonása, hogy az irányító politikus miniszter közvetlenül nem lát el az ügynökség felé ellenőrző, értékelő feladatokat, ami a végrehajtási függetlenség alapvető garanciája.

A végrehajtó ügynökségek és a parlament kapcsolata igen összetett. A parlament vagy annak illetékes bizottsága beszámoltathatja az ügynökség vezetőjét vagy az azt irányító minisztert egyaránt. Egy új ügynökség létrehozása esetén a feladatkör és a célok meghatározásával ki kell kérni a parlament véleményét. Amennyiben a parlament nem ülésezik, úgy a székhely szerinti képviselői körzet képviselőjének véleményét kell kikérni és a soron következő ülésen kell tájékoztatni a parlamentet.

Sajátossága még a brit rendszernek az, hogy a végrehajtó hatóságok delegált jogi szabályozási jogkört is kaphatnak. Ez utóbbi esetben a jogállásuk a szabályozó ügynökség lesz. Az ügynökségek döntései ellen több jogorvoslati eszköz is rendelkezésre áll. Ezek közül van olyan, mely a szervezeten belüli eszköz és a saját határozat visszavonását, módosítását szolgálja, vannak eszközök a felügyeletet ellátó miniszternél, végső fokon, pedig mindig rendelkezésre áll a bírói út lehetősége. Specialitása a brit jogorvoslati rendszernek az, hogy a feladatkörébe mulasztó eljáró köztisztviselőt jogszabálysértés esetén a bíróság előtt kártérítési felelősségi eljárásba lehet vonni, valamint az, hogy létezik az ügyféli panaszok kivizsgálásának parlamenti mediátora.

Franciaországban csak úgy, mint már az eddig tárgyalt országokban a független közhatalóságok létrehozásának és működtetésének jogi keretei régebb óta adottak, de az e típusú szervek elszaporodása főleg az 1980-as évektől volt jellemző. A francia közigazgatás alapvetően centralizált és e jellegét a 80-as évek elejétől két nagy reformfolyamat oldotta, az egyik az 1981-es decentralizációs reform, mely a helyi önkormányzatok önállóságát, feladat- és hatáskörét növelte. A másik reform ezzel párhuzamosan, de időben később a központi közigazgatás átalakítását jelentette. A központi közigazgatásra sokáig az volt a jellemző, hogy az államigazgatási hatáskörök gazdája a kormány, a miniszterelnök delegálta e hatásköröket a miniszterekre, akik pedig a minisztériumi igazgatóságokon (melyeket az államtanács engedélyez) illetve az állam (minisztérium) külső szerveivel (területi államigazgatási szervek) valósít meg. E megoldás lényege tehát az, hogy minden államigazgatási hatáskör a kormánytól delegált hatáskör, így bármikor visszavonható.

Egyes közszolgáltatási feladatok ellátására azonban már korábban is mód volt ún. **igazgatási közintézeteket** létrehozni, melyek a minisztériumi döntések megvalósításának a minisztérium szervezetétől elkülönült, jogi és hatásköri önállósággal

működő közjogi jogi személyek. Az igazgatási közintézetek azonban mindig egy központi államigazgatási vagy önkormányzati szerv irányítása alatt állnak, így önállóságuk végrehajtási típusú. A világon bekövetkezett globális változások hatására azonban a francia közjog is változott és témánk szempontjából fontos új jogi kategóriaként a 80-as években létrejöttek az ún. független közigazgatási hatóságok (*les autorités administratives indépendantes*). A francia Államtanács szerint e szervek „az állam nevében járnak el, de nincsenek a kormánynak alárendelve, feladataik jobb ellátása érdekében önállósággal rendelkeznek, döntéseiket csak a bíróság vizsgálhatja felül. Ennek érdekében szabályozási joggal, hatósági jogkörrel, ellenőrzési jogkörrel, utasítási joggal és szankció alkalmazásának jogával bírnak. A független hatóságok közös jellemzője, hogy nem rendelkeznek önálló jogi személyiséggel, tehát a központi állami szervezet részei és csak a feladatukhoz rendelt önállósággal bírnak. Különösen a költségvetési és a személyzeti önállóságuk hiánya a feltűnő, ami a valódi függetlenségüket megkérdőjelezi. Az egyes független közhatóságok döntési jogköre is igen változatos, mert a teljes döntési jogkör mellett vannak olyanok, melyek csak véleményezési joggal bírnak a miniszter felé.

A független hatóságok döntései ellen jogorvoslat a közigazgatási törvényszékek előtt van. Felügyeleti intézkedésként döntéseiket megsemmisíteni, megváltoztatni nem lehet. A független közhatóságokat általában törvény hozza létre, mely rendelkezik feladataikról és működésük kereteiről egyaránt. Mivel azonban e szervek nem tartoznak a kormány irányítása alá, munkájuk ellenőrzése még nem igazán kialakult, de leginkább a parlamenten keresztül történik. Ezen túlmenően az Államtanács vizsgáló szekciója lát még el ilyen feladatokat, valamint az ombudsman szerepét ellátó Köztársasági Mediátor. E szervek továbbfejlesztése a brit modell felé tervezett. Eszerint a minőségbiztosítás, a szolgáltatási szerződések, valamint a külső, független ellenőrzési rendszer kiépítése az igazgatottak bevonásával voltak célok.

Magyarországon az autonóm államigazgatási szervek az Európai Unió csatlakozás folyamatában jöttek létre először egyedi jogállással (pl. Gazdasági Versenyhivatal, Közbeszerzések Tanácsa stb.), majd a 2006-ban elfogadott Ksztv. intézményesítette az autonóm államigazgatási szerveket és a 2010 évi XLIII. törvény fenntartotta azt. Az Alaptörvény pedig szabályozta az önálló szabályozó szerveket (lásd részletesen a vonatkozó fejezetet).

3. Az autonóm struktúrák közös vonásai

Az autonóm struktúrák alkalmazásával a közigazgatás-fejlesztési programok szintjén az egyes országokban a jobb kormányzás kívánják elősegíteni. E szervek függetlensége a Kormánytól, vagy a végrehajtó hatalom más csúcsszervéhez képest

relatív és célhoz kötött, mindenekelőtt a közvetlen politikai ráhatás kívánja kizárni e szervek esetében.

A függetlenség azonban nem eredményezheti a jogorvoslati jogok korlátozását és még kevésbé e szervek működése feletti ellenőrzés kiiktatását. E szervek tevékenységének irányításában és ellenőrzésében ezért új módszereket alkalmaznak, így például a feladatok mennyiségét és minőségét megszabó közszolgáltatási szerződéseket, a független külső szakértőket és a szolgáltatók képviselőit magukba foglaló irányító tanácsok létrehozását, minőségirányítási és biztosítási rendszerek alkalmazását stb.

Az autonóm struktúrák alkalmazása azonban veszélyeket is hordoz magában. Így mindenekelőtt kiemelhető az a tény, hogy e szervek mindenütt eltérnek a hagyományos jogrendtől, egyedi jogállásúak, e tény pedig nem segíti a közigazgatás átláthatóságának ügyét. E szervek rugalmasabb működése felborítja a hagyományos közigazgatási értékrendet és elbizonytalanítja a klasszikus közigazgatás elemeit. A végrehajtó hatalomért felelős kormányt (elnöki rendszerekben az elnököt) megfosztja hagyományos irányítási eszközeitől, miközben a politikai felelősségük megmarad.

Megfigyelhető, hogy a globalizáció jegyében elsősorban a piacgazdaságot és annak infrastruktúráját érintő területeken van jelen a független (szabályozó) közhatóságok rendszere, e téren pedig a nemzetközi nagytőke érdekeltsége rendre megmutatkozik a nemzeti kormányok eszközeinek csökkentésében.³²⁵ Azoknál a független hatóságoknál, ahol szabályozási jogkör is van, az megbontja a hagyományos jogforrási rendszert, ami pedig a jogállamisággal ellentétes és jogbizonytalansághoz vezet. Az angolszász jogban ugyan vannak hagyományai a szabályozási jogkör delegációjának, de a kontinentális rendszerekben nincs, így annak sem, hogy egyedi ügyben hozott döntés foglal magába normatív szabályozást.

A független szabályozó közhatóságok léte ellentétes lehet a hatalommegosztás elvével, mert egy szervezetben jelentkezik a szabályozás, a konkrét jogalkalmazás, az ellenőrzés és a szankcionálás funkciója. Bár minden ma működő rendszerben van mód bírósági felülvizsgálatra, de sok országban ez az ügyfelek számára nehezen alkalmazható, bonyolult, hosszadalmas és drága eszköz. Az érdekeltek bevonása e szervek irányításába és ellenőrzésébe haladó megoldásnak tűnik, de különösen a piaci szabályozó közhatóságoknál belterjessé teheti az igazgatást, legalizálja a rejtett korrupciót. Mindezekre tekintettel a független hatóságok rendszere inkább tekinthető *a hagyományos közigazgatás korrekciós tényezőjének, mint alternatívájának.*

³²⁵ Jellemző, hogy a Világbank finanszírozott a témát érintő több kutatást, felmérést is.

4. A közvetett közigazgatás, a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek jogállása

4.1. A közvetett közigazgatásról³²⁶

Ahogy az már a közigazgatás intézményrendszeréről írt részben tárgyalásra került, a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek körébe **a közintézet, köztisztület, közcélú alapítvány a közvállalat és a természetes személy tartoznak.**

Ezek közül a közintézet Magyarországon közigazgatási jogtudományi fogalom, a köztisztületet a Ptk. szabályozza, tehát jogi kategória, mint ahogy a köz(célú) alapítványok is. A közvállalat összefoglaló elnevezés, mely két, a Ptk.-ban szereplő jogi kategóriát foglal magába; az állami vállalatot és az állami többséggel működő gazdasági társaságokat.

Amikor közvetett (indirekt) közigazgatásról beszélünk, akkor minden olyan kört ide sorolunk, melyben közigazgatási feladatot nem az e célra létrehozott közigazgatási szervek, hanem más szervek, illetve a természetes személy látnak el. E szervek bevonása a közigazgatási feladatok ellátásába nagy történelmi múltra vezethető vissza és célszerűségi, szakszerűségi és hatékonysági okokkal igazolható. Ezen a mechanizmuson keresztül valósul meg a civilszféra és szervezeteinek a közvetlen közigazgatási szerepvállalása, és ezáltal bizonyos mértékben a közigazgatás „társadalmatisítása”, zárt rendszerének nyitottabbá tétele és ellenőrizhetőségének kiterjesztése. A közvetett közigazgatás érvényesülése igen nagymértékben függ az adott országban működő politikai berendezkedéstől, az állam és a közigazgatás szerepköreitől, jellegétől egyaránt.

A szocialista államfelfogásban például az állami és közigazgatási szerepeket fokozatosan átvették volna a társadalom szervei és megvalósítani tervezték a teljes társadalmi öngazgatást. A polgári államfelfogás ettől távol áll, de a „neoliberális” államfelfogás és az általa inspirált „Új közmenedzsment” (NPM) közigazgatási irányvonal a közvetett közigazgatásnak meghatározó szerepet szánt. A működési gyakorlat azonban bebizonyította azt, hogy a közvetett közigazgatás nem lehet alternatívája a klasszikus, a közigazgatási szervekre épített közigazgatásnak, hanem annak csak kiegészítő elemeként értelmezhető.

Az állam felelőssége ugyanis nem hárítható el a közvetett közigazgatás mechanizmusában sem a feladatok jogszerű, szakszerű és hatékony végrehajtásában, végső soron a felügyelt eszközeivel érvényesíteni kell a közérdeket, ha az sérülne, ezekben az esetekben is.

4.2. A közvetett közigazgatási szervek jogállásának kérdései

³²⁶ MODEEN, Tore – ROSAS, Allan, im.

Az állami szervek és így a közigazgatási szervek is sajátos közjogi jogviszonyokat hoznak létre, alakítanak és szüntetnek meg, melyek többségükben és jellemző módon közhatalmi jellegűek. Ez azt jelenti, hogy mindenkire nézve kötelező döntéseket hozhatnak és amennyiben szükséges, úgy a döntésekben foglalt kötelezettségeket legitim állami kényszerrel is érvényesíthetik. A közjog által biztosított többlet jogok és kötelezettségek alapvetően eltérnek a magánjog által szabályozott polgári jogban biztosítottaktól, a közjogi jogi személyiség egyebek közt ezért sem lehet azonos a polgári jogi személyiséggel.

A közigazgatási jogviszony ugyanis a közigazgatási tevékenység végzése során, annak érdekében jön létre, a jogviszony egyik **alanya** mindenképpen közigazgatási szerv, vagy a tárgyalt közvetett közigazgatás esetében a közigazgatási jogkörrel felruházott nem közigazgatási szerv (pl. köztisztviselő, közintézet stb.) lesz. Ahhoz, hogy a közigazgatási szerv közigazgatási jogviszony alanya lehessen, **közjogi jogképességgel** kell rendelkeznie. Ennek feltétele, hogy a közigazgatási szerv az előírt jogrendben kerüljön létrehozásra, jogszabályban meghatározott feladat- és hatáskörre legyen, melyet szintén jogszabályban meghatározott illetékességi területén gyakorol. Fontos ismételt hangsúlyozni, hogy a **jogképesség nem azonos fogalom a jogi személyiséggel**. Ez utóbbi polgári jogi eredetű és alapvetően a szervezetek polgári jogi jogképességének kérdésére ad választ. Az állam, az állami szervek és így a közigazgatási szervek rendelkezhetnek polgárjogi jogi személyiséggel a hatályos magyar szabályozásban.

A közigazgatási szervek a költségvetési szervek jogi személyiségével rendelkezhetnek. A nemzetközi szakirodalomban³²⁷ és a magyar jogtudományban³²⁸ is évszázados vita van arról, hogy a polgári jogi személyiségen túl **van-e külön közjogi jogi személyiség?** A pro és kontra érvek ellenére a kontinentális jogrendszerekben többnyire jogilag is létezik ez a kategória, míg másutt ez inkább jogtudományi fogalom. Bár a hatályos magyar jogi szabályozás nem tartalmazza a közjogi jogi személyiséget és annak típusait (az elméleti viták tisztázatlanságát jól reprezentálva), találhatunk példát a közjogi jogi személyiség deklarálására például a felsőoktatásról szóló korábbi törvényben, de megjelent a közigazgatási jogi oktatásban is a közjogi jogi személyiséggel rendelkező közintézetek tárgyköréeként.³²⁹

A Georg Jellinek és Otto Mayer nevéhez fűződő közjogi jogi személyiség elmélet a polgárjogi jogi személyiség közigazgatási adaptációját jelenti. A polgári jogi egyesület mintájára alakítják ki a köztisztviselőket, az alapítványnak megfelelően a közintézetet mint közjogi jogi személyeket. A köztisztviselőeknek is két fajtáját külön-

³²⁷ MAYER, Otto, *Die juristische Person und ihre Verwertbarkeit im Öffentlichen Recht*. Tübingen, 1908.

³²⁸ MOÓR Gyula, *A jogi személyek elmélete*. Budapest, 1931.

³²⁹ Lásd: FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.), *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész*. Osiris, Budapest, 2006, 233-236.

böztetik meg, a passzívát, ami a magánszemélyek kényszertársulása (pl. kötelező tagságú kamarák) és az aktívát, melyek a decentralizált közigazgatási szervek, a helyi önkormányzatok.

A közintézet olyan szervezet, mely azért különül el a létrehozó közigazgatási anyaszervezetétől, mert az „tartósan fennálló közérdeket” megvalósító konkrét közszolgáltatást lát el. A magyar közigazgatás-tudomány továbbfejlesztve ezt az elméletet és egy sajátos hármas egységet alakított ki a közjogi jogi személyiségen belül; a közintézményeket, közintézeteket és a közvállalatokat.

Amint az már említésre került, **a hatályos jogi szabályozás Magyarországon**³³⁰ az egységes – polgári jogi – jogi személyiség alapján áll. Az egységességen belül azonban különböző fajtáit ismeri,³³¹ így például a(z):

- vállalatcsoportot,
- egyesületet,
- gazdasági társaságokat,
- egyesülést,
- szövetkezetet,
- alapítványt.

A jogi személy fajtáit azonban nem csak a Ptk., hanem más törvény is meghatározhatja, ilyenek pl. az állam és a költségvetési szervek. A közigazgatási szervek a költségvetési szervek közé tartoznak, melyről külön törvény, az Aht. rendelkezik. Eszerint a költségvetési szerv jogszabályban vagy az alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására létrejött jogi személy. Az államháztartás központi és önkormányzati alrendszerből áll. Az államháztartás központi alrendszerébe tartozik az állam, a központi költségvetési szerv, a törvény által az államháztartás központi alrendszerébe sorolt köztestület és a köztestület által irányított köztestületi költségvetési szerv. Az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozik a helyi önkormányzat, a helyi nemzetiségi önkormányzat és az országos nemzetiségi önkormányzat a jogi személyiségű társulás, a többcélú kistérségi társulás, a térségi fejlesztési tanács és a helyi önkormányzati, helyi nemzetiségi önkormányzati, országos nemzetiségi önkormányzati költségvetési szerve.

A közigazgatási feladatokat ellátó nem közigazgatási szervek Magyarországon tehát ebből a vázolt körből kerülhetnek ki. ***Ennek megfelelően ide tartozik minden olyan közigazgatási feladatot jogszabály alapján ellátó jogi személy, melyet tör-***

³³⁰ Lásd a 2013. évi V. törvény. II. Könyv 3.3.

³³¹ Pl.: Ptk. 3:49 §, 3:378 §.

vény nem minősít közigazgatási szervnek. A természetes személy jogképességgel rendelkezik, de jogszabály természetes személyt is felruházhat közigazgatási feladattal. Ezekben az esetekben a természetes személy közigazgatási feladatot nem azért lát el, mert munkaköre erre irányul és ehhez járul sajátos közszolgálati jogviszony, tehát nem közszolgálati tisztviselő.

Amikor tehát a közigazgatás tágabb intézményrendszerébe tartozó elemeket a vonatkozó fejezetben felsoroljuk, akkor csak egyes meghatározó típusokat emelünk ki a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek köréből és nem a tételes jogi lehetőségek kerülnek felsorolásra.

Összefoglalva a közvetett közigazgatás és az autonóm közigazgatási szervek témakörét megállapítható, hogy mindkét intézmény közös rendeltetése a hagyományosan zárt közigazgatás tevékenységének nyitása a társadalom szélesebb rétegei felé, illetve rugalmasság bevitele a rendszerbe, annak hatékonyabb és jobb működése érdekében. Ebből a szempontból alternatív közigazgatásnak is minősíthetjük azzal, hogy a hagyományos közigazgatást kiegészíti országonként eltérő módon és mértékben, de azt nem váltja ki.

XII. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS IRÁNYÍTÁSA ÉS ELLENŐRZÉSE

1. Fogalmi elemek

Az irányítás, felügyelet, ellenőrzés és vezetés a korábbiakban már említett fogalmi³³² azért fontosak, mert azok a közigazgatás egyes alrendszerei közötti viszony és az alrendszereken belüli kapcsolatrendszer, működés lényegi elemei. Ezek a fogalmak és az általuk kifejezett tartalom minden szervezeti rendszeren belül megtalálhatók, a közigazgatáson belüli sajátosságait³³³ maguk a közigazgatás sajátosságai adják, ide értve a közhatalmi- mindenre kötelező tartalmú döntéseket magába foglaló és legitím állami kényszerrel érvényesíthető- tartalmukat is.

Bár a nagy közigazgatási rendszerekben eltérő módon és mértékben valósul meg, de általános érvényűen rögzíthető, hogy a közigazgatás felépítésére és működésére – alrendszerektől függetlenül – a hierarchia, a szervezetek közti alá-fölérendeltségi viszony a jellemző. A közigazgatásban az egyes ágazati vagy funkcionális alapon szervezett és különböző területi szinteken működő szervek egymással különböző erősségű alá- és fölérendeltségben működnek. Ennek alapvető célja a közigazgatás közérdeket megvalósító tevékenységének egységes, hatékony és törvényes biztosítása.

Az alá-fölérendeltség hatalmi viszonyt és pozíciót jelent, melyet különböző eszközökkel lehet megvalósítani. Ennek megfelelően határozható meg differenciált módon maga a fogalma is.

Az irányítás szociológiai értelemben azt jelenti, hogy a hierarchiában magasabban lévő irányító szerv meghatározó befolyást gyakorol az irányított szerv működési viszonyai felett. *Jogi értelemben az irányítás azokat a jogi eszközöket* foglalja magában, melyeken keresztül ez a meghatározó befolyás legális módon megvalósulhat. A közigazgatásban ezek a jogi eszközök alapvetően közjogi eszközöket jelentenek, melyek a közigazgatási jogi szabályozással és jogalkalmazással valósulnak meg. Ugyanakkor ilyen szervezetek között hatalmi viszonyt más módon, mindenekelőtt a magánjogba tartozó szerződéses kapcsolatokkal is létre lehet hozni. A közigazgatáson belül azonban az ilyen típusú kapcsolatoknak – főként a kontinentális rendszerekben – egy, a két jogág határán lévő sajátos intézménye van a köz- vagy ezen belül a közigazgatási szerződések formájában.

Ezen eszközök közigazgatáson belüli konkrét alkalmazása koronként és az érvényesülő közigazgatás-fejlesztési irányvonalak szerint változik. Így pl. a már említ-

³³² Lásd: IVANCSICS Imre, *Az irányítás és felügyelet jogtudományi problémái*. In: *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati problémái*. Budapest, 1996.

³³³ SZAMEL Lajos, *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, 1963.

tett NPM irányvonal a szerződéses kapcsolatokat favorizálta a hierarchia helyett, míg napjainkban ez már visszaszorulóban van, de ennek részletei a közmenedzsment tárgy keretében kerülnek részletezésre. Meg kell azonban jegyezni azt, hogy a közhatalmi tevékenységet – jogalkotást és jogalkalmazást – végző közigazgatási szervek közötti kapcsolatokban kevésbé jellemzőek a szerződéses kapcsolatok, míg a közszolgáltatásokat végzőknél, vagy szervezőknél meghatározó lehet.

Mindez nem azt jelenti, hogy az irányításnak csak jogi eszközei lehetnek, hiszen a befolyás gyakorolható például a működés során folyamatosan előforduló instruálással akár pozitív, akár negatív tartalommal, sőt a szervezeti és egyéni teljesítmény folyamatos megítélése is ide sorolható. Látni kell azonban ugyanakkor azt is, hogy a nem jogi eszközök csak akkor tudnak érvényesülni, ha azok mellett, illetve mögött stabil és kiszámítható jogi eszközök állnak.

A nem jogi eszközök alkalmazásának előbb, vagy utóbb jogi kimenetele is lesz, mert például a folyamatosan rosszul dolgozó, a felettes szerv instrukcióit figyelmen kívül hagyó szerv vezetőjét előbb-utóbb leváltják, a jól dolgozóét pedig megjutalmazzák, vagy előléptetik. Ezekhez azonban már jogi eszközök kellenek.

Az irányítás jogi eszközei körében különbséget kell tenni a *normatív tartalmú* és az *egyediek* között. A normatív jogi eszközök a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök (korábbi elnevezéssel az állami irányítás egyéb jogi eszközei). Ez utóbbiak a tulajdonképpeni *irányítási normák*, mert csak az irányított szervekre tartalmazhat kötelező magatartási szabályokat és ezeken keresztül valósul meg a közigazgatás operatív működtetése.

Az irányítás egyedi jogi eszközei itt csupán a felsorolás szintjén kerülnek megemlítésre, úgy, mint az *utasítási jog*, az *alárendelt szervre vonatkozó különböző döntési jogkörök* (pl.: *vezető kinevezése, felmentése, a költségvetés meghatározása stb.*), az *irányított szerv által hozott döntések felülvizsgálatának a joga* (aktusfelülvizsgálati jog), az *irányított szerv működésének ellenőrzése*.

A felügyelet fogalmát egyes nézetek azonosítják az irányítással, míg mások az irányítás részének tekintik az irányítás jogi eszközei szűkebb vagy tágabb tartalmával. A későbbiekben ismertetett magyar hatályos jogi szabályozás ez utóbbi nézetet követi.

Bár az irányítás és a felügyelet fogalma a hierarchia (alá-fölérendeltség) fogalmához kötődik, elméletileg és a konkrét jogi szabályozás szintjén is létezik szervezeti alárendeltségen (hierarchián) kívüli ún. tevékenységi, vagy szakmai irányítás. Ezekben az esetekben különböző felettes szervek látják el az alárendelt szervek általános szervezeti irányítását és az alárendelt szerv által végzett tevékenység szakmai irányítását. Így pl.: hazánkban a korábban tárgyalt fővárosi és megyei kormányhivatalok szakigazgatási irányítási rendszere vagy a jegyzők által ellátott államigazgatási feladatok irányítási rendszere tartozik ide, amikor nem a szervezeti

felettes látja el egy hatáskör szakmai irányítását, hanem az azért felelős más irányító szerv.

Az ellenőrzés az irányítás fontos és alapvető eszköze, mely nélkül az nem tud érvényesülni. Ugyanakkor létezik kivételesen olyan megoldás, amikor a különböző közigazgatási szervek közötti jogi kapcsolat csupán az ellenőrzésre korlátozódik, de az ellenőrzés eredményéhez más intézkedési eszköz nem áll rendelkezésre, hanem a más állami szervhez tartozik.

Ezért aztán míg a felügyelet esetében alapvetően hierarchikus és azon kívüli ún. tevékenység-felügyeletről beszélhetünk, addig **az ellenőrzés ennél differenciáltabb lehet, így a hierarchikus felügyelethez köthető a felügyeleti ellenőrzések rendszere,**³³⁴ **míg a többi tevékenységfelügyeletnek lehet része a szakmai és hatósági ellenőrzés, a gazdasági és pénzügyi ellenőrzés stb.** Az ellenőrzés azonban megvalósulhat az irányításon kívül is.

Ilyen volt például a helyi önkormányzatok **törvényességi ellenőrzési** rendszere Magyarországon 2012-ig, melyben a Kormány területi szerve csak ellenőrizhette a helyi önkormányzatok által meghozott döntések jogszerűségét, törvényességi felhívást tehetett a törvényt sértő döntések orvoslására, de maga nem semmisíthette, vagy változtathatta meg. Ezek az intézkedési jogkörök más államhatalmi ágba tartozó állami szervekhez, így az Alkotmánybírósághoz, illetve a bíróságokhoz tartoztak.

Amennyiben azonban az **ellenőrzési joghoz más jogi eszköz is** kapcsolódik (tipikusan legalább az ellenőrzött döntés végrehajtásának felfüggesztése), akkor **már felügyeletről** beszélhetünk.

Az ellenőrzés az irányításnak mindig része és meghatározó jogi eszköze, azonban az államszervezet működésében léteznek a hatalommegosztáshoz kapcsolódó olyan viszonyok is, amikor hierarchikus alá-fölrendeltség nélküli ellenőrzési kapcsolatok érvényesülnek.

A hatalommegosztás érvényesülésének ilyen fontos eszköze a közigazgatás ellenőrzési rendszere, mely jogállamban igen differenciált. Az ellenőrzési rendszer célja a végrehajtó hatalmi ág működésében a jogszerűség, hatékonyság és szakszerűség folyamatos érvényesítése.

Az ellenőrzési rendszeren belül azonban különbséget kell tenni, a **közigazgatási szervezeti rendszeren belüli**, rendszerint az irányításhoz kapcsolódó ún. felügyeleti

³³⁴ Lásd: IVANCSICS Imre - BÉRCESI Ferenc, A felügyeleti ellenőrzés. *Magyar Közigazgatás*, 2003/2. Továbbá BARTA Attila: *A felügyeleti ellenőrzések szerepe a közigazgatási jog érvényesítésében*. In: ÁRVA Zsuzsanna - BARTA Attila (szerk.): *Évtizedek a magyar közigazgatás szolgálatában. Ünnepi tanulmányok Balázs István Professzor 65. születésnapjára* [elektronikus kiadás]. Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2021. 237-256.

ellenőrzések között, valamint **a közigazgatáson kívüli más állami szervek** (Alkotmánybíróság, bíróságok, Országgyűlés, Állami Számvevőszék, országgyűlési biztos, ügyészség) által a közigazgatáson végzett ún. **külső ellenőrzések között**.

A közigazgatás más államhatalmi ághoz tartozó **külső ellenőrzése** a jogállami közigazgatás fontos garanciális eleme. Közös vonása ezen ellenőrzési mechanizmusnak az, hogy célja a jogszerűség biztosítása és szükség esetén helyreállítása a közigazgatás működésében. Ennek legfontosabb eszközei a következők:

- **A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata**, melynek megvalósítására a világon egymástól igen eltérő rendszerek alakultak ki (lásd bővebben a vonatkozó fejezetet). A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatánál alapvető cél a jogállamiság jegyében a jogszerűtlen döntések kiiktatása, a megsértett jogrend helyreállítása. Ugyanakkor ma még többségében érvényesülő fontos alapelv, hogy a bíróság a közigazgatás helyett új döntést – a deklaratív aktusok egy szűk körétől eltekintve – nem hozhat, a végrehajtó hatalmi ági szerepét ezzel nem veheti át,³³⁵ ám ez – sok más eddig ható alapelvvel együtt – éppen Magyarországon van változóban. A jogszabálysértő döntések megsemmisítése és a közigazgatás új eljárásra utasítása viszont igen időigényes, mint ahogy az igazságszolgáltatás eljárása maga is. E probléma orvoslására alkalmazzák egyes rendszerekben az elkülönült közigazgatási bírósági rendszert. Erre lehet megoldás továbbá az ún. francia típusú államtanácsi közigazgatási bíráskodás, mely a közigazgatáson belüli quasi bíráskodást jelent. Ebből viszont az következik, hogy a rendes bíróságok helyett nem dönthetnek bizonyos polgári jogi jogvitákban, így a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség kérdésében is csak korlátozottan („*recours pour excès de pouvoir*” és a „*recours de pleine juridiction*”, azaz az objektív és a szubjektív jogorvoslat közötti különbség). Az ítélkezési tevékenység egységességét és a közigazgatási döntések rendes bíróságok feletti felülvizsgálatát e rendszerben az államtanácsi bíráskodás során meghozott döntések „Semmitőszék” (*Coure de Cassation*) előtti megtámadási lehetősége biztosítja.³³⁶

³³⁵ Magyarországon változni látszott ez az álláspont, mivel a közigazgatási perrendtartásról elfogadott 2017. évi I. törvény szerint a közigazgatási bíróságok általános megváltoztatási jogkört kaptak egyebek között azért, mert megszüntetnék a közigazgatáson belüli rendes jogorvoslat, azaz a fellebbezés intézményének általános érvényesülését. Ez az általános megváltoztatási jogkört azonban megszüntette „Az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról szóló 2019. évi CXXVII. törvény.”

³³⁶ A kérdéskört lásd bővebben: PATYI András, *Közigazgatás – alkotmány – bíráskodás*. Universitas – Győr Nonprofit Kft., Győr, 2011, 271.

- Az *alkotmánybírósági felülvizsgálat* keretében az alkotmánybíráskodás különböző rendszereiben a közigazgatás által hozott normatív döntések felülvizsgálatára és megsemmisítésére van mód.
- A *parlament közigazgatást ellenőrző szerepe* a parlamentáris kormányformák mindegyikében rendkívül széles, így a parlamenti politikai többség akaratának érvényesítési lehetőségétől a közigazgatás működésének operatív ellenőrzési lehetőségéig terjed. Ebből kiemelendő a *költségvetési gazdálkodás állami számvévszékai típusú ellenőrzése, és az országgyűlési biztosok* szerepe.
- Az *ügyészség közigazgatás feletti ellenőrzési eszközei* attól függnnek, hogy az adott rendszerben az ügyészség hol helyezkedik el az állami szervek rendszerében.

A közigazgatás *belső ellenőrzési rendszerének eszközei*, amikor a közigazgatási szervezeti rendszeren belüli ellenőrzés valósul meg a következők;

- *A helyi önkormányzatok - Kormány által ellátott - törvényességi felügyelete* keretében megvalósuló ellenőrzések (lásd a vonatkozó fejezetet a központi állami szervek és a helyi önkormányzatok kapcsolatáról).
- *A felügyeleti ellenőrzések rendszere*, melynek részletezésére a következő pontban a hatályos jogi szabályozás ismertetése keretében kerül sor.

A fogalmi rendszer ismertetése jegyében emlékeztetni szükséges arra, hogy az irányítással ellentétben *a vezetés nem szervezetek közötti, hanem a szervezeten belüli viszonyt jelent*. A szervezet, mint a tudatos munkamegosztásra alapuló emberi együttműködés elemi egysége, feltételezi e tevékenység irányítását. Ezt a tevékenységet nevezük vezetésnek, melynek alapvetően két formája alakult ki, az egyszemélyi vezetés alatt álló hivatali típusú szervezet és a kollektív vezetés alatt működő testület.

A közigazgatásra, mint szakigazgatást megvalósító szervezeti rendszerre a Max Weber-féle bürokratikus hivatali szervezeti forma³³⁷ alkalmazása a jellemző, melyen belül több vezetési struktúra lehetséges anélkül, hogy az egyszemélyi vezetés elve sérülne. Ugyanakkor a közigazgatás irányító szerveire, melyek rendszerint politikai kritériumok alapján választással jönnek létre, a testületi forma a jellemző.

A testületi típusú szervek működéséhez – mivel tagjaik általában nem szakmai kritériumok által kiválasztottak – mindig szükséges valamely hivatali típusú szerv közreműködése, mely gondoskodik a testületi döntések és működés szakszerűségéről és jogszerűségéről.

³³⁷ WEBER, Max, *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonásai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.

A szervezeten belüli irányítási viszonyokat tehát vezetésnek hívjuk, de szintén nagyon fontos ezek magas szintű jogi szabályozása. Ezek lebontása történik az ún. szervezeti és működési szabályzatokban (SZMSZ), melyek mind a minisztériumoknál, mind pedig a helyi önkormányzatok működésénél már tárgyalásra kerültek.

Ugyanakkor meg kell említeni azt is, hogy a szervezeten belüli vezetési viszonyokat tartalmazó SZMSZ-eket általában az irányítás keretében a felettes szerv hagyja jóvá vagy adja ki.

2. A közigazgatás irányítási és a közigazgatáson belül megvalósuló ellenőrzési rendszerének hatályos jogi szabályozása

A rendszerváltást követően a közigazgatási szervek irányításának és ellenőrzésének – a helyi önkormányzatok Alkotmányban rögzített törvényességi ellenőrzése kivételével – sokáig nem volt egységes és magas szintű jogi szabályozása.

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete keretében megvalósuló ellenőrzés szabályait jelenleg is az Alaptörvény és az Möt. tartalmazza, melynek részleteit a vonatkozó fejezet tárgyalja.

Az államigazgatási alrendszer tekintetében a 2010. évi LXIII. törvény (Ksztv.), a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint a kormánytagok feladat- és hatáskörét szabályozó 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet, mely mellékletében rögzíti az irányítás alatt álló szervek jegyzékét, hoztak nagy változásokat. Bár ezek csak az államigazgatási alrendszerre tejednek ki, tartalmilag az előbbi pontban tárgyalt elvi alapokon állnak. Ezért más jogi környezetben, de elvei a többi közigazgatási alrendszerben is érvényesülnek azzal, hogy azokban az alrendszer által meghatározott és indokolt eltérések vannak. (Így különösen a rendészeti igazgatásban, ahol centrális alárendeltség uralkodik és az irányítási eszközök ezért erősebbek.)

A Ksztv. szerint, ahol jogszabály államigazgatási szerv irányítását említi, azon törvény eltérő rendelkezése hiányában a következő hatáskörök együttesét kell érteni:

- az államigazgatási szerv alapítása, átalakítása, valamint megszüntetése,
- 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,
- 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,
- jogszabályban meghatározott esetekben az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása,
- egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés,
- az államigazgatási szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint az irányítási hatáskörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelése.

Fontos azonban, hogy ha törvény kivételt nem tesz, az irányítási hatáskör gyakorlója az irányított államigazgatási szerv hatáskörét nem vonhatja el és döntését nem változtathatja meg. Új törvényi szabályozást kapott továbbá a tevékenység-irányítás, miszerint az államigazgatási szerv szervezeti egysége vezetője tevékenységének irányítása alatt - törvény eltérő rendelkezése hiányában - a kormányzati igazgatásról szóló törvény szerinti, az egyes tisztségviselők tevékenységének irányításával kapcsolatos hatásköröket kell érteni. Eszerint, ahol e törvény³³⁸ államtitkár, közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár, biztos jogviszonyban álló személy vagy kormányzati igazgatási szerv szervezeti egysége vezetője tevékenységének irányítását említi, azon törvény eltérő rendelkezése hiányában a következő hatásköröket kell érteni:

- egyedi utasítás kiadása egyedi feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,
- a vezető tevékenységének ellenőrzése, és
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés.

A felügyelet tehát az irányítás része, ezért általában a következő szűkebb jogköroket foglalja magában:

- az államigazgatási szerv alapítása, átszervezése (ideértve a más szervvel való egyesítését, szétválasztását és alapító okiratának módosítását is), valamint a szerv megszüntetése,
- az államigazgatási szerv vezetőjének kinevezése, felmentése, a vele kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása,

³³⁸ 2018. évi CXXXV. törvény 4. §.

- az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése,
- az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása,
- az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítésére, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás,
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés.

A felügyelet kizárólag a jogszabálysértő szervezeti és működési szabályzat jóváhagyásának vagy kiadásának megtagadását, illetve a jogszabálysértő döntés megsemmisítését, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítást foglalja magában.

Az ellenőrzés különböző típusaira és módszereire alapvetően speciális jogi szabályozás az irányadó. Az egységesülő jogi szabályozás felé mutat azonban az államigazgatáson belül a fővárosi és megyei kormányhivatalok ellenőrzési rendszerének szabályozása³³⁹.

A felügyeleti ellenőrzés keretében a fővárosi és megyei kormányhivatalok **törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzést végeznek**. Az ellenőrzés **átfogó, téma-, cél- és utóellenőrzés lehet**.

A törvényességi ellenőrzés: annak ellenőrzése, hogy a vizsgált szerv a működése folyamatában feladat- és hatáskörében a tevékenységét jogszerűen végzi.

A szakszerűségi ellenőrzés: annak vizsgálata, hogy a vizsgált szerv a szakmai feladatok végrehajtását a jogszabályok és belső szabályzatok, vezetői rendelkezések megtartásával végzi. A hatékonysági ellenőrzés: a vizsgált rendszer működése alkalmas-e a lehető legkisebb ráfordítással a lehető legnagyobb eredményt elérni, rámutatva azokra a tervezési, szabályozási, szervezési, fejlesztési, ösztönzési intézkedésekre, amelyekkel e követelmények elérhetők.

A pénzügyi ellenőrzés: a pénzügyi elszámolások, valamint az ezek alapjául szolgáló számviteli nyilvántartások ellenőrzése.

Az ellenőrzés típusai:

- **átfogó ellenőrzés:** a vizsgált szervek feladat- és hatáskörébe tartozó, meghatározott időszakra vonatkozó – legalább négy éves ciklusonként végzett – törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése.

³³⁹ 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról, 40-44. §.

- **témaellenőrzés:** meghatározott téma, adott feladat ellátásának vizsgálata egy időszakban több szervnél abból a célból, hogy a megállapítások eredményeként általánosítható következtetéseket lehessen levonni, és ennek megfelelő intézkedéseket lehessen tenni.
- **céllenőrzés:** a fővárosi és megyei kormányhivatal, illetve szakigazgatási szerve meghatározott szakmai tevékenységének (meghatározott ügyfajták), vagy a szakmai tevékenység meghatározott rész-szempontra alapján történő vizsgálata – egyéves, féléves, illetve negyedéves ellenőrzési időegységben.
- **utóellenőrzés:** a vizsgált szervnél előzőleg végrehajtott ellenőrzés megállapításai és javaslatai alapján indokolt a megtett intézkedések teljesítésének és azok hatásának vizsgálata.

Nagyon fontos az is, hogy a jogszabály meghatározza az **ellenőrzés módszereit** is. Az ellenőrzés alapvető módszerei a következők:

- helyszíni ellenőrzés,
- adat- és információkérés,
- iratellenőrzés.

A módszerek együtt, komplex módon is alkalmazhatók. A vázolt hatályos jogi szabályozás nagy előrelépés a jogállami közigazgatás feltételeinek biztosítása terén. A közigazgatás nagy területeire, így az államháztartási igazgatásra, a közigazgatási hatósági eljárásra, a közszolgáltatásra, a helyi önkormányzatok állami ellenőrzésére stb. eddig is volt speciális jogi szabályozás. Amiben az előrelépés és az egységesülés megnyilvánul, az az irányítás, felügyelet típusainak és eszközeinek, az ellenőrzés fajtáinak, típusainak és módszereinek elméleti síkról a jogi szabályozás szintjén történő konkretizálása és egységesítése.

Összefoglalva tehát a közigazgatás működésének fontos elemét képezik az irányítás, felügyelet és ellenőrzés, valamint a vezetés fogalmai. Az **irányítás** szociológiai értelemben azt jelenti, hogy a hierarchiában magasabban lévő irányító szerv meghatározó befolyást gyakorol az irányított szerv működési viszonyai felett. Jogi értelemben az irányítás azokat a jogi eszközöket foglalja magában, melyeken keresztül ez a meghatározó befolyás legális módon megvalósulhat.

A **felügyelet** fogalmát egyes nézetek azonosítják az irányítással, míg mások az irányítás részének tekintik az irányítás jogi eszközei szűkebb vagy tágabb tartalmával. Az irányítással ellentétben a vezetés nem szervezetek közötti, hanem a szervezeten belüli viszonyt jelent. A szervezet mint a tudatos munkamegosztásra alapuló emberi együttműködés elemi egysége, feltételezi e tevékenység irányítását. Ezt a tevékenységet nevezzük vezetésnek, melynek alapvetően két formája alakult ki, az egyszemélyi vezetés alatt álló hivatali típusú szervezet és a kollektív vezetés alatt működő testület. A felügyeletnek mindig szükségszerű része és eszköze az ellenőrzés, de az megvalósulhat hierarchián kívül is.

A *közigazgatás ellenőrzési rendszere* jogállamban igen differenciált, melynek célja a jogszerűség, hatékonyság és szakszerűség folyamatos érvényesítése. Különbséget kell tenni azonban a közigazgatási szervezeti rendszeren belüli és – a helyi önkormányzatok felett a Kormányt illető törvényességi felügyeleti jog kivételével – rendszerint az irányításhoz kapcsolódó ún. felügyeleti ellenőrzések között és a közigazgatáson kívüli más állami szervek (Alkotmánybíróság, bíróságok, Országgyűlés, Állami Számvevőszék, országgyűlési biztos, ügyészség) által végzett, a hatalommegosztáshoz és a jogállamisághoz kapcsolódó ellenőrzései közt.

XIII. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYZETE, A KÖZSZOLGÁLAT SZABÁLYOZÁSI RENDSZEREI ÉS A HATÁLYOS MAGYAR SZABÁLYOZÁS JELLEMZŐI

1. A közszoigálat fogalma

Az Alaptörvény a közhivatal viselését alapvető jogként deklarálja,³⁴⁰ melynek garanciája az alkalmazási feltételek nyitottságának biztosítása. Ez az alkotmányos jog a közhatalom gyakorlásában való részvétel általános alapjogát garantálja.³⁴¹ A jog állampolgársághoz kötése több nemzetközi dokumentumban is megjelenik.³⁴² Védelme elsősorban arra terjed ki, hogy az állam a közhivatal betöltését nem kötheti olyan feltételhez, amely magyar állampolgárokat alkotmányos indok nélkül kizár a közhivatal elnyerésének lehetőségéből, valamely állampolgár, vagy az állampolgárok egy csoportja számára lehetetlenné teszi közhivatal betöltését.³⁴³ Nem abszolút jog, azaz a jogalkotó feltételekhez kötheti a közhivatal betöltését.³⁴⁴ A szakmaiság, pártatlanság előírásaiból már lehet következtetni a közszoigálati rendszer jellegére is.

A közigazgatás személyzete a közigazgatás intézményrendszerének egyik meghatározó eleme, amely mint az emberi tényező fontosságában növekvő.

A szervezet és így a közigazgatási szervezet is a tudatos emberi munkamegosztásra épülő tevékenység szintere, alapegysége. A szervezet tehát személyzet nélkül nem értelmezhető. A közigazgatás személyzete a közigazgatási szerveknél a közigazgatás érdemi feladatait megvalósító sajátos munkavégzésre irányuló jogviszonyban alkalmazottakból áll. Legszűkebb értelemben az erre vonatkozó jogi szabályozás összességét értjük a közszoigálati rendszer alatt, ezért foglalkozunk ezzel a közigazgatási jog oktatásán belül.

A közigazgatás sajátosságainak meghatározásánál kiemeltük, hogy a közigazgatási feladatokat elkülönült állami apparátus látja el. A személyzeti politika fontosságát az adja, hogy egy jól felépített közigazgatási struktúra, az intézményrendszer megfelelő tagolása, a belső szervezeti normák megalkotása nem tekinthető elégséges-

³⁴⁰ „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy rátermettségének, képzettségének és szakmai tudásának megfelelően közhivatalt viseljen. Törvény határozza meg azokat a közhivatalokat, amelyeket párt tagja vagy tisztségviselője nem tölthet be.” [Alaptörvény XXIII. cikk (8) bekezdése.]. Bemutatását lásd: ÁRVA Zsuzsanna, *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Complex, Budapest, 2013. 192.

³⁴¹ 39/1997. (VII. 1.) AB határozat.

³⁴² Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya.

³⁴³ 962/B/1992. AB határozat.

³⁴⁴ 52/2009. (IV. 30.) AB határozat.

nek a közigazgatás tényleges és hatékony működéséhez. Egy elemet nem lehet figyelmen kívül hagyni és ez az emberi munkaerő. Tehát a közvetlen igazgatási tevékenységek (szervezetirányítás, belső igazgatás) rendszerezettségén, a viszonyrendszer meghatározásán túlmenően szükség van a benne dolgozók jogviszonyának rendezésére is, jogaiknak, kötelezettségeiknek jogi keretek között történő szabályozására, rögzítésére.

A személyzeti politika több ponton ragadható meg. Az első beavatkozási terület ***a jogviszony létesítésével kapcsolatos szabályok, a jogi keretek, a forma, az alkalmazás feltételeinek kidolgozása.***

Szabályozni kell a létesítés formáját, amely lehet választás, szerződés vagy kinevezés. Nálunk ez utóbbi módon, egyoldalúan, egy közjogi aktussal³⁴⁵ történik a jogviszony létesítése, amely a zárt rendszer fenntartását hivatott szolgálni, mert jogi keretek közé tereli a kinevezésben foglaltak (juttatások, jogok, kötelezettségek) meghatározását, nem enged teret az egyéni megállapodásnak. A létesítés jogi feltételeiben szintén a közzszolgálati rendszer jelleg-meghatározása nyer teret, attól függően, hogy politikai vagy szakmai követelményeket fektetünk le. A megfelelő kiválasztási módszerek és feltételek garantálják, hogy a rendszerbe az arra legalkalmasabb személyi állomány kerüljön be.

Itt egyfajta elmozdulásnak lehetünk tanúi, mert amíg a 90-es években törvényi keretekbe foglalták a létesítési feltételeket, addig a jelenlegi szabályozás ezen túlmenően a munkáltatói jogkör gyakorlójának hatáskörébe utalja a szakmai követelmények (szabályzatban való) meghatározását.

A második beavatkozási pont ***a jogviszony tartalma, a közfeladat ellátása, annak minősége, a teljesítmény és a felelősség terén lehet.***

A jogviszony tartalma szó szerint a jogszabályokban lefektetett jogok és kötelezettségek tartalommal való megtöltését, tényleges gyakorlásának feltételeit foglalja magában. A közzszolgálati tisztviselő a munkáltatója utasításai szerint, a jogszabályok ismeretében és azok betartása mellett látja el feladatait.

A szabályozásra, a közzszolgálati rendszer jellegének formálására nemcsak a létesítési és tartalmi szabályok alakítása útján, hanem a megszűnés és megszüntetés formáinak, részletszabályainak szigorítása vagy éppen enyhítése révén is lehetőség nyílik.

A közzszolgálat és a közigazgatás viszonyát alapvetően befolyásolja az, hogy bár a közigazgatás személyzete döntő mértékben közzszolgálati / kormányzati igazgatási

³⁴⁵ Vannak olyan álláspontok, amely szerint a kinevezés csak relatíve egyoldalú aktus, hiszen annak elfogadása, eskütétel nélkül érvénytelen. KISS György: *Munkajog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 21.

jogviszonyban áll, de a közszolgálatban állók nem mindegyike fejt ki tevékenységét feltétlenül a közigazgatás szervezeti rendszerébe tagozódva.

Nem csoda, hogy nem tudjuk egyértelműen meghatározni a közszolgálat fogalmát, hiszen nemzetközi szinten sem találkozunk egységes fogalommal. Magyarországon sem csak egy elnevezést használunk azokra, akiket a közszolgálat-hoz tartozónak tekintünk. Beszélhetünk köztisztviselőkről, kormánytisztviselőkről, tágabb értelemben közalkalmazottakról és szolgálati jogviszonyban állókról.

A tág fogalomba beletartozik minden, a társadalom, a köz érdekében végzett tevékenység, függetlenül attól, hogy klasszikus közigazgatási vagy közigazgatási tevékenységet végző nem tipikus közjogi szervezetnél van jogviszonyban az adott személy.³⁴⁶

Legszűkebb értelemben közszolgálat alatt a közszolgálati tisztviselők³⁴⁷ jogviszonyát értjük.

A közszolgálat meghatározó elemei a következők: a társadalom egyik legnagyobb szervezetének személyi állományát jelenti, vegyülnek benne a közigazgatási és politikai funkciók, és mindenképpen igényli az állam jelenlétét, hiszen állami tevékenységhez kapcsolódik.³⁴⁸

³⁴⁶ A fogalom-meghatározáshoz lásd bővebben: ILLÉSY István, *A közszolgálat alkotmányi szabályozásáról*. Magyar Közigazgatás, 2003/4, 223-237. HAZAFI Zoltán, *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*. PhD értekezés, 2009, 8., LINDER Viktória, *Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban*. PhD értekezés, 2010, 6., SZAMEL Lajos, *Az államigazgatási dolgozók fogalma és jogállásuk szabályozása*. In: FONYÓ Gyula (szerk.), *A közigazgatás személyi állománya*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980, 33-35.

³⁴⁷ Kttv. 6. § 20. pont: Közszolgálati tisztviselő: a kormánytisztviselő, kormányzati ügykezelő, köztisztviselő, közszolgálati ügykezelő.

13. pont: Kormánytisztviselő, köztisztviselő: az 1. és 2. §-ban felsorolt szervek (a továbbiakban együtt: közigazgatási szerv) feladat- és hatáskörében eljáró vezető és ügyintéző, aki előkészíti a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre, illetve – felhatalmazás esetén – a döntést kiadmányozza, kivéve, ha ezt a tevékenységet az 1. § c) pontja szerinti rendvédelmi feladatokat ellátó szervnél más jogviszonyban álló személy végzi.

14. pont: Kormányzati, illetve közszolgálati ügykezelő: az, aki a közigazgatási szervnél közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti tevékenység gyakorlásához kapcsolódó ügyviteli feladatot lát el, kivéve, ha ezt a tevékenységet az 1.§ c) pontja szerinti rendvédelmi feladatokat ellátó szervnél vagy a Honvédségnél közalkalmazotti jogviszonyban álló személy végzi.

³⁴⁸ BERÉNYI Sándor, *A közigazgatás személyzeti rendszere - közszolgálat. A reform és a jogi szabályozás időszaki kérdései összehasonlító közigazgatástudományi megközelítésben*. ELTE, 1992, 8.

„A közönség azt hiszi, hogy túl sok az alkalmazott, a közigazgatás drága és nem jó. Az alkalmazottak azt tartják, hogy kevésbé vannak megfizetve, nincs irántuk sem a szolgálatadó, sem a közönség részéről elég megértés és hogy a közszolgálat presztízse (tekintélye) nem elegendő. A szolgálatadó állam viszont tudja, hogy a közigazgatási alkalmazottak fizetésének kérdése többnyire nem esik a munkapiac rendes gazdasági törvényei alá.”³⁴⁹ Ez a Magyary által megfogalmazott gondolat örök gondot jelent a közszolgálatban és nagymértékben kihat annak belső rendszerére.

A közszolgálatban dolgozók létszámát illetően az arány változó, függ az aktuális politikától, gazdasági, társadalmi helyzetétől és berendezkedéstől, a közigazgatás intézményrendszerének tagoltságától és az ellátandó feladatok mennyiségétől. Meghatározó tényező a lakosság száma is, egyrészt mint akik részt vesznek a közszolgálatban, másrészt mint akik igénybe veszik a közigazgatás szolgáltatásait. Emellett nem elhanyagolható, hogy a létszámot alapvetően befolyásolni tudja a személyi állomány képzettsége és felkészültsége.³⁵⁰

Fontos megjegyezni, hogy a 2019-től hatályos szabályozás a létszám racionalizálására is törekedett, ezért részletes rendelkezéseket tartalmaz a létszámgazdálkodásra vonatkozóan, és felhatalmazza a Kormányt az alaplétszám és az álláshelyek meghatározására, a szakmai és képesítési követelmények rendeletben történő szabályozására. A jogalkotó célja a stratégiai munkaerő-tervezés, központi, feladatarányos létszámgazdálkodás, a közigazgatás létszámának fokozottabb kontrollja. A feladat-központú elosztás alapegysége az álláshely lett.

2. A közszolgálat alkalmazottainak jogállására vonatkozó főbb modellek

A közszolgálatot illetően állandóan visszatérő kérdés: a zárt vagy a nyitott rendszer az előnyösebb megoldás. A zárt rendszer jellemzőjeként említhetjük: a stabilitást, elmozdíthatatlanságot, garantált előmenetelt, szakszerűséget, élethivatásszerűséget, politikai semlegességet, míg a nyitott rendszer általában a politikai hűséget részesíti előnyben, a cél inkább a minél nagyobb haszon elérése, mint a közszolgálat, ezért előfordulhat a rendszer kizsákmányolására törekvés és a személyzet gyors cserélődése.

2.1. A zárt rendszer és a nyitott rendszer

³⁴⁹ ERDÉLYI László, *A köztisztviselői rendszer és működtetése*. Magyar Közigazgatás, 1995/5, 520.

³⁵⁰ BAKA András, *A magyar közigazgatási felsőoktatás jelene és jövője*. In: FOGARASI József (szerk.), *A közigazgatás személyi állománya. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 1995, 15.

A szabályozás jellege és tartalma szerint zárt és nyitott rendszert különböztetünk meg attól függően, hogy a közszolgálatba milyen feltételekkel (politikai vagy szakmai) lehet bekerülni. A **zárt rendszer** modellje a katonasági igazgatásból ered és elsősorban a frankofón országokban terjedt el. Jellemző a munkaviszony szolgálatként való felfogása, az egyértelmű alá-fölérendeltség. A zárt rendszer sajátja a garantált előmenetel, a kiszámíthatóság, amennyiben eleget tesz a szervezet által támasztott követelményeknek.³⁵¹ Ezért nevezik ezt a rendszert karrierrendszernek is. Az előmenetel garanciája mellett az élethivatásszerűség is jelen van, elkötelezettséget jelent mindkét oldalon, a szolgálat egy életre szól.³⁵² Ez az elkötelezettség már tetten érhető a kiválasztásnál is (pályázat, felvételi, az állás képzettséghez, végzettséghez, gyakorlathoz kötése), itt a szakmaiság dominál. A bekerülés a rendszerbe nehéz, feltételekhez kötött, azonban az előmeneteli fokozat és az adott munkakör elválik egymástól és a sikeres kiválasztás garanciát biztosít a bentmaradásra.

„A személyzet állandósága, a kiválasztás kötöttsége, az előmenetel feltételeinek stabilitása, a különleges fegyelmi szabályok csökkentik az aktuális politikai vagy egyéb érdekeknek való megfelelés kényszerét, és professzionális működést tesznek lehetővé.”³⁵³

A zárt rendszer hátránya, hogy az idők múlásával, a közigazgatás egyre nagyobb térhódításával, az álláshoz való jog garantálásával (az erős védetség miatt) a személyzeti feladatok megsokszorozódnak és a létszám növekedése következtében, esetlegesen a feladatok csökkenésével a köztisztviselő elkényelmesedhet, a hatékonyság csökkenhet, motivációhiány észlelhető. Az elmozdíthatatlanság előjoga egyben hátránynak is mondható, hiszen nehezen cserélhető a személyi állomány, csak kirívóan súlyos esetekben távolítható el valaki a rendszerből. Ez ahhoz is vezet, hogy bár a közigazgatási feladatok köre fokozatosan bővül, a személyzet nem képes alkalmazkodni a változásokhoz. A zárt rendszer hátrányaként említhető az is, hogy egy rossz gazdasági helyzet eredményeként előálló megszorítások, összevonások következtében a megsokszorozódott személyzeti feladatokat ugyanolyan vagy kisebb létszámmal ugyanolyan feltételekkel, fokozott felelősséggel kényszerülnek ellátni, amely már magában hordozza a hiba, a tévedés vagy éppen a korrupció lehetőségét.

A **nyitott (vagy állás-) rendszer** a versenyszférához hasonló szabályozást követ, főként angolszász és skandináv alkalmazása terjedt el. Jellemzője, hogy a kiválasztás kötöttsége helyett inkább a kompetenciák, képességek, a megszerzett gyakorlat dominálnak, ezért maga a jogviszony sem annyira kötött, védett. Az illetményrendszer sem az időhöz és a végzettséghez igazodik, nincsenek egységes minimumok

³⁵¹ Általában az előmenetel meghatározó eleme a közszolgálatban eltöltött idő.

³⁵² Lásd bővebben: LŐRINCZ Lajos, *Magyar közigazgatás: dilemmák és perspektíva*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988, 92.

³⁵³ PATYI András – VARGA ZS. András, *i.m.* 383.

lefektetve. Itt konkrét állásra, feladat elvégzésére veszik fel a tisztviselőt, amely állás betöltéséhez társítják az alkalmazás feltételeit. A 2019-ben hatályba lépett Kt. szabályozása is ebbe az irányba mutat.

A nyitott rendszer előnyeként említhető, hogy általában meghatározott feladatok ellátására veszik fel az embereket, ezért gyakran cserélődik az állomány, hatékonyabb a munkavégzés, hiszen nem következik be fásultság, a megszokottság érzése, a gyakori cserélődés miatt könnyebb az aktuális politikai irányvonallal való azonosulás. Mindemellett nem érezheti biztonságban magát az ember, mindig ott van a bizonyítási kényszer, a versenyszellem. Mindez rugalmas létszámgazdálkodást eredményez. Előnyként és egyben hátrányként is jelentkeznek a képesítési előírások hiánya, hiszen könnyebb bekerülni a rendszerbe, azonban a hozzáértés nem biztosított. Viszont a teljesítmény számít, függetlenül a megszerzett oklevelektől, ezáltal érdekeltté teszik a dolgozókat a nagyobb teljesítmény-magasabb fizetés motivációival.

Egyes megközelítések szerint a szervezet akkor működik hatékonyan, ha a tagokat érdekeltté tesszük a szervezet céljainak elérésében.³⁵⁴ Ez egyik módja lehet ennek. Szintén kettős jellege van annak, hogy ebben a rendszerben ugyanolyan feltételek vonatkoznak a köztisztviselőkre, mint a munkavállalókra.

Egyértelműen hátránynak mondhatjuk a szakképzett dolgozók hiányát, a rugalmasság miatt nem alakul ki hivatásos réteg, nincs stabilitás. Az egyéni érdekek előtérbe kerülése magával vonja a közérdek háttérbe szorulását is.

Tiszta formájában egyik sem létezik, egyértelműen és egyre egyértelműbben megfigyelhető a két rendszer elemeinek keveredése. „A kétféle rendszertípus fejlődését inkább jellemzi az egymás felé közeledés, amelynek során kölcsönösen merítenek a másik előnyeiből, mint az elkülönülés és a széttartás. A két rendszer fejlődése közötti konvergenciát alapozza meg, hogy a jellemző típusjegyek mögött (árnyékában) másodlagosan a másik rendszer sajátosságai is fellelhetőek.”³⁵⁵

Az új (Kt.) szabályozással még inkább egy törés keletkezett a köztisztviselők és kormánytisztviselők között. Míg a Kt. az állásrendszer irányába mozdult, tágabb kereteket adva a munkáltatói döntéseknek, addig a Kttv. megmaradt a zártrendszerű, jogszabályi háttérű kinevezésnél és a szenioritás alapú illetményezésnél.

2.2. Asszimilációs és differenciált rendszerek

A közszolgálati rendszerek csoportosítása több tényező alapján is történhet. A legalapvetőbb és leggyakrabban említett a fent kifejtett zárt és nyitott rendszerek megkülönböztetése. Ha azonban nem a jogviszony lényegi elemeire helyezzük a

³⁵⁴ ERDÉLYI, *i.m.* 521.

³⁵⁵ HAZAFI, *i.m.* 11.

hangsúlyt, hanem a szabályozás mikéntjére, akkor asszimilációs és differenciált rendszereket különítünk el attól függően, hogy a közszolgálatban dolgozók egységes munkajogi szabályozás alá tartoznak-e vagy elkülönült szabályozás alakult ki. Az **asszimilációs rendszereket** a nyitott rendszeren belül lehet elhelyezni vagy azzal lehet párhuzamba állítani, hiszen bár itt is ismert a közszolgálatban dolgozók fogalma, mint a közszféra alkalmazottjai, jól meghatározható feladatokkal, azonban nem vonatkoznak rájuk speciális szabályok, munkaviszony keretében foglalkoztatják őket, kiváltságok nélkül. Ebben a rendszerben a munkáltató személye irreleváns, azonos szabályok vonatkoznak a magánszemélyre, magánszférára és az állami szerv munkáltatókra. A **differenciált rendszer** nevéből is kiderül, hogy a munkajogból a közszolgálati jog kivált és önálló szabályokat hozott létre a közszolgálati dolgozók jogviszonyának és speciális jogainak, kötelezettségeinek meghatározására. Itt a munkáltató valamely állami szerv és jogszabály írja elő számára, kiket alkalmazhat a köz szolgálatában.

Míg az asszimilációs rendszernél a közszolgálati dolgozó is munkaszerződést köt, megállapodik munkáltatójával a jogviszony feltételeit, juttatásokat illetően, addig a differenciált rendszernél ez nem alku tárgya, jogszabály rögzíti az alkalmazás kerekeit.

2.3. Karrier-, állásrendszer

A karrierrendszernek nem egy konkrét állásra, hanem a közszolgálat meghatározott funkcionális kategóriájába és szakmai testületébe történik a felvétel pályázat útján, szakmai feltételek alapján. a pályaut jogszabályi védelem alatt áll, továbbá jogszályal garantált. Az illetmény meghatározó eleme az előmenetel és a közszolgálatban töltött idő.

Az állásrendszer ehhez képest rugalmasabb és kevesebb garanciális elemet tartalmaz a foglalkoztatás oldaláról. Munkakörhöz, álláshoz kötött, elsősorban a betöltésnél a gyakorlat dominál. Az illetmény kollektív szerződésben van rögzítve, az életpálya nem védett.

Később a közszolgálati tevékenység élethivatásszerűen és teljes szakmai pályafutás idejére garantált módon történő végzése egyértelmű lett, ezért az egyes rendszerek közötti megkülönböztetés alapja már más, így különösen az adott állásra vagy munkakörre történő alkalmazás megoldása közötti lett. Az állásrendszerű alkalmazás rugalmasabb, a versenyszférához közelebb áll.

3. A munkaerőpiaci szabályozás lehetséges módjai

A közszolgálat keretében történő munkavégzésnek – így a közigazgatási szerveknél teljesítettnek is – vannak sajátosságai (mindenekelőtt az, hogy az e tevékenységet végzők állami közhatalom gyakorlásában vesznek részt, ezért a munkaviszonyban állókhoz képest többletjogok és ellensúlyként többletkötelezettségek illetik

meg őket!), melyek különböző módon kezelhetők a jogi szabályozásban. ***A közszolgálati rendszerek differenciálódása és ez alapján kategorizálása a közszolgálat szerves fejlődése nyomán alakult ki.*** A XX. század első felére az vált a jellemzővé, hogy az alkalmazott jogi szabályozás mikéntje (magánjogi, vagy közjogi) szerint asszimilációs és differenciált rendszereket különböztettek meg. Az egyes rendszerek közti megkülönböztetés egyre inkább a közszolgálati tevékenység élethivatásszerűen (zárt, karrierrendszerű) és teljes szakmai pályafutás idejére garantált módon történő végzése és más, versenyszférához közelebb álló, munkakörhöz kötődő (állásrendszerű) megoldások köztivé vált.

Az ***asszimilációs rendszerekben*** az állami szerveknél, így közigazgatásban és a közszektor szélesebb körében alkalmazottakra is a munkajogi általános szabályokat kellett alkalmazni.

A XX. században meghatározóvá vált és jelenleg is többséget alkotó ***differenciált rendszerekben*** a közigazgatásban az állami közhatalom gyakorlásában résztvevőkre (az őket illető többletjogokra és -kötelezettségekre tekintettel) sajátos közjogi szabályozást vezettek be, mintegy megkülönböztetve őket a munka világának (ahol a munkajogi szabályokat kell alkalmazni) más szereplőitől. Ez utóbbiba tartozik a hatályos magyar rendszer is.

Kezdetben az európai közszolgálati rendszerekben is a közjogias szemlélet volt az uralkodó, azonban a szervezetrendszerek átalakulása, a modern igazgatási viszonyokhoz formálódása és a költséghatékonysági szempontok előtérbe kerülése következtében egyre több helyen megkezdődött a közjogias szabályozás lebontása, az életviszonyok rugalmasabb rendezését lehetővé tevő munkajogi szabályozás előtérbe helyezése.³⁵⁶

„A neoweberi állam az új közmenedzsment torzulásaira adott válasz, annak tudatában, hogy a megváltozott körülmények között nem lehetséges a klasszikus weberi államhoz való visszatérés.”³⁵⁷ ***Az állami szerepvállalás jelenlegi formájához nem kíván hozzányúlni, továbbra is elsődlegesnek tekinti az állami végrehajtás és a normatív eszközökkel való kikényszeríthetőség meglétét, a közszolgálat megkülönböztetett helyzetét.*** „Az állam visszavonulása számos területről, az államigazgatásjogi szabályozás visszaszorulása azt eredményezi, hogy a foglalkoz-

³⁵⁶ Lásd bővebben: BALÁZS István, A közszolgálat fejlődési tendenciái a világ fejlett országaiban. *Magyar Közigazgatás*, 2001/11. 641-647., DUDÁS Ferenc – HAZAFI Zoltán, A közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás fejlődésének irányai a közigazgatás teljesítmény növelésének tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 1995/7-8. 392-405.

³⁵⁷ STUMPF István, A „szuperkapitalizmus” válsága avagy erős állam és társadalmi kiegyezés. *Közigazgatási Szemle*, 2008/3-4. 19.

tatás közjogi szabályozását egyre szélesebb körre kiterjedően a magánjogias reguláció váltja fel.³⁵⁸

Vissza-visszatérően felmerül, hogy kell-e, szükség van-e a speciális közszolgálati szabályozásra, a jelenlegi megváltozott életviszonyokhoz, lazuló társadalmi keretekhez igazodva (félállású foglalkoztatás, távmunka), el kellene gondolkozni a munkaerőpiaci szabályozás újbóli egységesítésén. Egyre több területen van átjárhatóság a közszolgálat és a magánszféra között. Az országonkénti eltérő szabályozás (a szabályozás személyi, tárgyi hatálya) „gátját képezi a nemzeti integrációban a munkaerő mobilitásának”.³⁵⁹

A specialitás fenntartása mellett szól az, hogy a közszolgálatban tevékenykedés élethivatást jelent és a karrierrendszerű közszolgálatban a foglalkoztatás, az álláshoz való jog biztosítása mint garancia, speciális előjog van jelen.

A közszolgálatot és annak szabályait azonban még inkább tovább tagolhatja magának a közigazgatásnak a differenciálódása. Más jellegű feladatok ellátását, más típusú foglalkoztatást igényel például az állam- és az önkormányzati igazgatás. ***Ez a kettősség jelenik meg a legújabb szabályozásban: a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényben (továbbiakban: Kit.) is. A korábbi Kttv.-ben nevesített közszolgálati tisztviselő fogalma továbbra is él, de a részét képező kormánytisztviselői kör 2019-től már a Kit.-ben nyer szabályozást és csak mögöttes jogszabályként jelenik meg a Kttv.***

A közszféra eltérő jellegű, a politikához különböző módon viszonyuló szerepekre tagozódik, és ezt az eltérést a szabályozásban meg kell őrizni. A 2012-ig hatályos szabályozás okozta széttagoltság azonban nem volt helyes megoldás, hiszen indokolatlan különbséget vezetett be a szűkebb értelemben vett közszolgálat dolgozói között is, amely még inkább átláthatatlanná, kiszolgáltatottá tette a rendszert. 2018-ban nemcsak a kormányzati igazgatás szerveinek racionalizálása, hanem a közszolgálati rendszer újragondolása is megtörtént egy törvény keretein belül.

A Kit. egyszerre törekszik a centralizációra és jellemzi a kormányzati igazgatási jogviszonyban a senioritással való szakítás, a nagyobb mértékű rugalmasság szabályozásba való beépítése.

A rugalmasság megjelenik abban, hogy a szakmai feltételeket már maga a munkáltatói jogkör gyakorlója határozhatja meg belső szabályzatában, a korábbi időhöz kötött előrelépés pedig kötetlenebbé válik és nagyobb fokú mérlegelést enged a munkáltatónak az illetmény megállapítását illetően.

³⁵⁸ DUDÁS – HAZAFI, *i. m.* 404.

³⁵⁹ BALÁZS István, *Rugalmasság a közigazgatásban*. In: FOGARASI József (szerk.), *A közigazgatás személyi állománya. Tanulmányok a közigazgatás továbbfejlesztéséhez*. Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft., Budapest, 1995, 37.

Ezzel egyidejűleg pedig egy másik folyamat is elindult, a már említett átjárhatóság mellett (munkaszerződéssel a közszolgálatban, áthelyezés a magánszférába, hivatásos és katonai szolgálati jogviszonyban állók előnyben részesítése), a közszolgálat a működőképes, jól bevált piaci gyakorlatokat is próbálja átültetni, beépíteni saját rendszerébe. A munkaszerződés közszolgálatban megjelenése lazít az addigi kereteken, megtörve az élethivatásszerűséget és élethosszig tartó alkalmazást, cserébe valós piaci értéken értékelve a munkavállaló munkáját.

A Kttv. már egyértelműen rögzítette, mely közigazgatási tevékenységeket kíván mindenképpen a közszolgálat keretein belül tartani,³⁶⁰ és részletesen taglalta a (megbízási vagy vállalkozási) szerződéssel ellátható feladatok jellegét és a munkaviszony keretében foglalkoztatottak arányát a közigazgatási szerveknél. Míg a munkaviszony keretében történő foglalkoztatást a Kttv. a törvény keretein belül rendezi, addig a Kit. az ellátható feladatok felsorolását a kormányzati igazgatási szerv szabályzatára bízta, csak a létszámkeretet szabja meg (10%).

Bár a jelenlegi szabályozás szerkezete szerint az egységességre törekszik, a szakmaiság megkövetelésével, a kiválasztási feltételek lefektetésével, élethivatásszerű zárt rendszer felépítését tükrözi, némely szabálya már egyértelműen lazít az addigi kereteken. Ugyan mind a Kttv., mind a Kit. taxatív felsorolást tartalmaz a jogviszony megszűnését és megszüntethetőségét illetően, védve a közszolgálati tisztviselőket a munkáltatói önkénytől, azonban a méltatlanság, a nem megfelelő színvonalú munkavégzés, a bizalomvesztésre hivatkozás mégis elég szubjektív ahhoz, hogy a statikus közszolgálat személyi állományának lecserélését lehetővé tegye. Emellett az új álláshelyhez kötött foglalkoztatás vagy a nagyfokú szabadságot adó illetményrendszer sem a zárt rendszer sajátja.

4. A közszolgálati jog helye a jogrendszerben

A közszolgálati jog a közszolgálatban tevékenykedőkre vonatkozó jogszabályok, jogi normák összessége. Helye (közjog vagy magánjog) a jogrendszerben függ az aktuális közszolgálati modelltől, a közigazgatás szervezeti felépítésétől. Vannak álláspontok, amelyek szerint a közszolgálati jog a közjog része, önálló jogterületet képez.³⁶¹ Mások szerint „a közszolgálati jog a munkajog közjogának”³⁶² egy ré-

³⁶⁰ Kttv. 8.§ (1) bek. A közigazgatási szerv közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő, valamint ügyviteli feladat ellátására kizárólag kormányzati szolgálati, illetve közszolgálati jogviszony létesíthető.

³⁶¹ GYÖRGY István: *Közszolgálati jog*. HVG-Orac, Budapest, 2007, 46., MÉLYPATAKI Gábor: *A közszolgálat egységesítésének elméleti és gyakorlati problémái, és kapcsolata a munka magánjogával*. PhD értekezés, Miskolc, 2016. 15-16.

sze.”³⁶³ A köztes álláspont szerint a magánjog és a közjog határán keresztülfekvő vegyes szakjogág.³⁶⁴

Álláspontunk szerint a két jogág egymástól elkülönítendő a következők miatt;

- A közszolgálati tisztviselők a közigazgatás személyzeti állományát jelentik, a személyzeti politika a közigazgatás hatékonyságának feltétele. A szervezet, feladat és személyzet egysége teszi az államot működőképessé.
- A közigazgatási jog – mint jogág – alapvető célja a közhatalom gyakorlása, a felek (állam – tisztviselő) közötti egyenlőtlen, gyakran egyoldalú jogviszony jellemzi, mindkét oldalon speciális, többletjogok és többletkötelezettségek jelentkeznek.
- A közszolgálati jogban speciális a munkáltató személye (valamely közigazgatási szerv vagy közfeladatot ellátó nem közigazgatási szerv), míg a munkajogban a magánszféra valamely alanya (egyéni vagy társas vállalkozó) áll munkáltatói oldalon.
- A jogviszony kötött, törvényi feltételek adják meg mind a kiválasztás, tartalom vagy éppen a jogviszony lezárásának kereteit.³⁶⁵
- A jogok és kötelezettségek tekintetében a Kttv.-t a kógenia jellemzi, amelynek oka a végrehajtó funkció ellátása.³⁶⁶
- Olyan jogintézmények (pl. előmenetel, fegyelmi felelősség, hivatásetica, Magyar Kormánytisztviselői Kar, Kormánytisztviselői Döntőbizottság) is meghonosodtak a közszolgálatban, amelyek nem ismertek a munkajogban.
- A közszolgálati jogot a közjog szabályozza, míg a munkajog nem sorolható oda!

A magyar Alkotmánybíróság szerint „a köztisztviselői, kormánytisztviselői jogviszonyok kettős arculatú jogviszonyok. Egyrészt mivel munkavégzésre irányuló jog-

³⁶² Ide tartozik többek között a munkaügyi ellenőrzés, munkavédelem, foglalkoztatáspolitikák.

³⁶³ Prugberger Tamás: Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog. Complex Kiadó, Budapest, 2006. 43-47., Prugberger Tamás – Kenderes György: A munka- és közszolgálati jog intézményrendszerének kritikai és összehasonlító elemzése. Novotni Kiadó, Miskolc, 2009. 23., Kun Attila – Petrovics Zoltán: A közszolgálati jog önálló jogági fejlődésének kérdéséről. in.: Bokodi Mária – Hazafi Zoltán – Kun Attila – Petrovics Zoltán – Szakács Gábor: Közszolgálati életpálya és emberi erőforrás gazdálkodás. 2014. 131. http://magyaryprogram.kormany.hu/download/8/1b/a0000/_Tanulmánykotet_online_Kozszolgálati%20életpalya_AROP2217.pdf (2017. 02. 01.).

³⁶⁴ „Tárgya a más részére végzett önálló munkát.” Gecse Istvánné – Tománé Szabó Rita – Kenderes György: Jogi ismeretek II. Novotni Kiadó, Miskolc, 2009. 29-33., Mélypataki Gábor: Változó közszolgálati dogmatika a Közszolgálati törvény fényében. Új Magyar Közigazgatás, 2012/4. szám 64.

³⁶⁵ 5/2013. (II. 21.) AB határozat.

³⁶⁶ HAZAFI Zoltán: *Közszolgálati jogunk a változó nemzetközi és hazai térben (de lege lata, de lege ferenda)*, PhD értekezés, 2009. 129.

*viszonyok, sok vonatkozásban a munkajogi jogviszonyok sajátosságaival rendelkeznek. Másrészt e jogviszonyok sajátosságait meghatározza az is, hogy e munkavégzés közhatalommal rendelkező állami szervekben történik, és a tisztviselők közhivatalt viselnek, állami feladatokat látnak el, állami, közhatalmi döntéseket hoznak, készítének elő, ezért alapvetően közjogi jellegű jogviszonyok.*³⁶⁷

5. A magyar szabályozás jellemzői

Visszatekintve a történelemben, egyértelműen elkülöníthetők fordulópontok, amelyek egy-egy adott gazdasági, társadalmi környezethez igazították a közzolgálati rendszert. Nálunk is volt nyitott rendszer, amely a politikai stabilitás létrejöttével át tudott alakulni zárttá. Egyrészt a politikai, társadalmi változások, másrészt a nemzetközi trendek hatására Magyarországon mindkét minta megtalálható volt egy-egy időszakban. Emellett „a magyar közigazgatás mindig is modellkövető volt, szerencsésebb időszakokban önként választott, rosszabb esetekben ráerőltetett modellt követett.”³⁶⁸

Az első világháborúig terjedő időszakra Magyarországon zárt rendszer alakult ki. Bár önálló törvény megalkotására nem került sor, a közzolgálatban dolgozókat mindig kiemelten kezelték, speciális szabályok vonatkoztak rájuk.

A második világháború befejezését követően a közzolgálati rendszer addigi rendje is felborult, a kiélezett politikai harcok idején egyértelműen nyitottá vált a közzolgálati rendszer, zsákmányrendszerről beszélhettünk. Ezt az időszakot az jellemezte, hogy a szakmaiság jelentős mértékben háttérbe szorult, a politikai megbízhatóság, hűség dominált. A pártok arra törekedtek, hogy saját bizalmi embereiket juttassák fontos pozíciókhoz, ezért a korábbi rendszer közzolgálatban dolgozó embereinek helyzete fokozatosan ellehetetlenült. A zárt rendszer nyitása érdekében a képesítési követelményeket fokozatosan leépítették és felduzzasztották a közzolgálat létszámát. 1951-től újra egységes szabályozás vonatkozott a munkavállalókra és a köztisztviselőkre egyaránt, megszüntetve az addigi kiváltságokat.

Az 1960-as, 70-es évektől változás történik, a helyzet stabilizálásával a jogszerűségi elemek visszakerültek a közigazgatásba, kiiktatásra kerültek a közzolgálatból a politikai elemek, utat tört magának a szakmaiság és megindult a jogalkotás folyamata is ebbe az irányba. „Ezáltal ismét modellválasztási kényszerhelyzet állt elő.”³⁶⁹ Itt már önkéntes volt a választás és egy mai napig jellemzően zárt, bár sok elemében egyre inkább vegyes rendszer alakult ki.

³⁶⁷ 8/2011. (II. 18.) AB határozat, 1/2016. (I. 29.) AB határozat.

³⁶⁸ LÖRINCZ Lajos, *Közigazgatás: tegnap, ma, holnap*. Közigazgatás-tudomány, 2000/2, 172.

³⁶⁹ LÖRINCZ, *uo.*

1992-re megérett a helyzet arra, hogy a közszolgálatban dolgozókat jogilag is kiemeljük a munkavállalók közül, ezért egy hármassal létrejött a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (továbbiakban: Mt.), a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (továbbiakban: Ktv.) és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (továbbiakban: Kjt.). Innentől kezdve a **közszolgálat alatt legszűkebb értelemben** a törvényben használt definíciót, **a köztisztviselők és az állam, illetve önkormányzat között fennálló közszolgálati jogviszonyt értjük**. A Ktv.-ben már a professzionalitás, stabilitás, politikasemlegesség és élethivatásszerűség dominált.

A Ktv. létrejöttével önálló törvény szabályozta a közszolgálati jogviszonyt, amely kezdetben a köztisztviselőket, ügykezelőket, fizikai alkalmazottakat jelentette. A 2001. évi XXXVI. törvény kivette a Ktv. hatálya alól az ügykezelőket és fizikai alkalmazottakat. A törvény indokolása szerint ugyanis a köztisztviselői minőséget a munkaadói szervezet jellege és a közhatalmi funkció gyakorlása határozza meg, és csak ennek a személyi körnek kell a Ktv.-ben maradnia. Felesleges a munkájuk jellege által nem indokolt pluszkötelek fenntartása. Az ügykezelő munkáltatója ezen túl nem az állam vagy önkormányzat, hanem valamely közigazgatási szerv. Ennek következtében már nem közjogi, hanem magánjogi, munkajogi szabályozás vonatkozik rájuk.

2003. július 1-jével, a 2003. évi XLV. törvénnyel ismételtén bővült a törvény személyi hatálya (ügykezelők). Az ügykezelők, fizikai alkalmazottak jogviszonya az általános munkajogi szabályok alapján keletkezik, de mivel megmarad kötődésük a feladatellátás miatt a közigazgatáshoz, indokolt a versenyszférához képest speciális szabályozás fenntartása egyes vonatkozásokban.

Az ügykezelőkre és fizikai alkalmazottakra vonatkozó szabályozás tehát kettős volt, a hatályos szabályokat egyrészt a Ktv., másrészt az Mt. III. Részének XII. Fejezete tartalmazta, amely kimondta, hogy a Ktv. hatálya alá tartozó szerveknél foglalkoztatott munkavállalókra milyen az általánostól eltérő rendelkezéseket kell alkalmazni. Ezzel kiemelte őket a „normál” munkavállalók közül, mert a jogviszony létesítését feltételekhez kötötte, mégis enyhébb szabályokat fogalmazott meg velük szemben, mint a köztisztviselőkre vonatkozóan (nem kellett esküt letenniük, csak titoktartásra kötelezettek voltak).

A Kttv. hatályba lépésével a közszolgálati tisztviselőkre és a munkavállalókra vonatkozó törvények viszonya megváltozott, az Áttv.-vel pedig tovább differenciálódott a rendszer további szubjektív elemeket beépítve. A Kttv. számos általános elemet átvesz az Mt.-ből, mintegy megismételve azt, illetve külön részekben szabályozza a köz-, kormánytisztviselők, ügykezelők, közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalók és vezetők jogviszonyát, meghatározva azok Mt.-vel való kapcsolatát.

Az új közszolgálati életpálya kialakításánál a jogalkotó nagy hangsúlyt fektet a három hivatásrend (köz/kormányzati szolgálati jogviszony, hivatásos szolgálati és

katonai szolgálati jogviszony) közötti átjárhatóságra, mobilitásra. Ezt már a toborzással megteszi, hiszen a Nemzeti Közszerződési Egyetem magába olvasztotta az egyes szakokat, másrészt közös modulokat indít a szakok közötti mozgás lehetőségének megteremtésére. A jogviszonyok létesítésénél pedig akár a konkrét képesítési feltétel hiányában is létesíthető kormányzati jogviszony katonai vagy hivatásos szolgálati jogviszonyban állóval.

Az új életpálya-modell a közszolgálat tágabb értelmével dolgozik, beleértve a hivatásos katonai és hivatásos szolgálati jogviszonyban állókat is, bár megjegyzendő, hogy a hatálya a közalkalmazottakra nem terjed ki. Az életpálya több elemből áll, mind a bemenetnél, mind a jogviszony tartalmánál nyomon követhetők törekvései. A három jogviszony közötti közös kapcsolódási pontok a kiválasztás, előmenetel, javadalmazás, értékelés, képzés-továbbképzés, a munkakör alapú rendszer, az etika és az állami és munkáltatói gondoskodás. ***Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a törvény hatálya kiterjed a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalókra is, ezáltal hiába volt a jogalkotói szándék, a munkajog és (szűkebb értelemben vett) közszolgálati jog nem tud teljesen elhatárolódni egymástól. A Kit. bevezetésével a munkaviszony még markánsabban megjelenik a törvényben.***

A jogalkotó nagyobb szabadságot enged a munkaviszony tekintetében is, bármely, a kormányzati igazgatási szerv alaplétszámába tartozó álláshelyen vagy a központosított álláshelyállományból a kormányzati igazgatási szerv számára a Kormány által betölteni engedélyezett álláshelyen létrehozható, függetlenül annak besorolásától. Nem rögzíti, mely tevékenységek nem láthatók el ilyen formában, a kormányzat igazgatási szerv jogosult közszolgálati szabályzatában meghatározni azokat. Ezzel szemben a Kttv. szövege továbbra is hangsúlyozza, hogy közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskörének gyakorlásával közvetlenül összefüggő, valamint ügyviteli feladat ellátására kizárólag kormányzati szolgálati, illetve közszolgálati jogviszony létesíthető.

Az elmúlt években döntéskényszer elé érkeztünk. Az irányválasztás szükségessége igazolt, az értékválság bizonyított volt, ennek keretében tehát új közszolgálati értékek megnevezésére, beépítésére és ezek következetes érvényesítésére volt szükség. A közszolgálati értékorientáció megvalósítására és kifelé a közbizalom, befelé a hatékonyság növelésére új eszközök szolgálhatnak. Egyrészt a közszolgálat meghatározását, másrészt a köztisztviselőket megillető jogvédelem fokát, mértékét és tartalmát, harmadrészt a szabályozás kereteit.

A magyar közszolgálati szabályozás főbb elemei az alábbiak szerint foglalhatók össze:

5.1. Elkülönült jogi szabályozás

A jelenlegi szabályozást vizsgálva, a szűkebb értelemben vett közszolgálat (köztisztviselők) jogi háttérét 2010-ig egyetlen törvény, a Ktv. adta. 2010-től azonban a köztisztviselők köre kettévált. A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény hatályba lépésével köztisztviselők alatt már csak a helyi önkormányzat képviselő-testületének hivatalánál, hatósági igazgatási társulásánál, közterület-felügyeleténél és a körjegyzőségnél dolgozó, közszolgálati jogviszonyban állókat értjük.

2012-től hatályba lépett a Kttv.,³⁷⁰ amely már egy törvény keretein belül szabályozza a kormányzati szolgálati és a közszolgálati (köztisztviselői) jogviszonyt, egységet teremtve a közszolgálatban. A törvény a fogalmak között nem tisztázza, ki minősül kormány- és köztisztviselőnek, a szervei hatály segít eligazodni.

A törvény elsősorban az államigazgatási és önkormányzati igazgatási alrendszer személyzetének jogállását kívánta szabályozni, emellett a rendészeti igazgatás állományára is kiterjed a szabályozás annak hivatásos állományú tagjainak kivételével.³⁷¹ Már itt egyértelműen elkülöníti, mely szerveknél beszélünk kormánytisztvis-

³⁷⁰ Ehhez kapcsolódik számtalan végrehajtási rendelet, amely a részletszabályokat bontja ki a törvény felhatalmazása alapján. Pl.: 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól; 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők munka- és pihenőidejéről, az igazgatási szünetről, a közszolgálati tisztviselőt és a munkáltatót terhelő egyes kötelezettségekről, valamint a távmunkavégzésről; 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról; 45/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők személyi irataira, a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott munkavállalók személyi irataira és a munkaügyi nyilvántartásra, a közszolgálati alapnyilvántartásra és közszolgálati statisztikai adatgyűjtésre, valamint a tartalékalományra vonatkozó egyes szabályokról.

³⁷¹ Kttv. 1. §. E törvény hatálya – nemzetközi jogi vagy uniós jogi kötelezettség teljesítése érdekében törvény eltérő rendelkezése hiányában –

- a) a minisztérium, a kormányhivatal, a központi hivatal (a továbbiakban: központi államigazgatási szerv),
- b) a kormányhivatal és a központi hivatal területi, helyi szerve, a megyei, fővárosi kormányhivatal, továbbá a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv,
- c) a rendőrség, a büntetés-végrehajtás és a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi és területi szervei [a továbbiakban a)–c) pont együtt: államigazgatási szerv] kormánytisztviselőjének és kormányzati ügykezelőjének kormányzati szolgálati jogviszonyára, továbbá
- d) a minisztérium közigazgatási államtitkárának és helyettes államtitkárának kormányzati szolgálati jogviszonyára, valamint
- e) a helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hivatala, közterület-felügyelete, a közös önkormányzati hivatala (a továbbiakban: képviselő-testület hivatala) köztisztviselőjének és közszolgálati ügykezelőjének közszolgálati jogviszonyára
- f) a polgármesterre, alpolgármesterre a VII/A.§ Fejezet rendelkezései szerint terjed ki. (2018. december 31-ig hatályos szöveg).

selőkről és melyeknél köztisztviselőkről. 2014 decemberétől a Kttv. szövegében önálló fejezetet kapott a polgármesteri tisztség ellátására vonatkozó szabályozás.

Másodlagosan a törvény szervei hatálya magában foglalt olyan közigazgatási feladatot ellátó, nem közigazgatási szervet is, amelyeknél foglalkoztatottakra a Kttv-t akkor kell alkalmazni, ha a szervekre vonatkozó speciális jogszabály másként nem rendelkezik.³⁷² Ezeknél a szerveknél köztisztviselők dolgoznak.

Emellett a törvény egyes rendelkezéseit bizonyos esetekben más, a közszolgáltatól független, kívülálló személyekre is alkalmazni rendelte (pl.: pályázat, közigazgatási szakvizsga stb.)

Egyértelműen meghatározta azt is, hogy mely szervekre vagy tevékenységekre nem vonatkoznak a törvényi rendelkezések.³⁷³

Innentől kezdve közszolgálati jogviszonyban a köztisztviselők, ügykezelők és a jegyző áll. A polgármester tekintetében a Kttv. úgy fogalmaz, hogy ez egy választással létrejövő, sajátos közszolgálati jogviszony és részletes szabályait a III. Rész keretein belül tárgyalja.

Az alapkategória a kormányzati szolgálati jogviszony volt, amelyet a törvény részletesen kifejtett és a többi (jegyző, köztisztviselő) tekintetében csak a specialitásokra tért ki. A törvény szabályozta a Magyar Kormánytisztviselői Kar (majd Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar) jogállását, és az eddigi gyakorlatól eltérően a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért, illetve a közszolgálati életpálya kidolgozásáért felelős miniszter feladatait is itt fejtette ki.

³⁷² Kttv. 2. §. Törvény eltérő rendelkezése hiányában a Köztársasági Elnöki Hivatal, az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala, a Gazdasági Versenyhivatal, a Magyar Tudományos Akadémia Titkársága, a Magyar Művészeti Akadémia Titkársága, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára, az Egyenlő Bánásmód Hatóság, a Közbeszerzési Hatóság, a Nemzeti Választási Iroda, az Országgyűlési Őrség és a Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatala köztisztviselőjének és közszolgálati ügykezelőjének közszolgálati jogviszonyára is e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

³⁷³ Kttv. 4. §. E törvény hatálya nem terjed ki

- a) törvény eltérő rendelkezésének hiányában a Honvédség, a nemzetbiztonsági szolgálatok és a fegyveres biztonsági őrseg szerveire;
- b) jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására – polgármesteri hivatalban – foglalkoztatottakra;
- c) a közfoglalkoztatás keretében foglalkoztatottra, valamint az egyszerűsített foglalkoztatás céljára létesített munkaviszonyban foglalkoztatottra, illetve alkalmi munkára irányuló egyszerűsített foglalkoztatás keretében foglalkoztatott munkavállalóra.

Külön fejezetben, a közsolgálati jogviszonyban állók között nyert szabályozást a jegyző jogviszonya, aki a helyi önkormányzat speciális szerve. Ezzel a törvény kiemeli a közsolgálati tisztviselők közül, hangsúlyozva az eltéréseket és egy fejezetbe gyűjtve azokat.

Már egyértelműen a közsolgálati jogviszony meghatározásával sem találkozunk. A törvény definiálja a közsolgálati tisztviselőket és a kormányzati szolgálati jogviszonyt.³⁷⁴ A közsolgálati jogviszonynál azonban csak utal arra, hogy a törvény rendelkezéseit erre is alkalmazni kell.³⁷⁵ Ebből következik, hogy a kormányzati szolgálati jogviszonynál leírtakat a szervei hatállyal összevetve határozhatjuk meg a közsolgálati jogviszonyt.

A Kttv. 2018-as szövege szerint a munkáltatói oldalon az állam és az önkormányzat áll, a másik oldalon pedig a kormány- és köztisztviselő, a jogviszony pedig a munkavégzés céljából létesített speciális jogviszony, amelyben mindkét felet sajátos jogok és kötelezettségek illetik és terhelik.³⁷⁶ Ők a közsolgálat legszűkebb értelemben használt fogalmának szereplői.

Megmaradt a törvény szubszidiárius alkalmazási lehetősége a tágabb értelemben vett közsolgálatba tartozó szerveknél (ilyen az Alkotmánybíróság hivatala, Országgyűlés hivatala).

A Kttv. sok szempontból kedvezni kíván a közsolgálati tisztviselőnek (ösztöndíj, részmunkaidő, felmentési védelem).

2016-ban hatályba lépett az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (továbbiakban: Áttv.), amely új kategóriát vezetett be. Az állami tisztviselő a kormánytisztviselő kategóriáján belül a megyei, fővárosi kormányhivataloknál és járási hivataloknál foglalkoztatottakat jelentette.³⁷⁷ Már itt megjelent egyfajta nyitás a versenyszféra „bérezése” felé, hiszen új táblázatot vezetett be a törvény, sávokat meghatározva és nagyobb mérlegelést biztosítva a munkáltatói jogkör gyakorlásának. A figyelembe vehető tényezők között is megfigyelhető már számos, a nyitott rendszereket jellemző szubjektív elem: kompetencia, tapasztalat stb. **Már ez a törvény is kezdte túlbonyolítani az addig, az egységességet hirdető szabályozást,**

³⁷⁴ Kttv. 36. § (1) bek.

³⁷⁵ Kttv. 226. § (1) bek.

³⁷⁶ Az új törvény már ezeket pontosan rögzíti mindkét oldalon (75-79.§).

³⁷⁷ Lásd ezzel egyezően: BARTA Attila, The Next Generation of Capital and County Government Offices. Developments in Hungarian Middle-Level State Administration Since 2011. *Public Governance, Administration and Finances Law Review in the European Union and Central and Eastern Europe*. 2016/1. Paper: YEB1652. 11-12. http://www.dialogcampus.hu/users/default/dialogcampus/ebooks/2498627520162/pdf/pulic_law_journal_2016_02.pdf (2019. 01. 30-i letöltés).

de a 2018-ban bekövetkezett változások szinte már átláthatatlanná teszik a rendszert.

2019. január 1-jén hatályba lépett a Kit., amely mind a közigazgatás szervezetében, mind a személyzetében változásokat jelent. Szervezeti szinten (ahogy az a korábbi fejezetekben is bemutatásra került) egyrészt egy bővítést jelent, hiszen a fővárosi és megyei kormányhivatalokra is kiterjed a szervezeti hatály, másrészt egy szűkítés is, mivel az autonóm államigazgatási szervek, önálló szabályozó szervek (Kormánytól való függetlenségük), rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (speciális hatásköreik miatt) már nem tartoznak a törvény hatálya alá.

A törvény elérendő céljai között Magyarország versenyképességének javítását, a bürokráciacsökkentést, a hatékonyabb kormányzati munkát és a közigazgatásban dolgozók megbecsültségének javítását említi. Ezekkel a célokkal eddig is találkozhattunk. Újdonság viszont, hogy a közszolgálat és a családi élet összeegyeztethetőségének elősegítésének külön fejezetet szentel, speciális jogosultságokat, kedvezményeket, támogatásokat megnevezve.

Az álláshely betöltésének feltételeiben is lazulás mutatkozik. A törvényi feltételek mellett a munkáltatói jogkör gyakorlója határozhatja meg adott álláshely vonatkozásában az elvárt szakmai követelményeket. Ezek a Kttv-ből már ismert többletkötelezettségek (nyelvvizsga, szakképzettség, szakmai tapasztalat stb.), de itt most a munkáltató döntheti el, hogy milyen konkrét feltételeket támaszt.

A törvény rögzíti a kormányzati igazgatásban dolgozó tisztségviselők típusait és vezetőik jogállását. Az új személyi kör:

- a politikai szolgálati jogviszonyban állók,
 - politikai felsővezető (miniszterelnök, miniszter, államtitkár),
 - politikai vezető (kormány megbízott),³⁷⁸
 - politikai tanácsadó, főtanácsadó és kabinetfőnök.
- a biztosi megbízatást betöltők (kormánybiztos, miniszteri és miniszterelnöki biztos), és
- a kormányzati szolgálati jogviszonyban állók.
 - szakmai felsővezető (Miniszterelnöki Kormányiroda és minisztérium közigazgatási államtitkára, helyettes államtitkára, a kormány-

³⁷⁸ A kormány megbízotti intézmény szabályozására, valamint annak változásaira vonatkozóan hasznos elemekkel szolgál BARTA Attila, A területi államigazgatás változásai 2010-2014. *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/2. 1-7.

zati főhivatal és a központi hivatal vezetője és helyettese, a kormányhivatal főigazgatója)

- szakmai vezető (a kormányhivatal igazgatója, a járási hivatal és fővárosi kerületi hivatal vezetője és helyettese, főosztályvezető, osztályvezető)
- a központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szervei kormánytisztviselője,
- a kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselője és kormányzati ügykezelője.

A törvény a politikai szolgálati jogviszony bevezetésével új munkavégzésre irányuló jogviszonytípust alkot, melynek mögöttes szabályait a kormányzati szolgálati jogviszonyra vonatkozó szabályok képezik.

Változást hozott a 2019-es módosítás abban, hogy a kormányzati létszámgazdálkodással kapcsolatos szabályokat is tartalmaz. Nem zárja ki a munkaviszony keretében történő foglalkoztatást sem, de megállapítja sajátosságait és korlátait.

Az alaplétszámba és központosított álláshely-állományba tartozó álláshely létrehozásának indoka a munkaszervezés hatékonyabbá tétele és a humán erőforrás feladatközpontú elosztása volt. Az álláshelyek meghatározása a Kormány hatáskörébe tartozik és az adott álláshely tartós betöltetlenség esetén megszűnik. Az álláshelyek közötti áthelyezés a tisztviselő jogviszonyát nem érinti.

A Kit. 2019-es hatályba lépésével ma ezek a fogalmak adják a legszűkebb értelemben vett közszolgálatot: köztisztviselők (Kttv. hatálya), kormánytisztviselők (fő szabály szerint Kit. hatálya és a Kttv-ben a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerveknél foglalkoztatottak), ügykezelők (mindkét jogviszonynál értelmezett). Az ügykezelők speciális helyzetbe kerülnek az új szabályozással: 2019. február végéig a Kttv-t kell rájuk alkalmazni, márciustól pedig jogviszonyuk automatikusan kormánytisztviselőkké válnak, ha a feltételeknek megfelelnek, ellenkező esetben jogviszonyuk megszűnik.

A Kit. bevezetésével a rendszer-szemlélet is megbomlott. Az új törvény továbbra is háttérjogszabályának tekinti a Kttv-t, amely alapkategóriaként kezeli a kormánytisztviselőt, holott hatálya elsősorban a köztisztviselőkre terjed ki és csak egy viszonylag szűk körben (intézményfenntartásra kijelölt szervek) nevesíti a kormánytisztviselőket. Emellett a Kttv-vel való kapcsolata ellenére nagyon részletes, tehát érdemes lenne teljes mértékben különválasztani a szabályozást, ha már nem egy törvény keretein belül kívánták elhelyezni a két személyi kört.

A köztisztviselők tekintetében a régi elemek megmaradtak, néhol megtörve ugyan a stabilitást (pl. méltatlansági eljárás), de a szenioritás elvén nyugvó karrierrendszerrel, míg a kormánytisztviselők egy új típusú állásrendszerben látják el feladataikat.

| Alkalmazó szerv | A jogviszony jellege | Betölthető állás-helyek | A jogviszonyt szabályozó jog-szabályok |
|---------------------------------|------------------------------------|---|--|
| kormányzati igazga-tási szervek | kormányzati szolgálati jogvi-szony | <ul style="list-style-type: none"> - a Miniszterelnöki Kor-mányiroda és a minisztéri-um közigazgatási állam-titkára; - a Miniszterelnöki Kor-mányiroda és a minisztéri-um helyettes államtitkára; - a kormányzati főhivatal és a központi hivatal vezetője és vezetőjének helyettese; - a kormányhivatal főigaz-gatója; - a kormányhivatal igazga-tója; - a járási hivatal, illetve a fővárosban a fővárosi kerületi hivatal vezetője és vezetőjének helyettese; - a főosztályvezető; - az osztályvezető; - a központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szervei kor-mánytisztviselője, - a területi kormányzati igazgatási szervek kormány-tisztviselője | Kit., Kttv. |
| | biztosi jogvi-szony | <ul style="list-style-type: none"> - a kormánybiztos; - a miniszterelnöki biztos; - a miniszteri biztos. | Kit. |
| | politikai szolgálá-ti jogviszony | <ul style="list-style-type: none"> - a miniszterelnök; - a miniszter; - az államtitkár; - a kormány megbízott; - a politikai tanácsadó; - a politikai főtanácsadó; - a kabinetfőnök. | Kit. |
| | munkaviszony | | Kit., Mt. ³⁷⁹ |
| | hivatásos szolgálati jogviszony | | Hszt. ³⁸⁰ |

³⁷⁹ A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény.

³⁸⁰ A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszo-nyáról szóló 2015. évi XLII. törvény.

| | | | |
|--|---|--|--------------------------------------|
| | katonai szolgálati jogviszony | | Hjt. ³⁸¹ |
| | adó- és vámhatósági szolgálati jogviszony | | NAV Szj. tv. ³⁸² |
| | megbízási, vállalkozási jogviszony | | Ptk. |
| a helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hivatala, közterület-felügyelete, a közös önkormányzati hivatala | köztisztviselői jogviszony | - a helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hivatala, közterület-felügyelete, a közös önkormányzati hivatala köztisztviselője, közszolgálati ügykezelője; - polgármester, alpolgármester (itt az Möt. is); - a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv kormánytisztviselője és kormányzati ügykezelője; - Országgyűlés Hivatala, valamint az Országgyűlési Őrség köztisztviselője és közszolgálati ügykezelője | Kttv. |
| | munkaviszony | | Kttv., Mt. |
| különleges jogállású szervek ³⁸³ | köztisztviselői jogviszony | | Kttv., 2019. évi CVII. tv., ágazati, |

³⁸¹ A honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény.

³⁸² A Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény.

³⁸³ A különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény 2. § (1)

- a) a Köztársasági Elnöki Hivatal,
- b) az Alkotmánybíróság Hivatala,
- c) a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság,
- d) az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala,
- e) a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal,
- f) a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság,
- g) a Gazdasági Versenyhivatal,
- h) a Magyar Tudományos Akadémia Titkársága,
- i) a Magyar Művészeti Akadémia Titkársága,
- j) az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára,
- k) -

| | | | |
|--|---|--|--|
| | | | adott szerve vonatkozó törvé- nyek |
| | munkaviszony | | Mt. |
| | hivatásos szolgál- lati jogviszony | | Hszt. |
| | katonai szolgálati jogviszony | | Hjt. |
| | adó- és vámható- sági szolgálati jogviszony | | NAV Szj. tv. |
| Kormány által intéz- ményfenntartásra kijelölt szerv | kormányzati szolgálati jogvi- szony | | Kttv. |
| Országgyűlés Hivatal, Országgyűlési Őrség | köztisztviselői jogviszony | | Kttv., Ogytv. ³⁸⁴ |

A közszolgálatban betölthető álláshelyek, jogviszonyok és kapcsolódó jogszabályok.³⁸⁵

A Kttv. csak a helyi önkormányzatokkal foglalkozik, a Kit. pedig új rendszert és fogalmakat alkotva tömöríti az államigazgatás szereplőit. A rendvédelem témaköre kizárólagos jelleggel a szolgálati jogviszonyra vonatkozó törvényben kapott helyet, átsorolva a korábbi kormánytisztviselők jogviszonyát rendvédelmi igazgatási szolgálati jogviszonnyá. A Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szervek tekintetében a korábbi szabályok maradtak, a Kttv. rendelkezései irányadók. 2019-től önálló szabályozást nyert azon szervek személyi állománya, amelyre eddig szubszidiárius jelleggel a Kttv. rendelkezéseit kellett alkalmazni. Ezen szervek kör tekintetében mind szervezeti szinten, mind itt megfigyelhető a különálló szabályozásra irányuló jogalkotói szándék.

-
- l) a Közbeszerzési Hatóság,
m) a Nemzeti Választási Iroda és
n) a Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatala.

³⁸⁴ Az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény.

³⁸⁵ Saját szerkesztés.

A Kit. az életpálya-moddell is szakít, egyre inkább a munkajogias szabályozás irányába elmozdulva, viszont nem rögzíti, mely feladatok láthatók el ilyen formában. A Kttv. továbbra is fenntartja, hogy közhatalmi, irányítási, ellenőrzési, felügyeleti hatáskör gyakorlásával közvetlenül összefüggő, valamint ügyviteli feladatok ellátására kizárólag közszolgálati vagy kormányzati szolgálati jogviszony létesíthető. Megbízási, vállalkozási és munkaszerződés nem köthető olyan feladat elvégzésére, amelyre csak kinevezés adható. A törvény részletesen taglalja a szerződéskötés korlátait és meghatározza a munkaszerződéssel foglalkoztatottak arányát.

A Kit. is tartalmaz létszámgazdálkodásra és a jogviszonyok jellegére vonatkozó szabályokat. Előírja, hogy 2019. március 1-jével a kormányzati igazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállaló munkaviszonyát kormányzati szolgálati jogviszonnyá kell átalakítani. A Kormány hatáskörébe utalja a kormánytisztviselők álláshelyhez rendelési szempontjainak és az álláshelyek besorolásának megállapítását. Ezen keretek között a munkáltatói jogkör gyakorlója önállóan jogosult eldönteni, hogy a kormánytisztviselő milyen besorolású álláshelyre kerül.

Az ügykezelők jogviszonyát is átszervezi az új törvény, a Kit. a fogalmat már csak a megyei és fővárosi kormányhivatalnál értelmezi, a központi szerveknél kormánytisztviselőként kerülnek továbbfoglalkoztatásra.

5.2. Aktusszerű jogviszony-keletkeztetés

A közszolgálati jogviszonyt Magyarországon egy egyoldalú közjogi aktus, a kinevezés hozza létre, amely csak annak elfogadásával és eskü letételével érvényes. A jogviszony főszabály szerint határozatlan időre létesül. Vannak olyan országok, amelyek jogi formaként a választást vagy szerződést alkalmazzák.

4.2.1. Kiválasztás

Időről-időre változóan, de újra és újra visszatérően megjelenik a pályázat intézménye. Hol kiválasztási módszerként, hol kötelezően alkalmazandó eszközként. A pályázat segíti a kiválasztást, hiszen előszűrőként rögzíthető benne az adott munkakör betöltéséhez szükséges valamennyi paraméter és a végzettséget, képzettséget illetően egy rangsor felállítását teszi lehetővé a jelöltek között. Jelenleg jogszabály vagy a szerv döntése alapján a kinevezés meghívásos vagy pályázati eljárás alapján történhet.

Emellett a Kttv. meghatározza a kinevezés létesítési feltételeit is általános jelleggel (magyar állampolgárság, büntetlen előélet, cselekvőképesség, középiskolai végzettség, megfelelő egészségi állapot, vagyonynyilatkozat-tétel, nem áll hivatalvesztés fegyelmi büntetés hatálya alatt, hozzátartozói együttalkalmazás tilalma) és speciálisan adott munkakörre vonatkozóan (pl.: gyakorlati idő, speciális végzettség, nyelvvizsga stb.). Ehhez képest a Kit. szabályozása eltérő. A törvényi feltételek

mellett itt a konkrét létesítési kritériumokat a munkáltatói jogkör gyakorlója határozhatja meg adott álláshely vonatkozásában közszolgálati szabályzatában (normatív utasítás).

4.2.1.1. A munkáltatói jogok

A munkáltatói jogokat *a kormánytisztviselők felett a kormányzati igazgatási szerv gyakorolja, míg a köztisztviselőknél a képviselő-testület. A kormánytisztviselők munkáltatója a Kormány. A törvény viszont rögzíti, hogy a Kormány összetételének változása vagy megbízatásának megszűnése a kormányzati szolgálati jogviszonyt nem érinti.*

4.2.1.2. A jogviszony keletkezése, időtartama

A jogviszony mindkét esetben kinevezéssel³⁸⁶ és annak elfogadásával (eskütétel), fő szabály szerint határozatlan időre, teljes munkaidőre³⁸⁷ jön létre. Míg a Kttv. esetében ez a főszabály, csak helyettesítés vagy feladat elvégzése céljából határozott időre is létesíthető közszolgálati jogviszony, addig a Kit. már lehetővé teszi a jogviszony határozott időre történő létesítését is.

5.3. A jogviszony tartalma

Mind a Kttv., mind a Kit. részletesen foglalkozik a közszolgálati jogviszony mindkét oldalán levő szereplők jogaival és kötelezettségeivel. A korábbi Mt-hez hasonlóan a munkavégzés biztonságára és a munkakör szakszerű ellátására koncentrálnak.

Ami az egyik oldalon kötelezettségként jelentkezik, természetesen az a másik oldalon jogként jelenik meg. Példálózóan azokat a jogokat és kötelezettségeket emeljük ki, amelyekben az utóbbi évek változást hoztak.

6.3.1. Teljesítményértékelés, minősítés

³⁸⁶ A törvény foglalkozik a kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatással is (kiküldetés, kirendelés, átirányítás).

³⁸⁷ A teljes munkaidőben foglalkoztatott tisztviselő írásbeli kérelmére a munkáltató köteles a kinevezésben heti húsz órás részmunkaidőt kikötni, ha a tisztviselő a kérelem benyújtásakor (gyermekgondozás céljából) fizetés nélküli szabadságot vesz igénybe. A részmunkaidőben a munkáltató a kérelem szerinti időpontig, de legfeljebb a gyermek hároméves koráig, három vagy több gyermeket nevelő esetén öt éves korig köteles foglalkoztatni. Kttv. 50. § (1) és (5) bek.

A teljesítményértékelés célja a tisztviselő munkateljesítményének objektív eszközökkel történő mérése és az ez alapján történő jutalmazás, amelyet a munkáltató mérlegelési jogkörében eljárva végez el. A minősítés célja a tisztviselő szakmai teljesítményének megítélése és a szakmai fejlődés elősegítése (pl. szakértői, illetve vezetői utánpótlás adatbázisba helyezhető a tisztviselő).

Korábban jobban kettévált a két intézmény, míg a teljesítményértékelés csak az illetmény meghatározott keretek közötti elterelésére (csökkentésére vagy növelésére) adott lehetőséget, addig a minősítés rendszere ettől teljesen függetlenül, törvényi feltételek mentén az előmenetelt befolyásolta. Ma a kettő összefügg, legalább két teljesítményértékelés eredménye adja a minősítést.

A kormánytisztviselők esetében még azt is hozzá kell tenni, hogy a Kit. megszüntette a kötelező minősítést és a teljesítményértékelés elvégzését a munkáltatói jogkör gyakorlójának döntésétől teszi függővé. Emellett a jogalkotó számos dolgot (tapasztalat, végzettség, feladat, terhelés, felelősség) belerakott a Kit-be, amely a besorolásnál a munkáltató döntésétől függően, viszonylag szubjektíven kihat az illetményre.

4.3.2. Összeférhetetlenség

A Kttv. szigorú összeférhetlenségi szabályokat rögzít annak érdekében, hogy a köz szolgálatával össze nem egyeztethető érdekkonfliktusokat kizárja és garantálja a köztisztviselő politikasemlegességét és teljes odaadását. Emellett a hozzátartozók közötti függőség megakadályozására is tekintettel van.

A hozzátartozói együttalkalmazás tilalma a jogviszony létesítésénél kinevezési akadályt, a jogviszony fennállása alatt összeférhetlenséget eredményez.

Beszélhetünk ***gazdasági összeférhetlenségről***, amely esetben meghatározott tisztségeket nem tölthet be, meghatározott szerveknél tagságot nem vállalhat, részese-dést nem szerezhet függetlenségének megóvása érdekében.

A köztisztviselőktől is elvárt és az önkormányzatiságból is eredő ***pártpolitikai semlegesség és függetlenség biztosítása érdekében tilos*** olyan tevékenység folytatása, magatartás tanúsítása, amely hivatalához méltatlan, vagy amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné. A Kit. ezt nem az összeférhetlenségnél, hanem az érdemtelenéségnél szabályozza.

Az összeférhetlenségi szabályok alól ***kivételt jelent*** a helyettesítés céljából létesített másik jegyzői jogviszony. Ehhez a képviselő-testületek megállapodása szükséges. A munkáltató, azaz a képviselő-testület engedélyéhez kötött bármely munkavégzésre irányuló egyéb és további jogviszony létesítése.

A tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony végzésére irányuló

jogviszony, és a közérdekű önkéntes tevékenység (gyakorolható tevékenységek) **bejelentés-köteles**. Köztisztviselők esetében, ha a tevékenység a közszolgálati tisztviselő munkaköri feladataival közvetlenül összefügg, kormánytisztviselőknél minden esetben.

A közszolgálati tisztviselő a vele szemben felmerült összeférhetlenségi okot köteles haladéktalanul írásban bejelenteni. A munkáltató szólítja fel az összeférhetlenség megszüntetésére. Amennyiben a közszolgálati tisztviselő az összeférhetlenséget a felszólítás kézbesítésétől számított 30 napon belül nem szünteti meg, közszolgálati jogviszonya megszűnik.

A Kit. ebben a tekintetben szigorúbb. A bejelentés vagy engedély kérésének elmulasztása esetén a jogviszony felmentéssel megszüntethető.

4.3.3. Felelősség a közszolgálatban

A közszolgálat felelősségi rendszere alatt a sajátos közjogi szabályozásból adódó speciális szabályozást értjük, mely az általános szabályozáshoz képest a közszolgálat sajátosságait érvényesíti.

A közszolgálati felelősséget a differenciált rendszerekben hagyományosan **a fegyelmi és a kártérítési felelősségre** osztják.

A fegyelmi felelősség lényeges különbsége a munkajoghoz képest, hogy nem a munkaviszonyból eredő kötelezettségek vétkes megszegése esetén beálló felelősség, hanem a közszolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségek vétkes megszegése esetén, aminek tartalma más.

A közszolgálati tisztviselők kártérítési felelőssége esetében pedig a polgári jogi felelősség közjogi derogációjáról van szó, amennyiben az – legalább is a gondatlan károkozás esetében – korlátozott felelősséget jelent az általános szabályokhoz képest.

A korlátozott felelősség pedig azért indokolt, mert a közigazgatási szerv nevében eljáró tisztviselő munkaköri feladatai a közigazgatási feladat- és hatáskör gyakorlásához kötődnek, melyek során okozható kár megtérítési lehetőségének arányban kell állnia a köztisztviselő szintén jogszabályban rögzített díjazásával, illetményével.

Ehhez kapcsolódik a polgári jogi felelősség egy speciális alakzatának, a harmadik személynek okozott kárért való felelősség közigazgatási alkalmazása, **a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség**.

A tisztviselő az e minőségében gondatlanul okozott kárért illetményének százalékában meghatározott korlátozott felelősséget visel. Az őt alkalmazó közigazgatási szerv viszont köteles az alkalmazásában álló tisztviselő által a közigazgatáson kívüli károsultnak, mint harmadik személynek okozott kárért helytállni, de ez is kor-

látozott annyiban, hogy ennek is közjogi feltételei vannak. E feltételek jogrendszerként eltérnek, de általában ahhoz kapcsolódnak, hogy a kár rendes jogorvoslással történő elhárítására volt e mód, illetve azzal éltek-e?

A közszolgálat felelősségi rendszere nem azonos a közszférában alkalmazottak felelősségi rendszerével, mely tágabb kategória.

Az e körbe tartozók sajátos büntetőjogi védelme és felelőssége valósul meg például a hivatali bűncselekmények tényállásán keresztül, míg az alkotmányjogi felelősség a kormánytagok, illetve a Kormány legális működéséhez kapcsolódik.

A közszolgálati tisztviselő fokozott büntetőjogi védelemben részesül feladatai ellátása során, azonban a többletjog mellett megjelenik a többletkötelezettség is. Mivel a köz érdekében jár el, ezért fokozott felelősség is terheli. Az általa elkövetett bűncselekmények egy "normál" tényálláshoz viszonyítva minősített esetet (pl. visszaélés személyes adattal) vagy sui generis (azaz csak köztisztviselő / hivatalos személy / által elkövethető) tényállást képeznek (pl. hivatali visszaélés) és szigorúbb büntetési tételek kapcsolódnak hozzájuk.

A büntetőjog a köz- vagy kormánytisztviselő fogalmát nem ismeri, a hivatalos személy egy csoportjaként értelmezhető. Hivatalos személy a Btk. szerint a miniszterelnök, a miniszter, az államtitkár, a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár, a kormány megbízott, a helyi önkormányzati és a nemzetiségi önkormányzati képviselő-testületek tagja, az Alkotmánybíróságnál, a Köztársasági Elnök Hivatalánál, az Országgyűlés Hivatalánál, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalánál, a Magyar Nemzeti Banknál, az Állami Számvevőszéknél, minisztériumnál, autonóm államigazgatási szervnél, kormányhivatalnál, központi hivatalnál, önálló szabályozó szervnél, rendvédelmi szervnél, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatnál, az Országgyűlési Őrségnél, fővárosi vagy megyei kormányhivatalnál, önkormányzati igazgatási szervnél, megyei intézményfenntartó központnál vagy köztestületnél közhatalmi feladatot ellátó vagy szolgáltatást teljesítő személy, akinek a tevékenysége a szerv rendeltetés szerű működéséhez tartozik.³⁸⁸

³⁸⁸ 2012. július 13-án az Országgyűlés elfogadta az új Büntető Törvénykönyvet (2012. évi C. törvény – továbbiakban: Btk.), amely 2013. július 1-jén lépett hatályba. Ennek új elemét képezi az előjáró vagy hivatali vezető felelőssége, amelynek értelmében a vezető beosztású hivatalos személy a tényleges hatalma és ellenőrzése alá tartozó személy által elkövetett bűncselekmény miatt szintén felel, ha az a megfelelő ellenőrzés elmulasztásának következménye és tudott a bűncselekmény előkészítéséről vagy elkövetéséről vagy tudatosan figyelmen kívül hagyta az egyértelműen erre utaló körülményeket, illetve a bűncselekmény a tényleges feladat- vagy hatáskörébe tartozó tevékenységet érintett és nem tett meg a hatáskörében álló minden szükséges és indokolt intézkedést annak érdekében, hogy megakadályozza az elkövetést vagy haladéktalanul nem tett feljelentést azt követően, hogy a bűncselekmény elkövetéséről tudomást szerzett. Btk. 145. §.

A közszolgálati felelősség ugyancsak nem azonosítható a közigazgatás felelősségi rendszerével, mely elsősorban a jogi személyiség II. fejezetben tárgyalt problematikájához kapcsolódik, különös tekintettel a közjogi jogi személyiséggel kapcsolatos elméletekre és szabályozási gyakorlatra.

Mindezekre tekintettel rögzíthetjük, hogy a közszolgálat felelősségi rendszere differenciált és sajátos jellemzőkkel bír.

A törvény új elemeként jelentek meg a hivatásetikai alapelvek,³⁸⁹ amelyek nagy része az eddigi közszolgálati szabályozásban is jelen volt, csak nem így nevesítve. Érdemként említhető, hogy a vezetőkkel szemben külön elvárásokat fogalmaz meg, sugallva fokozott felelősségüket is. Az elvek megsértésének jogkövetkezményeként etikai eljárás indítható a Magyar Kormánytisztviselői Kar (továbbiakban: MKK) előtt, megalapozva az etikai felelősséget. Az etikai eljárás eredményétől függően az MKK fegyelmi eljárás kezdeményezési jogot kapott.³⁹⁰

A korrupció visszaszorítása érdekében bizonyos közigazgatási szervek esetében a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény felhatalmazza a Nemzeti Védelmi Szolgálatot a kifogástalan életvitel ellenőrzésére és a megbízhatósági vizsgálat elvégzésére, a személyügyi nyilvántartás adataiba való betekintésre. Ha bűncselekmény elkövetésének gyanúját észleli, azonnal feljelentést tesz.³⁹¹

A hatályos szabályozás szerint a közszolgálati tisztviselő felelősségét egyrészt a Kttv. és a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról szóló 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet,³⁹² másrészt a Ptk. rendezi. Az összetettség a felelősség különböző vetületeiből adódik. Ha a tisztviselő közszolgálati jogviszonyából eredő kötelezettségét vétkesen megszegi, fegyelmi vétséget követ el, amiért fegyelmi felelősséggel tartozik.³⁹³ Ha ezzel a kötelezettségszegéssel kárt is okoz, a kártérítési felelőssége is fennáll és a kárt meg kell térítenie.

³⁸⁹ Kttv. 83. § (1) bek.

³⁹⁰ A Magyar Kormánytisztviselői Kar csak a kormánytisztviselőknél létező szerv. Az etikai elvek megállapítása, az eljárás szabályainak részletezése köztisztviselők esetén a képviselő-testület, illetve a törvényben felsorolt szervek vezetőinek hatáskörébe tartozik.

³⁹¹ 1994. évi XXXIV. törvény 7. § (1) és (3) bek., 91/S. § (2) bek.

³⁹² A szakmai vezetőkkel (közigazgatási, helyettes államtitkár) szemben speciális szabályokat állapít meg (10-12. §).

³⁹³ A törvény 2015-től fegyelmi vétségként határozza meg a kinevezési feltételek között létesítési akadályként nevesített büntetőeljárás megindulásáról szóló tájékoztatás elmulasztását is. Ha a mulasztás miatt a tisztviselő igazolással nem él és a munkáltató tudomására jut, hogy ellene büntetőeljárás indult és a megalapozott gyanú közlése is megtörtént, fegyelmi eljárást indít. A büntetőeljárásról való tájékoztatási kötelezettség elmulasztása miatt indult fegyelmi eljárás során a tisztviselőt megilleti az azonnali hatályú felmentés kezdeményezésének joga.

A közszerológati tisztviselő kötelezettségei közé tartozik a speciális munkajogi felelősség is. Ez egyrészt a fegyelmi, másrészt a kártérítési felelősséget foglalja magában.

A fegyelmi felelősségre a Kttv. szabályai irányadók. A törvény azonban csak keretjelleggel szól az eljárásról és meghatározza a kiszabható büntetéseket, a részletszabályokat a kapcsolódó kormányrendelet tartalmazza.³⁹⁴

A kártérítési felelősségnek három oldala különíthető el. A munkáltatónak okozott kár esetén fő szabály szerint eddig szubjektív felelősségről beszélhetünk, azaz a vétkesség függvényében alakul a kártérítés. A Kttv. már nem vétkességet ír, hanem az adott helyzetben elvárhatóságra helyezi a hangsúlyt. Ebben az esetben a feltételek fennállását, a kár bekövetkeztét, mértékét és az okozati összefüggést illetően a munkáltatóra terheli a bizonyítási kötelezettséget.³⁹⁵

A Kttv. az objektív felelősséget illetően két szabályt: a visszaszerológáltatási és elszámolási kötelezettséggel átvett dolgokban bekövetkezett hiányért és a leltárhianyért való felelősséget nevesíti.

A tisztviselő számára a munkáltató által okozott kár esetén utóbbi vétkességre tekintet nélkül, teljes kártérítési felelősséggel tartozik. A károsult vétkes közrehatása, a kárenyhítési kötelezettség elmulasztása, az előre nem látható kár itt is csökkenti a kártérítési kötelezettséget.

A Kttv. ezen szabályok mellett alkalmazni rendeli a munkahelyre bevitt dolgokban, tárgyakban bekövetkezett károkért való objektív felelősséget. Az objektivitás miatt a munkáltató megőrzőben történő elhelyezést, bejelentési kötelezettséget vagy a bevitel engedélyezését írhatja elő. Ezzel a szabállyal mintegy mentesítheti magát és csak szándékosság esetén felel.

A harmadik személynek okozott kár szabályait a Ptk. tartalmazza közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség elnevezés alatt. Azaz a tisztviselő által harmadik személynek okozott kár esetén kifelé a munkáltató fog felelni. Közigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget csak akkor lehet megállapítani, ha a kárt közhatalom gyakorlásával vagy annak elmulasztásával okozták, és a kár rendes jogorvoslattal, továbbá a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban nem volt elhárítható. A kárért a közhatalmat gyakorló jogi személy tartozik felelősséggel, ha nem jogi személy, akkor pedig az a jogi személyiséggel

³⁹⁴ A fegyelmi eljárások történetéről és a közigazgatási büntetőhatalommal történő összefüggéseiről lásd ÁRVA Zsuzsanna, *A közigazgatás quasi bíraskodási tevékenysége*. Debrecen, DUP, 2014. 21-24 és 52-59.

³⁹⁵ Kttv. 160. § (1)-(2) bek.

rendelkező közigazgatási szerv, amelynek keretében az eljáró közigazgatási szerv működik.³⁹⁶

4.3.4. Előmenetel és illetményrendszer

A Kttv.-nél *az előmenetel a közszolgálatban eltöltött idő és a végzettség függvénye. Külön tábla vonatkozik a tisztviselőkre* (középfokú, felsőfokú végzettség) *és az ügykezelőkre*. A fizetési fokozatokban való előlépés az idő előrehaladtával automatikus. A besorolási fokozatok közötti ugrás egyrészt a minősítés eredményétől függ, másrészt jogszabályi vagy munkáltató által előírt kötelezettségek teljesítésétől (pl. közigazgatási szakvizsga). Emellett a hivatali szerv vezetőjének joga van az alapilletmény törvényben meghatározott korlátok közötti eltérítésére (emelésére vagy csökkentésére).

A besorolási fokozatok közötti ugrás feltételei a megfelelő fokozatú minősítés, jogszabályi vagy munkáltatói követelmények.³⁹⁷ A besorolási fokozatokhoz fizetési fokozatok vannak hozzárendelve az eltelt évekkel arányosan.

A kormánytisztviselők esetében a törvény differenciáltabb illetményrendszert alkalmaz, függően az alkalmazó szerv jogállásától, emellett az álláshelyek besorolásától. Itt már nem működik a szenioritás elve. Emellett plusz juttatásokat is bevezetett a jogalkotó, amelyek egy része a jogviszonyban töltött idő alapján (álláshelyi, szolgálati elismerés) jár, másik része teljesítmény-, kompetencia-alapú (teljesítmény-, motivációs elismerés).

A Kormány állapítja meg a kormánytisztviselők álláshelyhez rendelésének szempontjait és meghatározza az álláshelyek besorolását, amely kategóriákat a törvény nevesíti. A munkáltatói jogkör gyakorlója dönt, hogy a kormánytisztviselő milyen besorolású álláshelyre kerül.

4.4. A jogviszony lezárása

A zárt rendszer előnyeként említettük a stabilitást és elmozdíthatatlanságot. Ennek megnyilvánulása, hogy a közszolgálati tisztviselők sokkal védettebbek, mint a munkavállalók, hiszen csak a közszolgálati törvényekben taxatív felsorolt okokra hivatkozva szüntethető meg jogviszonyuk.

Mind a Kttv., mind a Kit. két módját nevesíti a közszolgálati jogviszony lezárásának. Az egyik a **megszűnés**, amikor valamely oknál (feltétel, esemény bekövetkezése pl. halál, összeférhetetlenség) fogva a jogviszony automatikusan véget ér, a

³⁹⁶ Ptk. 6:548. §.

³⁹⁷ Ha a tisztviselő a követelményeket a várakozási idő lejárta előtt teljesíti, a magasabb besorolási fokozat legalacsonyabb fizetési fokozatába kell sorolni. Kttv. 120. § (1) bek.

másik mód a **megszüntetés**, amikor valamely fél kezdeményezi a jogviszony lezárását (közös megegyezés, lemondás, felmentés, hivatalvesztés, próbaidő alatt).

Az utóbbi években a jogszabályokba olyan felmentési okok is bekerültek, amelyek a zárt rendszer stabilitásával szakítva, viszonylag szabad mérlegelést és szubjektív döntést adnak a munkáltató kezébe. A Kttv. szerinti méltatlanság megnyilvánulása, ha olyan magatartást tanúsít a tisztviselő – akár a hivatali munkájával (munkavégzésével), akár a kormánytisztviselői jogviszonyából adódó kötelezettség megszegésével összefüggésben, akár munkahelyén kívül –, amely alkalmas arra, hogy az általa betöltött beosztás tekintélyét vagy a munkáltató jó hírnevét, a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalmat súlyosan rombolja, és emiatt nem várható el, hogy a munkáltató a jogviszonyt fenntartsa.³⁹⁸ A kinevezésnél negatív létesítési feltételként említettük a bizonyos, a törvényben nevesített bűncselekmények megalapozott gyanúja miatt indított büntetőeljárást. Ennek közlése esetén a munkáltató méltatlansági eljárást kezdeményez.³⁹⁹ A tisztviselő az eljárás során bármikor kérheti azonnali hatályú felmentését. (Ebben az esetben nem illeti meg végkielégítés).

Szintén ilyen okként értékelhető a vezetői bizalomvesztés, amelyet a Kttv. a szakmai lojalitás követelményének megsértésének tekint. Ez is viszonylag szubjektív és nehezen bizonyítható, ezért rögzíti, hogy csak a tisztviselő magatartásában vagy munkavégzésében megnyilvánuló tényre lehet hivatkozni és azt konkrét bizonyítékokkal kell alátámasztani.

A Kit. hasonló fogalma az érdemtelenség, illetve bizonytalan helyzetet szül az az eset is, amikor a kormányzati igazgatási szerv a feladatok hatékonyabb biztosítása érdekében a kormánytisztviselő álláshelyére másik kormánytisztviselőt alkalmaz (bár ez utóbbi esetben másik álláshely-felajánlási kötelezettsége van a munkáltatónak). Az érdemtelenség a méltatlanság kategóriájával szinte azonos, egy plusz kitétel van benne: ha a tisztviselő feladatait nem az alappal elvárható szakmai elhivatottsággal végzi. A Kormány is viszonylag szabadon gazdálkodhat az álláshelyekkel és „visszahívhatja” a központosított álláshelyállományba, vagy az alaplétszám részét képező álláshelyet megszünteti.

5. Új tendenciák a közszoigálat fejlődésében

³⁹⁸ Kttv. 64. § (1) bek.

³⁹⁹ A méltatlansági eljárás célja annak megállapítása, hogy a büntetőeljárásban vizsgált cselekmény összefüggésben áll-e és ha igen, milyen mértékben a kormánytisztviselő munkakörével, továbbá a tanúsított magatartás alkalmas-e arra, hogy a kormánytisztviselő által betöltött munkakör tekintélyét, a munkáltató jó hírnevét vagy a jó közigazgatásba vetett közbizalmat súlyosan rombolja. Önmagában az a tény, hogy büntetőeljárás van folyamatban, nem alapozza meg a méltatlanság megállapítását.

2011-gyel megszületett a Magyary Zoltán nevével „fémjelzett” átfogó közszolgálati reformprogram a közigazgatás középtávú működési kereteit meghatározó stratégiai dokumentumként, amelynek fő célkitűzése a hatékonyság növelése a közigazgatásban és közszolgálatban. Cselekvési programként biztosítja a folyamatos mérhetőséget. Megvalósulásáról évente jelentés készül. Az előrehaladásnak megfelelően újabb változatok kiadására kerül sor.

Főbb beavatkozási területei a következők:

- szervezet,
- feladat,
- eljárás,
- személyzet.

A beavatkozási területekhez stratégiai célkitűzések igazodnak:

- a **szervezethez** az eredményes szervezeti működés (teljes körű szervezetkataszter, áttekinthető, egységesített szervezetrendszer, elégséges felszerelés),
- a **feladathoz** feladatrendszer megújítása (teljes körű feladatkataszter, formai és tartalmi dereguláció, stratégiai tervezés megújítása),
- az **eljáráshoz** kapcsolódóan belső eljárások megalapozása és racionalizálása (sztenderdizálás, minőségi jogalkotás, visszacsatolás, monitoring, értékelés) és az ügyfélkapcsolatok javítása (ügyfélközpontú szolgáltatások, kezdeményező kommunikáció, konzultáció),
- a **személyzethez** igazodva személyzeti igazgatás fejlesztése (megfelelő munkáltatói képességek kialakítása, vezetői képességek fejlesztése, feladatrendszer megújítása) és kiszámítható, vonzó életpálya (elkötelezett munkatársak, felkészültség javítása, átjárhatóság biztosítása).

A személyzetet illetően új életpályamodell kidolgozására törekednek a jogalkotók, ahol az életút-elemek kialakítása tervezett, a kiszámíthatóság mellett egyre nagyobb hangsúlyt kap a képzés, új-régi vizsgarendszerrel,⁴⁰⁰ összekapcsolva az előmenetellel, teret engedve a specializálódásnak. Ez az életpályamodell a **közszolgálat tágabb értelmével dolgozik**, beleértve a szolgálati és közalkalmazotti jogvi-

⁴⁰⁰ A Ktv. hatályba lépésével létrejött a közigazgatási alapvizsga, amelyet a jogviszony létesítését követően kellett a köztisztviselőnek letennie a jogviszonya megtartása érdekében és a közigazgatási szakvizsga, amely az előmenetel feltétele volt. 2009-től időlegesen megszűnt a közigazgatási alapvizsga, felváltotta helyét a versenyvizsga, amely már jogviszony létesítési feltételként jelentkezett, azonban 2010-től a kormányváltással visszaállt a régi vizsgáztatási rendszer.

szonyban állókat is. Az életpályák fejlesztésére közös elvek, értékek lefektetését célozza. Új alapokra helyezték a közszolgálatban dolgozók felsőfokú képzését a Nemzeti Közszolgálati Egyetem létrehozásával. Az új életpálya modell jogi megalapozásaként a közszolgálati életpályák összehangolásáról szóló 1207/2011. (VI. 28.) Korm. határozat, a Kormányzati Személyzeti Stratégiáról szóló 1336/2011. (X. 14.) Korm. határozat és az új közszolgálati életpálya bevezetéséről szóló 1846/2014. (XII. 30.) Korm. határozat szolgál. Az életpályamodellel kiemelt területei a következők:

- hivatásetikai normák,
- munkakör-alapú rendszer,
- kiválasztás,
- értékelés,
- előmenetel és javadalmazás,
- képzési, továbbképzési és vizsgarendszer,
- állami/munkáltatói gondoskodás.

A program szerint is értékválasztásra van szükség, amely a stabilitást, kiszámíthatóságot képviselő *karrier-elv*, valamint a változásokhoz való rugalmas alkalmazkodást feltételező hatékonyság és a teljesítmény értékeinek ötvözését igényli. A Program szerint a hatékonyság megteremtéséhez szakmai tudásra, elkötelezettségre és bizalomra (a végrehajtás iránt) van szükség. Alapelvei közé tartozik az *egységesség, átjárhatóság* megteremtése, a rugalmasság, a munkakör-alapúság. Emellett a már Magyar Zoltán idejében is megjelent *teljesítményértékelési rendszer* is átalakul, új teljesítménymérési eszközökkel, munkakör alapú megközelítéssel. Már a közszolgálati szabályok kialakulása, fejlődése során is felmerült a kérdés, tartható-e ez az állapot, szükség van-e a specialitások fenntartására. Az ott felsorolt, befolyásoló tényezők (lazuló társadalmi viszonyok, új élethelyzetek, a piaci megoldások adaptálhatósága) itt is elmondhatók mint folyamatosan jelenlevő tendenciák a közszolgálat fejlődésére. Emellett új elvek jelentek meg: *költséghatékonyság, takarékoság, szolgáltató jelleg, „ügyfélbarátság”, az infokommunikáció* adta lehetőségek kihasználása, amelyek szintén a változás irányába hatnak. Nemcsak a közigazgatás struktúrája változik ezáltal, új feladatokkal, hanem a közszolgálatban a magánszférában alkalmazott megoldások integrálását is felvetik. Emellett meghatározók az adott ország hagyományai és jogrendszerének stabilitása is.

A Program folytatásaként, az eddig elért eredmények és további feladatok bemutatásaként 2012-ben a Kormány meghirdette a Magyar Program 12.0-át. A dokumentum az eddigi tapasztalatok összegzését, a megvalósult fejlesztéseket, valamint a további feladatok ismertetését tartalmazza.

2014 augusztusában a közszolgálati életpálya kidolgozásával összefüggő feladatok végrehajtásának koordinálására, valamint a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai, a közszolgálati jogviszonyban állók és a Magyar Honvédség hivatásos állományú új életpályamodelljének összehangolásával kapcsolatos belügyminiszteri háruló koordinációs feladatok ellátására miniszteri biztost neveztek ki.

Időközben azonban **új Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Program került elfogadásra** a 2014-2020 közti időszakra, mely már elsősorban a munkaköralapú közszolgálati rendszer kialakítását hangsúlyozta az egységes életpálya helyett.⁴⁰¹ Ennek megfelelően a korábban már ismertetett kormányzati igazgatásról szóló **2018. évi CXXV. törvény** olyan módon nyúlt bele a fennálló dezintegrált közszolgálati szabályozásba, ami az életpálya helyett egy kevésbé stabil alkalmazást tesz lehetővé. A nehezen áttekinthető szabályozást pedig tovább árnyalja az, hogy ezen túl a közszolgálatban is lehetőség nyílik a munkajog alapú foglalkoztatásra.

Mint azt korábban is említettük, tisztán zárt vagy nyitott rendszer nem létezik és nem létezett, de Európában mégis inkább a zárt felé hajló közszolgálati rendszerek terjedtek el. Az utóbbi évtizedekben azonban megfigyelhető egy lazulás a társadalmi, gazdasági változásoknak köszönhetően. A privatizáció következtében például vannak olyan feladatok, amelyek átkerültek a magánszférába, ezzel a feladat ellátására is munkaviszony keretében kerül sor. Egyre több a kiszereződésre példa, amelynek lényege, hogy a feladat továbbra is az államé, azonban annak ellátását magánszervezetekre bízzák, amely szintén az előbbi következményt vonja maga után. Az állampolgári szerepvállalás növelése is hasonló hatásokkal járhat.

A zárt rendszeren való lazítás azonban nem feltétlenül kívülről történhet, csökkentve a terheket és a létszámot, hanem a belső szabályozás oldásával, a szabályok leépítésével, a munkáltató számára nagyobb mozgástér engedélyezésével is megvalósulhat.

A lazuló társadalmi viszonyoknak, az instabil gazdasági helyzetnek köszönhetően, az információs társadalom megjelenésével egyre gyakrabban felmerül egyéb alkalmazási keretek szükségessége is, amelyek nem feltétlenül igénylik a kinevezés jogi kötöttségét (pl.: távmunka, részmunkaidős foglalkoztatás). Ebben az új helyzetben a jelenlegi közszolgálati szabályozás nem elégíti ki az új igényeket, nem tesz eleget a megváltozott követelményeknek. A **New Public Management** által kínált eszközök teljes átvétele sem bizonyult sikeresnek, a neoweberi államfelfogás közigazgatásra gyakorolt hatásai pedig még nem mérhetők. Ebben az átláthatatlan rendszerben kellene rendet teremteni, át kell gondolni a jogviszony létesítésének lehetőségeit, ehhez kapcsolódóan pedig arányos jogok és kötelezettségek megállapítása szükséges, a felelősséget ehhez a kerethez mértén kellene meghatározni,

⁴⁰¹ http://www.kormany.hu/download/8/42/40000/Kozigazgatás_fejlesztési_stratégia_.pdf, 20. oldal (2019. 02. 03-i letöltés).

mindezt úgy, hogy egyszerű és átlátható legyen a jelenlegi jogi túlszabályozottsággal szemben.

A 20. századtól, a jóléti állam megjelenésével, az állami szerepvállalás megváltoztatásának igénye és az új közigazgatási feladatok miatt megnövekedett a közszolgáltatásban dolgozók létszáma és átalakult struktúrája is. Az időközben kialakult gazdasági recenzió következtében azonban szükségessé vált a közszféra kiadásainak csökkentése is, az elavult, nem megfelelően működő közigazgatási rendszer modernizálása, ezért új módszerekhez, eszközökhöz kellett folyamodni. Erre választ jelentett a *New Public Management*.

Ez az új eszme a már magánszférában bevált, piaci típusú megoldásokat próbált bevezetni a közigazgatásban is. A cél a hatékonyság, eredményesség növelése volt. Alkalmazott eszközei közé tartozott a létszámleépítés, teljesítményértékelés és a feladatok magánszférába való kiszervezése. Ennek következtében egyre több országban megfigyelhető volt a zárt rendszer nyitottabbá válása, az addigi kötöttségek fokozatos leépítése, a mobilitás jelentőségének növekedése.

Mára a NPM-be vetett hit megrendült, mivel nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket és mivel az állam szerepének meggyengítése nem bizonyult hasznosnak.⁴⁰² A közszolgálati rendszerre már említett jelzők (stabilitás, élethivatás, garantált előmenetel) lassan elvesztik jelentésüket, kiüresednek és jogilag és erkölcsileg is kiszolgáltatottá, támadhatóvá válik ez a réteg, amelynek elsődleges feladata lenne a köz szolgálat, a közbizalom birtoklása. G. Fodor Gábort és Stumpf Istvánt idézve, az elmúlt években kialakult helyzetben és a gazdasági válság okozta káoszban „a politikai konszenzus hiánya lerontotta a kormányzati teljesítményt és a célok (a vízió) hiánya összefonódott az eszközök válságával”.⁴⁰³ Másrészt a közigazgatás a dolgozók összetételét tekintve is nagyon vegyes képet mutat. Ez az intézmények széttagoltságából, óriási létszámából (mind horizontálisan /települési önkormányzatok/, mind vertikálisan) és a jogviszonyok sokrétűségéből, átláthatatlanságából és fellazulásából ered. Szintén a szabályozás elavultságában és az ellenőrzés, a felelősségre vonás hiányában rejlik a korrupció elszaporodása is.

Az NPM adaptációjának sikertelensége következtében új irányzat született, a neoweberi felfogás.⁴⁰⁴ A köztisztviselők oldaláról megvizsgálva a kérdést a neoweberi felfogás alkalmazásának előnyei a következők:

- a rugalmasabb foglalkoztatást biztosító módszerek kidolgozása révén elérhető hatékonyabb munkavégzés. A közigazgatási feladatok sokszínűsége

⁴⁰² LINDER, *i.m.* 30. Az NPM-ről lásd még részletesebben az első, valamint a közigazgatástudományi irányzatokat taglaló fejezeteket.

⁴⁰³ G. FODOR Gábor – STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás*. Nemzeti Érdek, 2008/7, 5.

⁴⁰⁴ A neoweberi államról lásd még részletesebben az II. fejezetet.

indokolja azt is, hogy az adott ágazathoz, szervezethez, tevékenységhez leginkább illeszkedő foglalkoztatási módszert (közszolgálati, megbízási, vállalkozási), munkaidő-beosztást (teljes munkaidő vagy rész, „fix”, nyolc és fél öt közötti vagy „rugalmas” munkaidő-keret), munkavégzési helyet (székhelyen vagy távmunkában) határozzuk meg. Ha a köztisztviselő érzi, hogy a munkáltatója tekintettel van helyzetére, életkörülményeire, akkor ő is ehhez mérten viszonyul majd munkájához. Ezen módszerek (úgy mint a munkaidő, a munkavégzés helyének rugalmassága) egyáltalán nincsenek kihatással a feladat ellátására, kivéve a foglalkoztatás jellegének meghatározását,

- a felsővezetőkkel szemben támasztott többletkövetelmények szerződésbe foglalása, nagyobb döntéshozatali jogosultsághoz magasabb szintű, szigorúbb felelősség meghatározása. Megoldást jelenthet a két réteg: a „normál” köztisztviselő és a vezetői megbízásúak, akár politikai funkciókkal bíró tisztviselők közötti határvonalak kijelölése, mind a tevékenységeket, mind a felelősséget illetően. Ez megvalósulhat törvényi szabályozás által, de szerződés is rögzítheti az egyedi megállapodások eredményeit. Semmiféleképpen nem értek egyet azonban a jelenlegi, a kormánytisztviselőket életre hívó jogi szabályozással, mert nem a fenti okok, a fokozottabb felelősség deklarálása indokolták létrehozását,
- a flexibilitás növelése. Ez a követelmény, javaslat az első ponthoz kapcsolódik. Ma már nem a konvenciókhoz, hagyományokhoz kell igazítanunk a közigazgatás munkáját, lassítva, megkötve azt, hanem a modern életviszonyokhoz alkalmazkodva – még a pártatlanság, függetlenség, politika-semlegesség keretein belül – meg kell teremteni azon körülményeket, amelyek között a köztisztviselő saját maga gazdaságosan tudja beosztani idejét és akár egyéb feladatokat is vállalhat,
- a privilégiumok elsorvasztása. Ehhez elsősorban a közigazgatás intézményrendszerének felülvizsgálatára, a széttagoltság megszüntetésére, az indokolatlan kedvezmények eltörlésére van szükség.⁴⁰⁵

A neoweberi állam és közigazgatásának körvonalai csak most vannak alakulóban és ezek közszolgálatra gyakorolt hatása ma még nehezen meghatározható. A közszolgálati szabályozás útja a 21. század differenciátlan (asszimilációs) szabályozásától a 20. század elkülönült és karrierrendszerű szabályozásán át vezetett az NPM által erőltetett és a versenyszférához közelítő új szabályozás felé, közszolgálati kapcsolatos napjaink dilemmáihoz.

⁴⁰⁵ VESZPRÉMI Bernadett, *Felelősség a közszolgálatban*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012, 65-66.

A jelenlegi szabályozás teret enged a munkajogi jogviszonyban való foglalkoztatásnak, korlátait részben a munkáltatóra bízva, és csak létszámkeretet határozva meg, ezzel a magánjogias szabályozásnak is utat nyitva. Álláspontunk szerint azonban változatlanul indokolt a zárt közjogi típusú szabályozás fenntartása az alábbiak miatt:

- a közszolgálati tisztviselők adják a közigazgatás személyzeti állományát, a személyzeti politika pedig a közigazgatás hatékonyságának feltétele. A szervezet, feladat és személyzet egysége teszi az államot működőképpé,
- míg a munkajogban a magánszféra valamely alanya (egyéni vagy társas vállalkozás) áll munkáltatói oldalon, addig a közszolgálati jogban a munkáltató személye speciális (valamely közigazgatási szerv vagy közfeladatot ellátó nem közigazgatási szerv),
- a közigazgatási jog – mint jogág – alapvető célja a közhatalom gyakorlása, valamely közfeladat elvégzése, ezáltal bár a közszolgálati jogviszony munkavégzésre irányuló jogviszony, de speciális cél, speciális szervezeti háttér jellemzi,
- a munkavégzés helye is speciális: valamely kormányzati igazgatási szerv, helyi önkormányzat, leegyszerűsítve a hivatal,
- általában jogilag is elkülönül az egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyoktól,
- a felek (állam – tisztviselő) közti jogviszony egyenlőtlen, gyakran egyoldalú,
- a jogviszony kötött, törvényben meghatározottak a kiválasztás, a tartalom vagy éppen a jogviszony lezárásának feltételei. Maga a tevékenység indokolja a különleges szabályozást,
- mindkét oldalon speciális többletjogok és többletkötelezettségek jelentkeznek, amelyek tekintetében mind a Kttv.-t, mind a Kit.-et a kógenia jellemzi. Ennek oka a végrehajtó funkció ellátása,
- a munkajoghoz képest új jogintézmények (pl. előmenetel, fegyelmi felelősség, hivatásetica, Magyar Kormánytisztviselői Kar, Kormánytisztviselői Döntőbizottság) is megtalálhatók a közszolgálatban.

A fenti jellemzők figyelembevételével tehát a jövőben is olyan speciális jogállásra van szükség, amelyet mindenképpen a közjog keretei között szükséges szabályozni.