

Recenzió a Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése (szerk.: Lapsánszky András) című kötetről

KOI GYULA¹

Absztrakt

E könyvismertetés a Lapsánszky András által szerkesztett Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése című kötetet kívánja bemutatni. A kötet elméleti, valamint gyakorlati jogászok közös műve. Az írás a hazai szakigazgatások rendszerének egyes jelentősebb jogintézményeire fókuszál.

Book Review on Administrative law. Theory and functioning of our special administration system (edited by András Lapsánszky)

This book review pays attention to present of observations on Commentary of Administrative law. Theory and functioning of our special administration system (edited by András Lapsánszky). This volume a joint work of Hungarian legal scholars, and practising lawyers. This paper focuses on some of the major legal institutions of the elements of domestic special administration.

Jelen ismertetés tárgyául szolgáló kötet² vizsgálata egy, időhatárai tekintetében kiterjesztetten, napjainkig kitekintő kutatás részeként készült.³ A *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése* című kötet nem előzmény nélkül való. A 2013-as elődkiadvány három kötetben jelent meg *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből* vezetőcím alatt.⁴ A kötet terjedelmes voltára, valamint a terjedelmi korlátokra tekintettel egy elméleti alaptanulmányon kívül részenként csupán egy-egy fejezet bemutatására nyílik mód, bár minden írás említésre kerül.

A könyv célkitűzéseit az előszó összegzi. Tagadhatatlanul igaz, hogy a közigazgatási jog egyik legalapvetőbb sajátossága, hogy joganyagának legnagyobb részét a közigazgatási szakágazatok (szakigazgatások), vagyis a különös rész teszi ki. A kötet a hazai jogi karok és a Nemzeti Közszerződési Egyetem összefogásával jött létre, így téve lehetővé a szinte átfoghatatlan terjedelmű szakigazgatási jog minél teljesebb körű elemzését. Didaktikailag a könyv célkitűzése nem pusztán repetitív jogszabályleírás, hanem a szakigazgatási területek

¹ Jogász, igazgatásszervező, bibliográfus. PhD., tudományos főmunkatárs, NKE ÁNTK Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék. A szerző a Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézet tudományos munkatársa is. 2001 óta folytatja tudományos kutatásait és 2003-tól egyetemi oktatótevékenységét. Fő kutatási területe a nagy közigazgatási rendszerek (frankofón, germán, angolszász) közigazgatás-tudománya, valamint a magyar közigazgatás-tudomány; illetve az összehasonlító közigazgatás-tudomány és közigazgatási jog (Kína, Oroszország). Kutatásai középpontját elsősorban a hazai közigazgatás-tudományt ért külföldi hatások vizsgálata mellett Magyar Zoltán életművének kritikai kiadása, valamint az Államtudományi klasszikusok sorozat bevezető tanulmányai körében a legjelentősebb hazai szerzők életművének és elméleti munkásságának bemutatása jelenti. Elsősorban angol, francia, német, és orosz nyelven beszél, illetve ezek mellett kínai és latin nyelven is dolgoz fel forrásokat.

² LAPSÁNSZKY András /szerk./ (2020): *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Budapest, Wolters Kluwer Hungary 956. ISBN 978 963 295 919 1.

³ Az írás az NKE ÁNTK Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék „Magyar Zoltán összes munkái. Kritikai kiadás (2014-2033)” elnevezésű kutatás keretében készült.

⁴ LAPSÁNSZKY András /szerk./ (2013): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből* I. A szakigazgatás általános alapjai, nemzetközi összefüggései. Az állami alapfunkciók igazgatása. II. Gazdasági közigazgatás. Infrastruktúra igazgatás. III. Humán közszolgáltatások igazgatása. Budapest, CompLex Wolters Kluwer 401., 679., 356. ISBN 978 963 295 315 1

magyarázó, a közigazgatás adott ágazatba való beavatkozás okainak, szükségességének leírását, ideértve a történeti, és nemzetközi (EU) összefüggéseit. Az oktatási célzat miatt hangsúlyozásra kerül a munka szakkönyvi-kézikönyvi jellege. A 2013-as, háromkötetes alapkönyv megjelenését követő új, egykötetes kiadás kapcsán a szerkesztő hitet tesz a mű jövőbeni fejlesztése, naprakésszé tétele mellett.⁵

A kötet első része A szakigazgatás alapjai – az állami alapfunkciók igazgatása címet viseli (idesorolva a rendészeti területet is), és tizenhat fejezetet dolgoz fel.⁶

Fábián Adrián jegyzi A szakigazgatás közigazgatás-elméleti alapjai című fejezetet. Az elméleti alapokat adó kulcstanulmány világossá teszi, hogy az általános rész – különös rész felosztás azaz az általános igazgatási jog és különös (speciális) közigazgatás, azaz szakigazgatás nagyrészt virtuális, hiszen a szakigazgatás, a specializált feladatellátás lett a közigazgatás tipikus megvalósulási formája. Ilyen értelemben az általános közigazgatásfogalom legfeljebb a szakigazgatás elméleti alapjaként használható. Az általános közigazgatás az általános hatáskörű szervek (Kormány, kormányhivatal, helyi-települési önkormányzat igazgatási szervei) körében merül fel, és ezek tevékenysége elméletileg nem köthető ágazatokhoz. A szakigazgatások jogának elemzése nem lehetséges a közigazgatás általános tudományos ismérveinek ismerete nélkül (és viszont). Ugyanakkor a modern közigazgatás tulajdonképpen szakigazgatást jelent,⁷ persze ezek a szakigazgatások a különböző, akár egyidejűleg alkotott művekben kissé el is térhetnek egymástól.⁸

Az első részben több egyéb fejezet található. Takács Albert a szerzője A közigazgatás szakigazgatási feladatainak alkotmányos alapjai című fejezetnek.⁹ Balázs István írta Az Európai Közigazgatási Tér és az európai közigazgatási jog című fejezetet.¹⁰ Horváth M. Tamás, Bartha Ildikó, és Bordás Péter nevéhez fűződik A közmenedzsment a szakigazgatásokban című fejezet.¹¹ Az Állami alapnyilvántartások témakört Nyitrai Péter és Kárpáti Orsolya dolgozta fel.¹² A külföldiek igazgatása és a menekültjog fejezet Rózsás Eszter munkája.¹³ A külügyi igazgatás fejezetet Csatlós Erzsébet írta.¹⁴

A rendészeti tevékenység és igazgatás közigazgatási jogi alapkérdései. Közbiztonság, közrend, veszélyelhárítás címet viselő fejezet Patyi András munkája. A szerző helyesen mutat rá arra, hogy a rendészet talán a közigazgatás legrégebbi ágazata. Fontos megállapítás, hogy a rendészet a közigazgatás része. A közbiztonság, a közrend, a köznyugalom biztosítása már a Polizeiwissenschaft/science de police/scientia politico-cameralis időszak legfontosabb

⁵ LAPSÁNSZKY /szerk./ (2020): i.m. (2. lj.) 27-28.

⁶ LAPSÁNSZKY /szerk./ (2020): i.m. (2. lj.) Uo., 31-367.

⁷ Uo., 31-51.

⁸ A nem hatósági eljárások szakigazgatási szempontú elemzésénél helye lehet az autonóm államigazgatási szervek, a kormányhivatalok, és az önálló szabályozó szervek, továbbá a köztestületi szervek, vagy a közszolgálati eljárások vizsgálatának. Az Ákr. hatálya alól kivett eljárások körében felmerülhet az állampolgársági eljárás, vagy az MNB eljárásai. Ugyanakkor számos szakigazgatási szempontú eljárásfajta is adódhat: agrárigazgatás, honvédelmi igazgatás, igazságügyi igazgatás, pénzügyi igazgatás stb. Minderre: BOROS Anita – PATYI András /szerk./ (2020): *A hazai közigazgatási (nem hatósági) eljárások alapvető jellemzői a hatékonyság tükrében*. Budapest, Dialóg Campus 318.

⁹ LAPSÁNSZKY /szerk./ (2020): i.m. (2. lj.) 52-69.

¹⁰ Uo., 70-90.

¹¹ Uo., 91-114.

¹² Uo., 115-134.

¹³ Uo., 135-153.

¹⁴ Uo., 154-178.

törekvéseinek egyike volt. A rendvédelem kontra rendészet problematika elemzése során a rendvédelmi szervek köréből a Magyar Honvédség legális alapokon kizárható. A központi államigazgatási szervek kérdését rendező 2010. évi XLIII. törvény rendvédelmi szervként a rendőrséget, a büntetés-végrehajtási szervezetet, a hivatásos katasztrófavédelmi szervet, és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat sorolja fel. A korábbi alkotmány ismerte a „rendészet,” és a „rendvédelem” kifejezéseket, azonban ezek jelentését nem határozta meg. A hatályos Alaptörvény azonban pontot tesz azzal a kérdés végére, hogy csupán már csak a rendvédelem kifejezést használja. Ugyanígy jelentékeny a fejezet során a materiális rendészetfogalom rögzítése. A Rendőrség, vagy rendőrségek kérdéskör szintén a régi alkotmányos szabályozásra megy vissza. A korábbi alkotmány a nagy kezdőbetűs Rendőrség szó leírásával azt fejezte ki, hogy csupán egy rendőrség van, a Kormány által irányított állami rendőrség. A hatályos szabályok már kisbetűvel, szervtípusként írják a rendőrség szót, a sarkalatos törvényekre bízva a több rendőrség (önkormányzati rendőrség) megalakítását, konstituálását. Fontos tény, hogy a fejezet kiter a löfegyverhasználat kérdésére is. A komplementer rendészet, és azon belül az önkormányzati rendészet kérdése is figyelemre tarthat számot. Ilyen szerepköre lehet a helyi önkormányzatoknak, a magánbiztonsági vállalkozásoknak (személy- és vagyónvédelmi társaságoknak), a civil önvédelmi szervezeteknek. Ide tartoznak az önkormányzati rendészet, a polgárőrség, a más társadalmi önkéntes egyesületek. A rendészeti feladatokat ellátó személyeknek az alábbiakat tekinti a törvény: a természetvédelmi őr és az önkormányzati természetvédelmi őr, az erdészeti hatóság rendészeti feladatokat ellátó tagja, a hegyőr, a hivatásos vadász, állami halőr és hivatásos halőr, a közterület-felügyelő, valamint a mezőőr.¹⁵

Érdemes rátekinteni a részt alkotó többi fejezetre. A Honvédelmi igazgatás fejezet szerzője Lakatos László.¹⁶ Az igazságügyi igazgatás fejezet írói Varga Zs. András és Patyi Gergely.¹⁷ Az állami vagyon és vagyonkezelés szakigazgatási alapjai fejezet Boros Anita nevéhez fűződik.¹⁸ A közpénzügyek szakigazgatási alapjai elnevezésű fejezet szerzője Pardavi László.¹⁹ Az adó- és vámigazgatás kérdéseit Christián László és Szabó Andrea vizsgálta.²⁰ A Közterület-igazgatás abszolút értelemben, illetve az előző könyvsorozathoz képest is új témakörét F. Rozsnyai Krisztina jegyzi.²¹ Az e-közigazgatás, e-kormányzat szakigazgatása fejezet szerzői Czékman Zsolt, Cseh Gergely, és Veszprémi Bernadett.²² A digitális állam hazai megvalósításának stratégiai alapjai az előző témakör korábbi könyvsorozat megjelenése óta eltelt időszak változásait tárja fel Czékman Zsolt és Ritó Evelin tolla nyomán.²³

A kötet második része A gazdasági igazgatás címet viseli, és tizenhét fejezetet foglal magában.²⁴

Érdemes a fejezetrendet a gazdasági igazgatás körében áttekinteni. A gazdasági igazgatás alapjai kérdéskört Lapsánszky András, a kötet szerkesztője elemezte.²⁵ A gazdasági

¹⁵ Uo., 179-200.

¹⁶ Uo., 201-222.

¹⁷ Uo., 223-244.

¹⁸ Uo., 245-264.

¹⁹ Uo., 265-284.

²⁰ Uo., 285-309.

²¹ Uo., 310-328.

²² Uo., 329-354.

²³ Uo., 355-374.

²⁴ Uo., 375-754.

²⁵ Uo., 375-398.

verseny igazgatása témát Tóth András írta meg.²⁶ Az állami támogatások joga témakörét Kovács András György és Tóth Tihamér dolgozta fel.²⁷ A közbeszerzések jogát Mudráné Láng Erzsébet jegyzi.²⁸ Az energetikai igazgatás tárgykör kérdéseit Borsa Dominika, Gyurita Rita, és Hulkó Gábor vizsgálta.²⁹

A bányajogi szabályozás alapjai és a bányászati igazgatás fejezetet Hulkó Gábor alkotta meg.³⁰ A bányajog és a bányászati (szak)igazgatás nemcsak a szakigazgatások, de a jog egészének egyik legrégebbi, korán specializálódott része.³¹ A szerző feldolgozza a bányajogi szabályozás főbb jellemzőit és elveit; a bányászati igazgatást (benne a szervrendszeri és a tevékenységi alapokat).

A rész egyéb fejezetei is érdekesek. Az Atomenergia-igazgatás című fejezetet Hulkó Gábor és Kecskés Gábor írta.³² A vízjog és vízügyi igazgatás kérdéseit Gerencsér Balázs Szabolcs tárja fel.³³ Az elektronikus hírközlés igazgatása tárgykört a kötet szerkesztője, Lapsánszky András mutatja be.³⁴ A közlekedési igazgatást Forgács Anna és F. Rozsnyai Krisztina ismerteti meg az olvasókkal.³⁵ A pénzügyi szervezetek igazgatásának kérdéseit Kálmán János vizsgálta.³⁶ A kereskedelem igazgatása körébe tartozó tematikát Fábíán Adrián és Pál Emese ismerteti meg az érdeklődőkkel.³⁷ A fogyasztóvédelmi igazgatás jogát Fazekas Judit és Szombati Ivett hozza közelebb mindannyiunkhoz.³⁸ A területfejlesztés és területrendezés szakigazgatási alapjait Barta Attila világítja meg.³⁹ Az építési jog szakigazgatási alapjai. Építési jog és építési igazgatás címmel a szakigazgatási kérdéskör e nem egyszerű, klasszikus témáját Bencsik András közvetíti a jogkereső közönség felé.⁴⁰ A környezetvédelmi igazgatás fejezetet Bándi Gyula és Szamek Gabriella tolmácsolja értő módon.⁴¹ A természetvédelmi és vadgazdálkodási igazgatás portréját Csáki-Hatalovics Gyula és Szabó Balázs rajzolta meg.⁴² Az agrár- és vidékfejlesztési igazgatás kulisszatitkaira a témakör régi munkása, Mikó Zoltán vet világot.⁴³

²⁶ Uo., 399-411.

²⁷ Uo., 412-432.

²⁸ Uo., 433-453.

²⁹ Uo., 454-479.

³⁰ Uo., 480-492.

³¹ Kifejezetten a bányászati szakigazgatással foglalkozó művek: BARTHA Béla (1907): *A magyar bányászati szakigazgatás tankönyve*. Selmezbánya, Joerges Ágost 194. KOI Gyula (2006): A bányajog és a bányászati szakigazgatás jellegzetességei. *Magyar Közigazgatás* 56. évf. 8. sz. 475-492. ISSN 0865-736X KOI Gyula (2019): Bányászati szakigazgatás. In: IMRE Miklós /szerk./: *Szakigazgatás I.* Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Egyetem 206-223. Egy újabb bányajogikismonográfia: IZSÓ István (2007): *A kavicsbányászat jogi szabályozási rendszere*. Miskolc, Bíbor 113.

³² LAPSÁNSZKY /szerk./ (2020): i.m. (2. lj.) 493-505.

³³ Uo., 506-528.

³⁴ Uo., 529-550.

³⁵ Uo., 551-575.

³⁶ Uo., 576-596.

³⁷ Uo., 597-611.

³⁸ Uo., 612-635.

³⁹ Uo., 636-657.

⁴⁰ Uo., 658-681.

⁴¹ Uo., 682-705.

⁴² Uo., 706-729.

⁴³ Uo., 730-754.

A kötet harmadik része A humán közszolgáltatások igazgatása címet viseli, és kilenc fejezetből áll, különválasztva a jóléti közszolgáltatásokat és a kulturális közszolgáltatásokat.⁴⁴

A humán közszolgáltatások alapjai fejezet szerzői Hoffman István és Asbóth Márton.⁴⁵ A jóléti közszolgáltatások körében foglal helyet az Egészségügyi jog és igazgatás fejezet, melynek szerzői Fazekas Mariann és Koncz József.⁴⁶ A Szociális igazgatás fejezet írója Hoffman István.⁴⁷ A gyermekvédelmi igazgatás kérdését Rózsás Eszter dolgozta fel.⁴⁸ A kulturális közszolgáltatások körében a köznevelés-közüoktatás szakigazgatási alapjait Árva Zsuzsanna írta meg.⁴⁹ A felsőoktatás igazgatása fejezet feldolgozója Nagy Marianna.⁵⁰

A kulturális igazgatás témakör szerzője Szabó Annamária Eszter. A fejezet feldolgozza a kulturális igazgatás fogalmát. A kulturális igazgatás alanyának, az állami beavatkozás mértékének, területeinek változása az egyes korszakokban fontos alkérdés. A kulturális jog helye a jogrendszerben egyfelől alkotmányos alapokként, másfelől az alkotmánybíró sági gyakorlat formájában tételeződik. A kulturális örökség védelme a szakigazgatási témakör egy sajátos beavatkozási területe. A közgyűjteményi igazgatás a muzeális intézmények igazgatását, illetve a könyvtárak és a levéltárak igazgatását foglalja magában.⁵¹ A levéltári kérdések is feldolgozásra kerültek közigazgatási jogász szerzők által.⁵²

A rész további fejezetei az alábbiak. A Médiaigazgatás fejezetet Fazekas János elemzésében olvashatjuk.⁵³ A sportigazgatás témakörét Rixer Ádám tolmácsolásában ismerhetjük meg.⁵⁴ Meglátásunk szerint helyes az a technikai újítás, hogy a korábbi három kötet helyett az új kiadvány egy (bár igen terjedelmes) kötetben adja a szakigazgatások hatályos képét. Megállapítható, hogy a kötet a hazai közigazgatási jog, és a szakigazgatások vizsgálatának fontos és kiemelkedő darabja, amelyet mindenki haszonnal forgathat.

Felhasznált irodalom

BARTHA Béla (1907): *A magyar bányászati szakigazgatás tankönyve*. Selmezbánya, Joerges Ágost 194.

BOROS Anita – PATYI András /szerk./ (2020): *A hazai közigazgatási (nem hatósági) eljárások alapvető jellemzői a hatékonyság tükrében*. Budapest, Dialóg Campus 318.

IZSÓ István (2007): *A kavicsbányászat jogi szabályozási rendszere*. Miskolc, Bíbor 113.

KOI Gyula (2006): A bányajog és a bányászati szakigazgatás jellegzetességei. *Magyar Közigazgatás* 56. évf. 8. sz. 475-492. ISSN 0865-736X

⁴⁴ Uo., 755-956.

⁴⁵ Uo., 755-775.

⁴⁶ Uo., 776-805.

⁴⁷ Uo., 806-830.

⁴⁸ Uo., 831-848.

⁴⁹ Uo., 849-870.

⁵⁰ Uo., 871-890.

⁵¹ Uo., 891-906.

⁵² KOI Gyula – SCHWEITZER Gábor (2020): Levéltári kutatás. In: JAKAB András – SEBŐK Miklós (szerk.): *Empirikus jogi kutatások*. Budapest. Osiris 477-494.

⁵³ LAPSÁNSZKY /szerk./ (2020): i.m. (2. lj.) 907-931.

⁵⁴ Uo., 932-956.

KOI Gyula (2019): Bányászati szakigazgatás. In: IMRE Miklós /szerk./: *Szakigazgatás I.* Budapest, Nemzeti Közszerológálati Egyetem 206-223.

KOI Gyula – SCHWEITZER Gábor (2020): Levéltári kutatás. In: JAKAB András – SEBŐK Miklós (szerk.): *Empirikus jogi kutatások.* Budapest. Osiris 477-494.

LAPSÁNSZKY András /szerk./ (2013): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből* I. *A szakigazgatás általános alapjai, nemzetközi összefüggései. Az állami alapfunkciók igazgatása.* II. *Gazdasági közigazgatás. Infrastruktúra igazgatás.* III. *Humán közszolgáltatások igazgatása.* Budapest, CompLex Wolters Kluwer 401., 679., 356. ISBN 978 963 295 315 1

LAPSÁNSZKY András /szerk./ (2020): *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése.* Budapest, Wolters Kluwer Hungary 956. ISBN 978 963 295 919 1.