

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



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

**MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI JOG
ÁLTALÁNOS RÉSZ**

I. KÖTET

EGYETEMI TANKÖNYV

Második, átdolgozott kiadás

DEBRECEN
2014

A TANKÖNYV SZERZŐI

ÁRVA ZSUZSANNA	I. fejezet, IV. fejezet 3-4. pont, VIII. fejezet, valamint IX. fejezet Balázs Istvánnal, Barta Attilával és Veszprémi Bernadettel közösen
BALÁZS ISTVÁN	II., VI. fejezet, IX. fejezet Árva Zsuzsannával, Barta Attilával és Veszprémi Bernadettel közösen, valamint X-XII. fejezet
BARTA ATTILA	III-V. fejezet, VII. fejezet, valamint IX. fejezet Árva Zsuzsannával, Balázs Istvánnal és Veszprémi Bernadettel közösen
VESZPRÉMI BERNADETT	IX. fejezet Árva Zsuzsannával, Balázs Istvánnal és Barta Attilával közösen, valamint XIII. fejezet

Szerkesztette

BALÁZS ISTVÁN

Szakmai lektor

SZAMEL KATALIN

Technikai szerkesztő

BARTA ATTILA

Nyelvi lektor

PAPP OLGA ÉS KAZSAMÉR KATALIN ENIKŐ

Kézirat lezárva:

2014. október 31.

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

© A szerzők, 2014.

© Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014.

TARTALOMJEGYZÉK

I. A KÖZIGAZGATÁS HELYE AZ ÁLLAMHATALMI ÁGAK ÉS AZ ÁLLAMI SZERVEK RENDSZERÉBEN	8
1. A HATALOMMEGOSZTÁS HAGYOMÁNYOS ELMÉLETEI	8
2. ÚJ DIMENZIÓK A HATALOMMEGOSZTÁS ELMÉLETÉBEN	9
3. A HATALOMMEGOSZTÁS A MAGYAR JOGSZABÁLYOKBAN	12
4. A KÖZIGAZGATÁS A HATALOMMEGOSZTÁS RENDSZERÉBEN	13
<i>4.1. A közigazgatás és a törvényhozás kapcsolata</i>	<i>14</i>
<i>4.2. A közigazgatás és az igazságszolgáltatás kapcsolata</i>	<i>16</i>
<i>4.3. A közigazgatás és az államfő kapcsolata</i>	<i>16</i>
<i>4.4. A Kormány és a kormányzati tevékenység</i>	<i>18</i>
II. A KÖZIGAZGATÁS FOGALMI ELEMEI ÉS SAJÁTOSSÁGAI.....	19
1. A KÖZIGAZGATÁS FOGALMA	19
2. A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEZET- ÉS INTÉZMÉNYRENDSZER	21
3. A KÖZIGAZGATÁS ÁLLAMI FUNKCIÓI, FELADAT- ÉS HATÁSKÖREI.....	23
4. A KÖZIGAZGATÁS SAJÁTOSSÁGAI	25
5. A KÖZIGAZGATÁSI JOG SAJÁTOSSÁGAI	26
6. A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYZETE.....	27
7. A KÖZIGAZGATÁS MŰKÖDÉSÉHEZ KAPCSOLÓDÓ FOGALMI ELEMEL.....	30
<i>7.1. A közigazgatási szervezethez kapcsolódó fogalmi elemek.....</i>	<i>30</i>
<i>7.2. A közigazgatás funkcióinak, feladat- és hatásköreinek fogalmi elemei.....</i>	<i>31</i>
<i>7.3. Az irányítás, felügyelet, ellenőrzés és vezetés.....</i>	<i>36</i>
<i>7.4. A közigazgatás területi működéséhez kapcsolódó fogalmi elemek.....</i>	<i>37</i>
<i>7.5. A jogállami közigazgatás fogalma.....</i>	<i>42</i>
<i>7.6. A közigazgatási eljárás fogalma.....</i>	<i>45</i>
<i>7.7. A közigazgatás-tudományról.....</i>	<i>46</i>
III. A KÖZIGAZGATÁSI JOG HELYE A JOGRENDSZERBEN, A KÖZIGAZGATÁSI JOG SAJÁTOSSÁGAI.....	50
1. A KÖZIGAZGATÁSI JOG HELYE A JOGRENDSZERBEN	50
<i>1.1. A jogrendszer és annak tagozódása.....</i>	<i>50</i>
<i>1.2. A közigazgatási jog, mint jogág.....</i>	<i>51</i>
<i>1.3. A közigazgatás és más jogágak kapcsolata.....</i>	<i>53</i>
2. A KÖZIGAZGATÁSI JOG FORRÁSAINAK SAJÁTOSSÁGAI.....	54
<i>2.1. A közigazgatási jog forrásai.....</i>	<i>54</i>
<i>2.2. Jogszabályok.....</i>	<i>55</i>

2.3. Közigazgatási szervezetszabályozó eszközök	59
2.4. Az Európai Unióhoz való csatlakozás hatása a jogrendszerre.....	61
IV. A KÖZIGAZGATÁSI JOGI NORMA	64
1. A KÖZIGAZGATÁSI JOGI NORMA FOGALMA ÉS FAJTÁI	64
2. A KÖZIGAZGATÁSI JOGVISZONY	67
2.1. A közigazgatási jogviszony alanyai, tárgya és tartalma	67
2.2. A közigazgatási jogviszony típusai	68
3. A KÖZIGAZGATÁS ÁLTAL ALKALMAZOTT NEM KÖZIGAZGATÁSI JOG FŐ TERÜLETEI: A KÖZIGAZGATÁSI BÜNTETŐJOG ÉS A BIRTOKVÉDELEM	70
3.1. A közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztása	70
3.2. A kihágások szabálysértéssé transzformálása	73
3.3. A községi bíráskodás eltűnése	75
3.4. A Ptk. által szabályozott quasi bíráskodás	75
4. A RENDSZERVÁLTÁS UTÁNI IDŐSZAK	77
4.1. A szabálysértések.....	78
4.2. Polgári jogi területek a helyi igazgatásban.....	79
4.3. Az autonóm államigazgatási szervek által végzett jogalkalmazás sajátosságai ..	82
V. A KÖZIGAZGATÁS INTÉZMÉNYRENDSZERE ÉS A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETI FELEPÍTÉSE.....	84
1. AZ INTÉZMÉNY ÉS AZ INTÉZMÉNYRENDSZER FOGALMA.....	84
2. AZ INTÉZMÉNYRENDSZERT MEGHATÁROZÓ FŐBB TÉNYEZŐK	84
3. A KÖZIGAZGATÁSI INTÉZMÉNYRENDSZER SZŰK ÉS TÁG ÉRTELMEZÉSE.....	86
4. A KÖZIGAZGATÁSI INTÉZMÉNYRENDSZER TAGOZÓDÁSA	88
4.1. Államigazgatás.....	88
4.2. Atipikus központi közigazgatási szervek.....	92
4.3. Helyi önkormányzatok	93
4.4. Rendvédelmi (másképp rendészeti) szervek.....	94
4.5. A közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek.....	94
5. A KÖZIGAZGATÁSI SZERV	97
VI. A KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK.....	99
1. A KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK ÉS AZ ÁLLAMIGAZGATÁS KÖZPONTI SZERVEI	99
2. A KORMÁNY	102
2.1. A Kormány és a kormányzás.....	102
2.2. A Kormány feladat- és hatáskörei	103
2.3. A Kormány működése	104
2.4. A Kormány ülése	109
2.5. A Kormány döntései.....	110
2.6. A Kormány működését segítő szervek.....	111

2.6.1. A Miniszterelnökség	111
2.6.2. A Miniszterelnökséget vezető miniszter felelőssége a kormányzati tevékenység összehangolásáért.....	113
2.6.3. A Kormány munkáját segítő egyéb szervek.....	117
3. A MINISZTER ÉS A MINISZTÉRIUM	118
3.1. A miniszter jogállása	118
3.2. A minisztérium szervezete	120
3.3. A miniszter jogállása és feladatai.....	124
4. A NEM MINISZTÉRIUMI FORMÁBAN MŰKÖDŐ KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK	127
4.1. Az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek.....	128
4.2. A kormányhivatal	129
4.3. A központi hivatal.....	129
VII. A KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK TERÜLETI SZERVEI, AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADATOK TELEPÜLÉSI SZINTŰ ELLÁTÁSÁNAK RENDSZERE, A JEGYZŐ JOGÁLLÁSA ÉS FELADATAI	131
1. A KÖZÉPSZINTŰ KÖZIGAZGATÁS ÁLTALÁNOS KÉRDÉSEI.....	132
2. A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEKRŐL ÁLTALÁNOSÁGBAN	133
3. A 2014 VÉGÉN HATÁLYOS RENDSZER	134
3.1. A fővárosi és megyei kormányhivatalok intézményesítése és feladatai.....	134
3.2. A fővárosi és megyei kormányhivatalok belső struktúrája.....	136
3.3. Speciális hatáskörű területi államigazgatási szervek a kormányhivatal szervezetén kívül.....	138
4. AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK TELEPÜLÉSI SZINTŰ ELLÁTÁSÁNAK RENDSZERE ÉS VÁLTOZÁSA	139
VIII. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FOGALMA, RENDELTETÉSE ÉS JELLEMZŐI.....	143
1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ALKOTMÁNYJOGI HELYZETE	143
2. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK HATALOMMEGOSZTÁSBAN ELFOGLALT HELYZETE	144
3. A HELYI ÖNKORMÁNYZÁSHOZ VALÓ JOG.....	145
4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FOGALMA	146
5. AZ ALAPTÖRVÉNYBEN FOGLALT FELADAT- ÉS HATÁSKÖRÖK.....	148
6. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK TÍPUSAI.....	153
IX. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FELÉPÍTÉSE ÉS MŰKÖDÉSE, A HELYI KÖZÜGYEK FOGALMA. AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADATELLÁTÁS RENDSZERE, AZ ÖNKORMÁNYZATOK VAGYONA.....	155
1. A HELYI ÖNKORMÁNYZAT SZERVEZETE.....	155
1.1. A képviselő-testület.....	155
1.1.1. A képviselő-testület ülése előkészítésének feladatai.....	159
1.1.2. A képviselő-testület ülése, az ülésvezetés szabályai	160

1.1.3. A képviselő-testület ülését követő feladatok.....	166
1.2. <i>A polgármester</i>	166
1.2.1. Alpolgármester.....	172
1.2.2. Főpolgármester.....	172
1.2.3. A megyei közgyűlés elnöke.....	173
1.3. <i>A bizottság</i>	173
1.4. <i>A településrészi önkormányzat</i>	177
1.5. <i>A jegyző</i>	179
1.5.1. Aljegyző.....	181
1.5.2. Főjegyző és megyei jegyző.....	181
1.5.3. A közös önkormányzati hivatal jegyzője.....	182
1.6. <i>A polgármesteri hivatal</i>	182
1.6.1. Közös önkormányzati hivatal.....	183
1.7. <i>A helyi önkormányzatok társulásai</i>	184
1.7.1. A társulásokra vonatkozó hatályos joganyag felépítése.....	184
1.7.2. Az Möt. általános társulási szabályainak részletezése.....	187
1.7.3. A közös önkormányzati hivatal.....	191
1.7.4. A társult képviselő-testület.....	193
2. A HELYI KÖZÜGYEK FOGALMA	195
3. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FELADAT- ÉS HATÁSKÖRI RENDSZERE	198
3.1. <i>A helyi önkormányzatok saját feladat- és hatáskörei</i>	199
3.2. <i>A helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási feladatok</i>	206
3.3. <i>Összefoglaló a feladatrendszer kapcsán</i>	210
4. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK VAGYONA ÉS ANNAK JELLEMZŐI	211
X. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A KÖZPONTI ÁLLAMI SZERVEK (ORSZÁGGYŰLÉS, KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK, KORMÁNY, MINISZTEREK, IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS, ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG) KAPCSOLATA	215
1. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK HELYE AZ ÁLLAMI SZERVEK ÉS A KÖZIGAZGATÁS RENDSZERÉBEN	215
2. AZ EGYES KÖZPONTI ÁLLAMI SZERVEKSEL VALÓ KAPCSOLAT LÉNYEGI ELEMEI	218
2.1. <i>Az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok kapcsolata</i>	218
2.2. <i>A köztársasági elnök és a helyi önkormányzatok</i>	220
2.3. <i>A Kormány, a miniszterek és a helyi önkormányzatok</i>	221
2.4. <i>A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete</i>	224
2.4.1. <i>A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének jogi alapjai</i>	224
2.4.2. <i>A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének jogi szabályozása</i>	225
3. A „FELTERJESZTÉSI JOG” ÉS A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉRDEKVÉDELME	232
3.1. <i>A „felterjesztési jog”</i>	232
3.2. <i>A helyi önkormányzatok érdekképviselése</i>	233
XI. KÖZVETETT KÖZIGAZGATÁS ÉS AZ AUTONÓM STRUKTÚRÁK	236
1. A KÖZVETETT KÖZIGAZGATÁS ÉS AZ AUTONÓM STRUKTÚRÁK FOGALMA	236

2. AUTONÓM STRUKTÚRÁK EURÓPÁBAN ÉS MAGYARORSZÁGON	237
3. AZ AUTONÓM STRUKTÚRÁK KÖZÖS VONÁSAI.....	241
4. A KÖZVETETT KÖZIGAZGATÁS, A KÖZIGAZGATÁSI FELADATOT ELLÁTÓ NEM KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK JOGÁLLÁSA.....	242
4.1. A közvetett közigazgatásról.....	242
4.2. A közvetett közigazgatási szervek jogállásának kérdései	243
XII. A KÖZIGAZGATÁS IRÁNYÍTÁSA ÉS ELLENŐRZÉSE	246
1. FOGALMI ELEMELK	246
2. A KÖZIGAZGATÁS IRÁNYÍTÁSI ÉS ELLENŐRZÉSI RENDSZERÉNEK JOGI SZABÁLYOZÁSA.....	249
XIII. A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYZETE, A KÖZSZOLGÁLAT SZABÁLYOZÁSI RENDSZEREI ÉS A HATÁLYOS MAGYAR SZABÁLYOZÁS JELLEMZŐI.....	254
1. A KÖZSZOLGÁLAT FOGALMA	254
2. A MUNKAERŐPIACI SZABÁLYOZÁS LEHETSÉGES MÓDJAI	257
3. A KÖZSZOLGÁLAT ALKALMAZOTTAINAK JOGÁLLÁSÁRA VONATKOZÓ FŐBB MODELLEK	258
3.1. A zárt rendszer és a nyitott rendszer.....	259
3.2. Asszimilációs és differenciált rendszerek.....	260
3.3. Karrier-, állásrendszer	261
4. A MAGYAR SZABÁLYOZÁS JELLEMZŐI	261
4.1. Elkülönült jogi szabályozás.....	263
4.2. Aktusszerű jogviszony-keletkeztetés.....	267
4.2.1. Kiválasztás	267
4.2.1.1. A munkáltatói jogok	268
4.2.1.2. A jogviszony keletkezése, időtartama	268
4.2.1.3. A kinevezés feltételei.....	268
4.2.1.4. Kiválasztási eljárás	270
4.2.1.5. A kinevezéshez kapcsolódó dokumentumok	271
4.2.1.6. Próbaidő.....	271
4.3. A jogviszony tartalma	271
4.3.1. A munkáltató jogai és kötelezettségei.....	271
4.3.2. A közszolgálati tisztviselő jogai és kötelezettségei	273
4.3.3. Összeférhetetlenség.....	274
4.3.4. Vagyonynyilatkozat	275
4.3.5. Fokozott felelősség.....	276
4.3.6. Kiszámítható előmenetel	283
4.3.7. Utasítás.....	283
4.4. A jogviszony megszűnése	283
5. ÚJ TENDENCIÁK A KÖZSZOLGÁLAT FEJLŐDÉSÉBEN	286

I. 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 tankönyvben 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 ellenőrzöttté 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, továbbgondolója 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 ágaként 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 csúcsszerve 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 önkormányzáshoz 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 előbbieket 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 bírászkodástól. 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 ítélezési 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.”¹ 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.

¹ 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 megbíztatás 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 kiténik, 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, amelyek 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 szervezetrendszerét 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 bíráskodás töretlen megléte is bizonyítja, hogy a hatalommegosztás nem köbe 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, mint 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 végrehajtó 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 említethetők még az állampolgársági, a területszervezési vagy a kegyelmezési ügyek is. E körben ismét kiemelhető, hogy a köztársasági elnök szerepe nem teljesen formális, hiszen mivel örökdik 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”.²

Érdemes 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 örökdik 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 kitézése vagy a törvény kihirdetése. Ezek a második típushoz hasonlóan szintén inkább a törvényhozáshoz köthetők, míg az első és a harmadik inkább a közigazgatáshoz.

² 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 hármasszerén 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 személyzettel bír. A szervek között azonban kölcsönhatás is van, hiszen a közigazgatás működése kihat a többi állami szervre is, mely hatás jellemzője az aktivitás.

II. A KÖZIGAZGATÁS FOGALMI ELEMEI ÉS SAJÁTOSÁGAI³

1. A közigazgatás fogalma

A közigazgatás alapfogalmai közt 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 a közigazgatás-tudomány negatív vagy pozitív irányzatát 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.

A közigazgatás-tudomány különböző irányzatai⁴ 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.”*⁵

³ A fejezet egyes részei az ÁRVA – BALÁZS – BARTA – VESZPRÉMI, *Közigazgatás-elmélet* (Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2011.) című tankönyv I-II. fejezetének felhasználásával készültek.

⁴ Lásd: ÁRVA – BALÁZS – BARTA – VESZPRÉMI, *Közigazgatás-elmélet*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2011, 196-254.

⁵ MAGYARY Zoltán, *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 39.

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. Elfogadván 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 „*neoweberi*” típusú irányzatok megjelenésével.

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

A kérdés mindezek után az, hogy eltérő irányzatok mentén és tudományági megközelítéseket 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.

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, a közvetett közigazgatás szervei között.

A szűk értelemben vett közigazgatási szervek azok, melyeket a jogszabályban arra felhatalmazott állami szerv szabályos jogrendben mint közigazgatási szervet hozott létre. A közigazgatási szervek fajtáit és létrejöttük, létrehozásuk módját jogállamban az alkotmányok vagy organikus (sarkalatos) törvények határozzák meg. Ebben a vonatkozásban *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 közigazgatásfejlődése kialakította *továbbá az autonóm közigazgatási szervek körét, mely* mára már egyes országokban *önálló alrendszert képez.*

A közvetett közigazgatás a XX. század utolsó évtizedeiben kialakuló neoliberais állam és közigazgatás keretében képződött fogalom,⁶ mely maga is nagy változásokon esett át napjainkra.⁷ Alkalmazásunkban a közvetett közigazgatási szervek körébe a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek tartoznak. Ezek köre és alkalmazási területe közigazgatási rendszerként más és más. Az elmúlt évekig érvényesülő neoliberais 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 szer-*

⁶ Lásd: MODEEN, Tore – ROSAS, Allan, *Indirect public administration in fourteen countries*. Academy Press, Abo, 1988.

⁷ 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.

vek 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 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. 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 ilyenekkel 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 *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) és *allokatív* (a társadalom közös szükségleteihez szükséges társadalmi erőforrásokat központosítja például adók formájában, majd egy meghatározott értékrend mentén visszajuttatja a társadalom érintett rétegei felé, például szociális ellátásokként) *funkciókra oszthatók*, melyek részletes tartalmi kibontásától itt eltekintünk, mivel az a társadalomtudományok más területére tartozik.

Az előbbiekhöz szorosan kapcsolódnak, de azoktól eltérőek a közigazgatás *állami funkciói*, melyek az előző fejezetben tárgyalt alapvető államhatalmi funkciókhoz és az azokkal kapcsolatos nézetrendszerhez viszonyítva határozhatók meg.

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 funkció mint az állam cselekvése belülről szintén differenciált és fő vonalaiban alapvetően jogalkotói, jogalkalmazói és szervezési-szolgáltatási 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 szervezési-szolgáltatási feladatoknál esetleges tényező.

A végrehajtó funkció vázolt jog- és politikatudományi megközelítésén túl még találkozhatunk igazgatástudományi megközelítéssel, mely a hangsúlyt az igazgatási ciklus elemeire helyezi különös tekintettel a központi helyet elfoglaló döntésre, melyre külön elméletek is születtek.⁸

⁸ A. SIMON, Herbert, *Administrative Behavior*. Free Press, New York-London, 1958.

A közigazgatás különböző szempontok szerinti funkció-meghatározásai közül a szociológiai megközelítés egyik alkalmazása szerint⁹ 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 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 szakigazgatási feladatokra tekintettel egymástól eltérő feladatkörrel 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 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** 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**,

⁹ Bővebben lásd: LŐRINCZ, *i.m.* 232-236.

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 döntéseinek 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 akarátát 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 a sajátosságai is. Ezek között ugyanis meghatározó a **csak diszpozíciót tartalmazó kógens (parancsoló) jogi normák köre**.

A közigazgatás szankciórendszere (a közigazgatás elleni jogsértések hátrányos jogkövetkezményei), 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 neoliberais 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 neoliberais 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 megfelelő 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 mechanizmus alá.***

6. A közigazgatás személyzete

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. 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 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 rend-

szerek 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 különbség lett. Az előbbiből alakult ki a „zárt karrierrendszerű” megoldások csoportja, míg a más megoldások közös jellemzője a versenyszférához közelebb álló, nyíltabb „állásrendszerű” 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 differenciáltságot 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 mélyreható változásokat eredményezett, melyek az addig hagyományosnak mondott kategorizálást is kétségessé tették az ezredfordulóra.¹⁰

A hagyományos kategorizálásnál a két leginkább alkalmazott rendszer a **karrier-** és az **állásrendszer**, 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, versenyvizsgához kötött pályázat útján. Az állások betöltése jogszabályban előírt képzettséghez és végzettséghez kötött, illetve feltétele a közszolgálati szakmai gyakorlat és vizsga. A közszolgálati

¹⁰ 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.

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 az állások betöltésénél 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 kollektív 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 hiánya és a motiváció hiánya az egyes köztisztviselő szintjén. A jogszabályban rögzített és a költségvetési restriktciók által folyamatosan csökkentett illetmény és juttatási rendszer nem tudja tartani a közszektor versenyképességét a munkaerőpiacon, jellemző ezért a köztisztviselői kar 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 évtizedben bekövetkezett változások tovább bonyolították az egyes konkrét rendszerek kategorizálását és aszerint, hogy milyen megközelítést és módszert választunk, más és más eredményre jutunk.¹¹

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 köthetőek, 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.

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-képviseleti befolyást a döntés-előkészítésben (pl.: a bizottságok a helyi önkormányzatok esetében).

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.¹²

A szervezeti célok alapján *ágazati és funkcionális* szerveket szoktak megkülönböztetni, míg a területi, földrajzi szempontok alapján *központi és helyi közigazgatási* szervekről beszélhetünk.

A közigazgatás felépítése hierarchikus, mely szervezeti alá-fölérendeltséget feltételez. Ebből következően döntési jogkörük alapján megkülönböztethetünk ***irányító jogkörrel rendelkező és végrehajtó szerveket.***

¹¹ 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.

¹² WEBER, Max, *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonásai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.

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

Ezek a legáltalánosabban alkalmazott kategóriák és az ezekhez alkalmazott alapfogalmak, melyek azonban átvezetnek más, elsősorban a működéshez kötődő tárgykörökhöz és fogalmakhoz.

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

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

Az állami szervek és így **a közigazgatás alapvető rendeltetése a közérdek képviselése és annak érvényesítése. A közérdek általános elméleti fogalma nehezen definiálható és tartalmilag folytonos változásban van.** Demokratikus jogállamban jogszabályokban jelenik meg konkrétan a közérdek, és mivel a közigazgatás nem csupán az egyik legfőbb jogalkotó és egyben jogalkalmazó szerv, hanem aktív közreműködése szükséges más állami szervek működéséhez is, szerepe a közérdek érvényesítésében kiemelkedő.¹³

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 rendszere 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,

¹³ A részletek kifejtésére ehelyütt nincs mód, de a témakört feldolgozza: SZAMEL Katalin (szerk.), *Közérdek és közigazgatás*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2008.

- 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 válása, 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 mint fegyveres és rendvédelmi szervek felépítése, működése, eszközszerkezete stb. eltér a közigazgatás többi, összefoglaló elnevezéssel civil közigazgatási területétől. A rendészettudomány 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.**¹⁴

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 szabá-

¹⁴ RIVERO, Jean, *Droit administratif*, Edition Dalloz, Paris, 1990, 538-552.

lyozásával. 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 nyilvánvalóak 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”.***¹⁵

Ha ezt vesszük alapul, akkor minden közigazgatási funkció keretében végzett tevékenység közszolgáltatásnak minősül, így a védelmi és a biztonsági funkció keretében végzett közhatalmi tevékenység, az igazgatásrendszer és a hatósági tevékenység is.

A XX. század első harmadában kialakított „*service public*” *elmélet*¹⁶ 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,¹⁷ mert a közigazgatási feladatok ellátásába nem közigazgatási szerveket is nagymértékben bevont. Ez azonban még önmagában nem jelentett gondot, mert a feladatellátás átadása például köztestületeknek, közzintézeteknek, vagy a kiserződéses 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 igazgatásrendszert és a hatósági tevékenységet mint közhatalmi tevékenységet egyaránt – az államot és a civilszférát azonos, sőt versenyhelyzetbe próbálta állítani. A közigazgatást szolgáltatónak tételezte, az ügyfeleket pedig szolgáltatásokat igénybe vevő fogyasztóknak a közigazgatási tevékenység minden területén. Az NPM és a neoliberális 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

¹⁵ Lásd az előző hivatkozást.

¹⁶ DUGUIT, Leon, *Traité de droit constitutionnel*. 3. ed. 1928, T, 59.

¹⁷ LACHUME, Jean-Francois, *La notion de service public*. In: *Droit Public*. Edition Economica, sd. Jean-Marie Auby, Paris 1985, 785-814.

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

Ez azonban már átvész 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 igénybevételeinek közhatalmi kikényszerítésének eszközével (pl.: tankötelezettség, gyógykezelés kötelező igénybevétele fertőző betegség esetén stb.).

Ugyanakkor a közszolgáltatások túlnyomó többsége olyan jellegű, hogy biztosítjuk 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 egészséghez 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 körére tud érvényesülni, melynek

igénybevétele rendszerint kötelező. A többi esetében a szolgáltatási díj piaci értéktől lefelé történő eltéréstével valósítható meg ez a kritérium. Ennek elérésére is különböző technikák alakultak ki a saját fenntartású közintézetben vagy közüzemi vállalatban keresztül a kötelező árszabályozáson át a díjkompenzációig stb.

Mind egyik közös vonása azonban az, hogy az állam a közigazgatáson keresztül gondoskodik a 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 állami 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 **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 ügyfelek vonatkozásában. Valamely joguk érvényesítéséhez, vagy valamely kötelezettségük 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 viszonyukra a relatív autonómia a jellemző.

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

A társadalom és egyénei szempontjából nem annak van jelentősége, hogy ügyeiket milyen típusú közigazgatási szerv és milyen módon, eljárásban látja 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 megtalálható, 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 kelljenek.

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**.¹⁸

¹⁸ Eredetileg kánonjogi elv, mely az egyházi szolgáltatásoknak a hívókhöz legközelebbi teljesítését tűzte ki célul.

Ez azonban azt jelentené, hogy az ügyfelek lakó-, tartózkodási, munka- vagy települési 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 intézményrendszert biztos, hogy nem települési alapon kell megszervezni, míg a közszolgáltatások megszervezésének van egy specifikus területe, az alapvető lakossági közszolgáltatások biztosítása, melynek viszonyítási pontja 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 szükségesek 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 köz-igazgatás alapjai a feudalizmus utolsó stádiumában, az abszolutizmusban jönnek létre, az uralkodó teljhatalmának fenntartásához szükséges olyan igazgatási területeken, mint a kincstárügyi igazgatás (kameralisztika) 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 jogszabályokat alkalmazva egyedi döntéseket hoznak. A dekoncentrált szervek tevékenységét azonban a központi szerveik 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 azon-

ban más közigazgatás-szervezési elv alapján épül fel és működik, mint az államigazgatás. ***Ez az elv a decentralizáció.***

A decentralizáció tartalma a helyi önállóság, a decentralizált szervek saját ügyekben 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 közvetett (a helyi választópolgárok által megválasztott 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 országoként (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 törvénytörtő döntést csupán a bíróság (alkotmánybíróság) előtt lehet megtámadni és a döntési jog is ezé a hatalmi ágé és nem a végrehajtó hatalmi ág csúcshatalmáé.

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 ágnek 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 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 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, mely alapvetően települési szinten szerveződik és legfeljebb területi szintig ér, de központi szinten értelmezhetetlen. Az államigazgatás mint alá-fölérendeltségre épülő szervezet 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 kiterjed.

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 erről a közigazgatási jogról szóló pontban már érintőlegesen szó volt, a modern demokratikus jogállam közigazgatásának egyik legfontosabb jellemzője a közigazgatás jognak való alárendeltsége és a törvényesség elvének érvényesülése.¹⁹ 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 elemei 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.”²⁰ 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.

¹⁹ CHEVALLIER, Jacques, *L'Etat de droit*. R.D.P., 1988, 313.

²⁰ RIVERO, *Droit administratif*, 24.

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 parlament 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. 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 alkalmazni²¹ 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.

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

²¹ AUBY, Jean-Marie, *Generalités - Le principe de légalité*. In: *Droit Public*. Edition Economica, sd. Jean-Marie Auby, Paris, 1985, 190-205.

helyzetbe. Végül pedig a közigazgatás feladata a jogszabályok érvényesülése vagy érvényesítése feltételeinek 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 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.²²

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 felruhazza. 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,²³ 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

²² Forrás: lásd az előző jegyzetet.

²³ Lásd bővebben: VENN DICEY, Albert, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. LF ed., 1915.

viszont a közigazgatásra alkalmazandó a közös jogot meghaladó (*règles exorbitantes*) sajátos közjogi szabályozás. Elméletileg ennek 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.

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 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.²⁴ 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.²⁵

²⁴ SZONTÁGH Vilmos, *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*. Debrecen, 1948.

²⁵ 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 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 oszthatjuk.* Egyes rendszerekben ehhez járulhat még két kivételes szakasz, így a méltányossági és az újrafelvételi szakasz.

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 *anyag 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,²⁶ 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 között²⁷ *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 függnék.

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.

²⁶ 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

²⁷ Lásd bővebben: PATYI András (szerk), *A közigazgatási hatósági eljárások joga.* Universitas, Győr, 2006.

A különböző „közigazgatási térség” elméletek még regionálisan sem egységesítettek az egyes országok közigazgatását.²⁸ 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. A követelmények 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 értékvárat okozva a működésben.²⁹

A közigazgatás-tudomány kialakulása³⁰ 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 pozitivistá irányzata volt, ami illeszkedett a XIX. század első felében érvényesülő államjogi felfogásához. Vizsgálati tárgya az alkotmányon kívül a közigazgatásra vonatkozó minden tételes anyagi, szervezeti és eljárási jogszabály. 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 aktusok, 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.

²⁸ TMSIT – KTISTAKI, *Qu'est-ce-que l'espace administratif? Concept et applications: le cas européen. Congrès International de l'IISA*. Lausanne, 2011. www.iias-congress2011.org.

²⁹ BALÁZS István, *A XXI. század közigazgatásának kihívásai*. Magyar közigazgatás, 2000/6.

³⁰ *Állam-és Jogtudományi Enciklopédia*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980.

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 döntésméletről 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” 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 vezetélmélet európai 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 közt 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.

A Nemzetközi Közigazgatás-tudományi Intézet világkonferenciájának igen sokszínű és differenciált anyagaiból³¹ már látszanak a jövő közigazgatásának új vonásai, de nem tisztultak még le az új irányzatokkal kapcsolatos tudományos nézetek, melyek a „neoweberi” államtól és közigazgatástól egy esetleges „új közigazgatásig” (*New public administration*) igen széles skálán mozognak.

³¹ www.iias-congress2011.org.

A közigazgatás elméleti fogalmai tekintetében nem csak az a fontos, hogy megismerjük a tudományos irányzatokat, hanem fontos ahhoz is, hogy megfelelő elméleti felkészüléssel nyúlhassunk bármely közigazgatási témakör feldolgozásához.

III. A KÖZIGAZGATÁSI JOG HELYE A JOGRENDszerben, A KÖZIGAZGATÁSI JOG SAJÁTOSSÁGAI³²

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.³³ 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.

Napjainkban – különösen a 2008-as pénzügyi-gazdasági válság óta - átalakulóban van az állam és közigazgatás szerepe, melyben a közhatalmi eszközök, így a közigazgatási jog is felértékelődik.³⁴ *„Közigazgatási jogon azon jogi szabályozás összességét értjük, mely elkülönül a magánjogtól és a közjogi személyiséggel bíró szervek tevékenységét szabályozza.”*³⁵

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, értelmezésének 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 letisztult és mentes a belső ellentmondásoktól. A

³² A fejezet egyes részei az ÁRVA – BALÁZS – BARTA - VESZPRÉMI, *Közigazgatás-elmélet*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2011, VI. fejezetének felhasználásával készültek.

³³ CHEVALLIER, Jacques, *L'Etat de droit*, R.D.P., 1988, 313.

³⁴ 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_RandmaLiiv_NPMvsNWS.pdf (2014. július 22. 17:13). 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.

³⁵ RIVERO, Jean, *Droit administratif*, Edition Dalloz, Paris, 1990, 24.

jogrendszert ne tévesszük össze a jogcsaláddal, mely utóbbi az azonosan fejlődő jogrendszerek közösségét jelenti.

A modern államok joganyaga annyira kiterjedt és sokrétű, hogy belső tagolása több különböző ismérv alapján végezhető el.³⁶ Csak hogy a legfontosabbakat említsük:

- a **jogtudomány** különbséget tesz köz- és magánjogtudomány között. Előbbi az ún. közjogi területtel, utóbbi a magánjoggal foglalkozik.
- másfajta csoportosításhoz vezet az, hogyha a **jogalkotási szféra** oldaláról vizsgáljuk a jogrendszert. Ilyenkor a jogszabály-előkészítés során kialakult belső munkamegosztás és a jogalkotási terület lesz a meghatározó.
- a **jogi oktatás** az előbbiektől eltérő rendszert állít fel, a (hatályos, vagy már nem hatályos) joganyagot tantárgyakba sűrítve kezeli.
- végül a joganyag felfogható **jogágak** összességéként, ahol az egyes jogágak az azonos típusú társadalmi viszonyokat azonos módszerrel szabályozó jogi normák összességét jelentik.

A közigazgatási jog jogrendszerben elfoglalt helyét és kapcsolatait nagyban befolyásolja, hogy a fentiek közül melyik osztályozást vesszük alapul. A jogtudományi megközelítés számára a közigazgatási jog közjog, amit a közjogtudomány vizsgál. A közigazgatási jog kétségtelenül felfogható úgy is, mint a jogalkotás egy sajátos, elkülönült szférája, ami önálló jogalkotási területekkel és speciális munkamegosztással bír. A közigazgatási jog a jogi oktatásban számos tárgyra szétbontható, de valamennyi képzésben jelen szokott lenni egy általános összefüggéseket taglaló ún. általános rész, a közigazgatási jog egyes ágazatainak sajátos rendszerét ismertető ún. különös rész, valamint a közigazgatás eljárási szabályaival foglalkozó ún. eljárásjog. **A továbbiakban mi a közigazgatási jogot önálló jogágként értelmezzük.**

1.2. A közigazgatási jog, mint jogág

Amikor a közigazgatási jogot jogágként vizsgáljuk, nem szabad elfelejtenünk, hogy az a többi jogággal (kifejezetten a büntető és polgári joggal) összevetve viszonylag **fiatalnak nevezhető**. 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.³⁷ Azaz erre az időszakra vezethető vissza a közigazgatás jognak való alárendelése, ami a kontinens országai közül **elsőként Franciaországban** eredményezett olyan mennyiségű joganyagot, amit már tudo-

³⁶ FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos, *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész*, Osiris, Budapest, 2004, 55.

³⁷ Vö. FÁBIÁN Adrián, *Közigazgatás-elmélet*. Dialóg Campus, 2010, 58.

mányos igénnyel 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) ágazatonként eltérő jogszabályokba foglalták. Ez a jogszabályok rendkívüli mértékű feldúsulásához vezetett, ami 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 a Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész II. Kötetét). *Napjainkban a közigazgatási jog a jogrendszer legnagyobb jogága, amely országunként 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,
- 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.³⁸ 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.

Arra való tekintettel, 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 *kógens* jellegű

³⁸ KALAS Tibor (szerk.), *Közigazgatási Jog Általános Rész*. Virtuóz, Miskolc, 2001, 45.

szabályokat, a hierarchikus azaz alá-fölérendeltségi 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. Általánosságban azt mondhatjuk, 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.**³⁹

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.⁴⁰ **Mindezt a szabályozási tárgykörök, a módszerek, illetve a funkciók összevetésével végezzük el.**

A közigazgatási szervek működésük során számos esetben az **alkotmányjog** szabályai szerint járnak el (pl.: Kormány megalakulása, helyi önkormányzatok működése). Megállapítható, hogy az alkotmányjog **tárgykörébe** az államhatalom gyakorlásának, a társadalmi-gazdasági berendezkedésnek, az állami szervek működésének, valamint az állam és állampolgár közötti viszonyoknak az alapvető szabályai tartoznak. **Módszerét** tekintve az alkotmányjog az absztrakció magasabb fokán áll. Ezeknek a szabályoknak a gyakorlatban történő érvényre juttatása azonban már legtöbbször a közigazgatás feladata (pl. állampolgársággal kapcsolatos eljárások), ami viszont részletezőbb szabályozást kíván.

A **polgári joggal** összehasonlítva a közigazgatási jogot az anyagi és eljárási viszonyok terén egyaránt található kapcsolat. A közigazgatás némely döntése (pl.: birtokvitában) polgári jogi hatásokkal rendelkezik, de amikor a bíróság közigazgatási döntést bírál felül, maga is óhatatlanul alkalmaz közigazgatási anyagi és eljárásjogot. A polgári jog szabályozási **tárgyköréi** a vagyoni és nem vagyoni (személyi) jellegű viszonyok. A közigazgatás ehhez képest elsősorban szervezési és igazgatási jellegű viszonyokat szabályoz. A szabályozási **módszerek** is jelentősen eltérnek egymástól, mivel a polgári jogra az autonómia, a diszpozitivitás, valamint az egyenjogúság jellemző, a közigazgatási jogviszonyokban viszont legalább az egyik résztvevő mindig közigazgatási szerv, amely kogens szabályok alapján jár el és közhatalmi jogosítványok hordozójaként jelenik meg.⁴¹

³⁹ LŐRINCZ Lajos (szerk.), *Közigazgatási jog*. HVG-Orac, Budapest, 2007, 21.

⁴⁰ KALAS, *i.m.* 47.

⁴¹ Lásd: FAZEKAS – FICZERE, *i.m.* 58.

A **büntetőjog** alapvetően abban tér el a közigazgatási jogtól, hogy amíg a büntetőjog **funkciója** kizárólag a jogvédelem, addig a közigazgatási jog a jogvédelem mellett jogalakító funkcióval is rendelkezik (pl.: építése engedély megadása által, vagy bírság kiszabása útján). A kapcsolatok között magától adódik a szabálysértésnek (mint bagatell büntetőjogi, valamint közigazgatás-ellenes cselekmények összességének) a megemlítése, ami jól példázza, hogy némely büntetőjogi tényállás enyhébb alakzata a közigazgatási jogon belül található, azonban a közigazgatás szankciórendszere ettől sokkal tágabb és differenciáltabb (ezzel összefüggésben lásd a Tankönyv II. Kötetének közigazgatási jogi szankcióval foglalkozó fejezetét).

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 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.⁴² ***A jogforrás 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***⁴³ ***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 (alá-fölé rendeltség) a jellemző, így arányuk a közigazgatási jogon belül meghatározó.

⁴² A felosztás megtalálható: LŐRINCZ, *i.m.* 35-40.

⁴³ Magyarország Alaptörvénye, Alapvetés, T) cikk (1)-(4) bek., valamint 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról (a továbbiakban Jat.) 1. §.

2.2. Jogszabályok

Tényleges megjelenési formájukat tekintve tehát az alaki jogforrások vagy jogszabályok, vagy ún. kvázi jogszabályok,⁴⁴ 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** csúcsáról annak alapjai felé haladva. Jogszabálynak minősül a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az 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.

Törvény alkotására csak a legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szerv, az Országgyűlés jogosult. 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, amit célszerű részletesebben 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,⁴⁵
- a második kategória az ún. **sarkalatos törvények** köre (számuk jelenleg több, mint harmincra tehető, ilyen pl.: a helyi önkormányzatokról szóló törvényünk). Ezek elfogadása, esetleges megváltoztatása speciális, miután

⁴⁴ LŐRINCZ, *i.m.* 34.

⁴⁵ Bemutatását lásd: ÁRVA Zsuzsanna, *Kommentár Magyarország Alaptörvényéhez*. Complex, Budapest, 2013.

az ide tartozó jogalkotási tárgykörökben a jelenlevő országgyűlési képviselők több, mint fele helyett, azok kétharmadának kell ugyanúgy szavaznia. Ezek a törvények pont emiatt nagyfokú stabilitással bírnak,⁴⁶

- 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. Jelenleg mintegy 300 van még belőlük és 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 **rendeletek** jelentik. **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 száma igen kiterjedt (ha csak az önkormányzatokat vesszük szemügyre, több mint 3000 rendeletalkotóról van szó). Rendelet alkotására **rendes jogrend** idején (azaz nem minősített időszakban, hanem békeidőben) jogosult állami szerveink a következők:

- a **Kormány**,
- a **Magyar Nemzeti Bank elnöke**,
- a **miniszterek**, ide értve a **miniszterelnököt**,
- 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**. A továbbiakban a rendeleteket a közöttük fennálló erősrendet alapul véve ismertetjük.

A **Kormány** rendeletet alkothat eredeti jogalkotó hatáskörében, továbbá felhatalmazás alapján, magasabb szintű jogszabály, azaz törvény végrehajtására. A Kormány **veszélyhelyzetben** (az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát veszélyezte-

⁴⁶ Vö. <http://www.parlament.hu/fotitkar/sarkalatos/benyujtott.htm> (2013. november 15.)

tő 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, víz-, vagy légszennyezés, sugárterhelés, árvízi védekezés.

2004-től, Magyarország EU-s csatlakozásának időpontjától az **MNB elnöke** a monetáris politikáért felelős feladatkörében ugyancsak rendeletet alkothat. Rendelete a kormányrendelettel azonos szinten van, törvénnyel ellentétes nem lehet. 2014 végén ezek száma kb. 200-ra tehető.

A rendeletek erőssorrendjében ezt követően a **miniszterelnök és a Kormány tagjai** következnek, akik csak törvény, vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján alkothatnak jogszabályt, azaz jogalkotásuk nem eredeti, hanem származékos.

2014. októberében két önálló szabályozó szerv működik Magyarországon, a **Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság (NMHH)**, valamint a **Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH)**. Ezek a szervek sajátos, az államigazgatási hierarchiából kiemelt státusszal bírnak, jogszabályt alkothatnak, amely nem lehet ellentétes a korábban említett szervek rendeleteivel.

Végül rendeletet alkothatnak a **helyi önkormányzatok**, amelyek a legnépesebb csoportot jelentik (éves szinten mintegy 40.000 rendeletet alkotnak).⁴⁷ Az önkormányzati rendeletek vagy törvény felhatalmazásán alapulnak, vagy eredeti jogalkotói hatáskörön. Utóbbi esetben törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére irányulnak. A 2012-től hatályos Alaptörvény 32. cikkének (5) bekezdése a helyi önkormányzatok rendeletalkotási kötelezettségének elmulasztása esetén bevezetett egy merőben új megoldást, a **fővárosi, megyei kormányhivatal vezetője (az ún. kormány megbízott) által pótlólagosan megalkotott rendelet**.⁴⁸ Az eljárás **menete** a következő:

- első lépésként törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva a fővárosi, megyei kormányhivatalnak azt kell tapasztalnia, hogy az önkormányzat jogalkotási kötelezettségének (amit számára törvény írt elő) nem tett eleget,
- ilyenkor a fokozatosság jegyében a helyzet feloldására a legenyhébb eszközzel, ún. törvényességi felhívással él az önkormányzathoz,
- amennyiben a törvényességi felhívás nem vezetett eredményre, a mulasztás megállapítása végett a kormányhivatal a Kúriához fordul,

⁴⁷ Az önkormányzati rendeletek egységes adattárát lásd itt: http://njt.hu/njt.php?onkormanyzati_rendeletek

⁴⁸ A részletszabályokat a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban Möt.) 137-138. §-ai, valamint a 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet és 23/2012. (IV. 25.) közigazgatási és igazságügyi miniszteri rendelet állapítja meg.

- ha a Kúria helyt ad a kormányhivatal kérelmének, döntésében határidő túlértével kötelezi az önkormányzatot jogalkotási kötelezettségének pótlására,
- amennyiben az önkormányzat a bírósági döntésben foglaltaknak a meghatározott időpontig nem tesz eleget, ezt a kormányhivatal érzékeli, és a határidő leteltét követő 30 napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás pótlásának elrendelését,
- az orvosláshoz szükséges rendeletet az önkormányzat nevében a kormányhivatal vezetője, a Kormány megbízott alkotja meg azzal, hogy azt ő írja alá és a Magyar Közlönyben ki kell hirdetni. Ez is helyi önkormányzati rendeletnek minősül azzal, hogy módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult, ez idő alatt a módosításra (akár saját elhatározásból, akár az önkormányzat kezdeményezésére) a kormányhivatal vezetője jogosult.

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 normális körülmények között **(békeidőben) 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 rendeletek a rendkívüli állapot megszűnésével hatályukat veszítik, kivéve, ha az Országgyűlés meghosszabbítja.⁴⁹

Ugyancsak atipikus jogforrás a **köztársasági elnök** rendelete, amit **szükségállapottal összefüggésben** bocsáthat ki. Szükségállapot, mint minősített időszak kihirdetésére az alkotmányos rend megdöntésére, vagy a hatalom kizárólagos megszerzésére irányuló fegyveres cselekmények, az élet- és vagyonbiztonságot 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.

⁴⁹ Vö. FAZEKAS – FICZERE, *i.m.* 60.

Amennyiben a fenti jogszabályokat az arra feljogosított szervek a számukra előírt rendben alkották meg (fogadták el), **érvényesnek** tekintendők, és alkalmazhatóak a jogalkotó által megjelölt körben (**hatály**). A jogszabály területi, személyi, valamint időbeli hatályára vonatkozó rendelkezéseket részletesen taglalja a jogalkotásról szóló törvény.

2.3. Közjogi szervezetszabályozó eszközök

A közjogi szervezetszabályozó eszközök esetén lényegében a jogforrási rendszer **olyan jogszabálynál alacsonyabb fajsúlyú eszközeiről van szó,**⁵⁰ **amelyek az igazgatás szerveit érintő feladatokat állapítanak meg, jogszabállyal nem lehetnek ellentétesek és jogszabályok rendelkezése nem ismételtet meg bennük.** Az új jogalkotási törvény lényegesen leegyszerűsítette a jogszabálynak nem minősülő normatív aktusok körét. A korábbi jogalkotási törvény ezt a kört 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.⁵¹ Az új 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. Eljűk a normatív jelzőt helyezte, ami utal arra, **hogy nem egyedi aktusokról beszélünk, 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 az új Jat. kivezeti a jogforrási rendszerből. Ezt úgy valósítja meg, hogy a határozatokat normatív határozattá, az utasításokat normatív utasítássá „konvertálja”. A Központi Statisztikai Hivatal elnöke által az új Jat. hatályba lépése előtt kiadott statisztikai közleményeket a változások nem érintik, újabbak kiadására azonban ilyen formában itt sincs mód.⁵² Végezetül valamennyi eszköz, ami jelenleg jogi iránymutatásnak minősül 2012. január 1-jétől hatályát veszítette, illetve visszavontnak minősül.⁵³

A Jat. **normatív határozatnak** nevez minden olyan szervezetszabályozó eszközt, amit testületi formában működő szervek bocsátanak ki (Országgyűlés, Kormány, más testületi központi államigazgatási szerv, az Alkotmánybíróság, a Költségvetési Tanács, helyi önkormányzat képviselő-testülete, valamint a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete). A normatív határozat tartalmát tekintve az irányított szervek, valamint a kibocsátó szerv tevékenységét, működését és szervezetét, to-

⁵⁰ LŐRINCZ, *i.m.* 41.

⁵¹ 1987. évi XI. törvény 46-56. §

⁵² Jat. 34. § (3) bek.

⁵³ 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.

vábbb saját cselekvési programját szabályozza [pl. 80/2013. (X. 16.) OGY határozat a Nemzeti Drogellenes Stratégiáról 2013-2020].⁵⁴

Amíg a határozatot testületi szerv bocsátja ki, addig a **normatív utasítást** főszabály szerint egyszemélyi vezető. A Jat. 23. § (4) és (5) bekezdés értelmében normatív utasításban szabályozhatja (a köztársasági elnök, a miniszterelnök, 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 polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke és a jegyző) a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét [pl. a nemzeti fejlesztési miniszter 24/2013. (VII. 12.) NFM utasítása a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium 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.

A jogforrások fenti részletezése alapján több dolgot is leszögezhetünk:

- egyfelől azt, hogy a **közigazgatási jognak maradéktalanul forrását képezi valamennyi jogforrás**, függetlenül attól, hogy azt adott esetben nem is közigazgatási szervek alkották, vagy az más jogághoz tartozó norma (pl.: polgári jogi, pénzügyi jogi),⁵⁵
- 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 véletlenül van így, hiszen az Országgyűlésen és az MNB-n kívül minden békeidőben jogalkotási jogkörrel rendelkező állami szerv közigazgatási szerv,
- a közigazgatási joganyag kiterjedtségének, valamint heterogenitásának ugyanakkor egyenes következménye a közigazgatási jog, ezen belül különösen az anyagi jog azon sajátossága, hogy **általános, az egész joganyagot**

⁵⁴ Jat. 23. § (1) bek.

⁵⁵ Vö. KILÉNYI Géza (szerk.), *A Közigazgatási jog Nagy Kézikönyve*. Complex, Budapest, 2008, 92.

útfogva nem, csak egy-egy ágazatban, funkció tekintetében kodifikálható (pl.: ágazati kódexek és eljárási kódex stb.),

- 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**.

2.4. Az Európai Unióhoz való csatlakozás hatása a jogrendszerre

A 2004-es **Európai Unió csatlakozás** után hazánk tagállammá, a magyar közigazgatás pedig tagállami közigazgatássá vált, ami a működés mellett a jogalkotást is jelentősen befolyásolja. Ugyanakkor ez **nem jelent uniformizációs kényszert**, a közigazgatás elsődleges értelmezési kerete továbbra is a nemzetállam marad.⁵⁶ Tekintettel arra, hogy a tagállami joganyagok folyamatosan összhangban kell lennie az EU-s szabályozással, ez az Unió szervein és intézményein kívül a nemzeti adminisztrációkra is komoly feladatokat ró.⁵⁷

Amikor az EU-val foglalkozunk, nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az jelentős mértékben egy jogközösség. Tehát 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.⁵⁸ Az **elsődleges jogforrások** az ún. alapító szerződések, amikhez további módosító, kiegészítő szerződések társulnak. Ezek rakták le az Európai Unió, valamint jogelődjének alapjait, alakították ki szervezetét, 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, illetve 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 foglal-

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Lásd például a <http://jogharmonizacio.gov.hu> vagy a <http://external.kim.gov.hu> oldalt. További hasznos oldalak: <http://eur-lex.europa.eu/hu/index.htm>, http://eur-lex.europa.eu/n-lex/legis_hu/jogiadatbank_form_hu.htm.

⁵⁸ Lásd még VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika, *Az Európai Unió joga*. E-könyv. Complex, 2010.

kozunk. A másodlagos jogforrások közös jellemzője, hogy mindig az elsődleges jogforrások felhatalmazásán kell alapulniuk.⁵⁹

A **rendeletek** legfőbb sajátossága, hogy **általános hatállyal bírnak és teljes egészében kötelezőek** [pl. A Tanács 510/2006/EK rendelete (2006. március 20.) a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek földrajzi jelzéseinek és eredetmegjelöléseinek oltalmáról]. A meghozott rendeletek valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandók. Az Európai Unió Hivatalos Lapjában való közzétételt követő huszadik naptól kezdve kötelezően (tehát mindenféle áttűtetésre 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 egy ún. áttűtető (implementáló) jogszabályra, amely a nemzeti jogszabályokat az irányelvekben megállapított célkitűzésekhez igazítja. Ebben az átvételben a közigazgatási szerveknek meghatározó szerepük van, mivel az implementáció előkészítése, illetve elfogadása is részben a közigazgatás feladata.⁶⁰

A **határozatok** teljes egészében kötelezőek [pl. 2011/12/EU: A Bizottság határozata (2011. január 12.) az Európai Kutatási Tanács létrehozásáról szóló 2007/134/EK határozat módosításáról]. A határozatok **címzettjei tagállamok, természetes vagy akár jogi személyek is lehetnek**. Amennyiben külön nem jelöli meg címzettjeit, akkor általánosságban mindenkihez szól. A határozat olyan jogi aktus, amely révén az uniós intézmények konkrét ügyekről hoznak döntéseket.⁶¹ A határozat révén a tagállamok, az uniós polgárok és vállalkozások cselekvésre vagy cselekvéstől való elállásra kötelezhetőek. A határozat címzettjét jogokkal ruházhatja fel, vagy kötelezettségeket róhat rá.

Az ún. **ajánlások** és **vélemények nem bírnak kötelező erővel**. Ezek a jogforrások címzettjeik számára nem keletkeztetnek sem jogot, sem kötelezettséget. Jelentősé-

⁵⁹ 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. Utóbbiit végrehajtási, valamint felhatalmazáson alapuló aktusok alkotják.

⁶⁰ Vö. FAZEKAS – FICZERE, *i.m.* 63.

⁶¹ http://ec.europa.eu/eu_law/introduction/what_decision_hu.htm

gük 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.

IV. A KÖZIGAZGATÁSI JOGI NORMA

1. A közigazgatási jogi norma fogalma és fajtái

A norma nem más, mint a **jog alapegysége**, építőköve, amely normatív aktus eredményeként jön létre. Ehelyütt kiegészítjük mindezt azzal, hogy a jogszabályokon, illetve közjogi szervezetszabályozó eszközökön belül található **minden olyan rendelkezést, ami az általánosság (ismétlődés) igényével megfogalmazott magatartási szabályt tartalmaz**, jogi normának tekintünk.⁶² Ebből a szempontból mindegy, hogy a rendelkezés egy vagy több szakasz, esetleg bekezdés, vagy annak fordulata, mivel a jogi norma mindig **valamilyen szintű absztrakciót, általánosítást jelent, ami alapján jogalkalmazói döntés hozható**.⁶³

A 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 irányultságán, **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. A jogosító norma ennek inverzét jelenti. 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. A **statuáló** norma ennek ellentéte, ilyenkor a közigazgatási jogi norma vált ki olyan hatást, amely nélküle nem jönne létre (pl. építési szabályoknál).⁶⁴

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. A közigazgatási jog egyik sajátossága más jogágakkal összevetve, a szervezeti normák jelentős tömege. **A közigazgatási jog struktúrája tehát tripartit**, azaz háromtestű:

⁶² Lásd még: LŐRINCZ, *i.m.* 154.

⁶³ LŐRINCZ, *i.m.* 155.

⁶⁴ Vö. FAZEKAS – FICZERE, *i.m.* 67.

- 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.** Ilyenek lesznek:
 - a **feladatkitűző** normák, amelyek a közigazgatási szervek számára kötelezettségeket határoznak meg (pl.: 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, röviden Möt.v.),
 - a **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),
 - önálló csoportot jelentenek a **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 (pl.: 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, a továbbiakban Ket.),
 - közhatalmi karaktere miatt fontos csoport a **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. Részletezendő főbb típusai a hatósági eljárást szabályozó, a belső eljárást szabályozó, az ügyviteli és ügyrendi normák:
 - a **hatósági eljárást szabályozó** normák nemcsak a hatóság cselekvési kereteit adják meg, hanem kötelezik a közigazgatási szervet cselekvés megtételére is (pl.: a korábban már említett Ket.),
 - a szervezeten belüli viszonyok rendezésére irányulnak a **belső eljárást szabályozó** normák (pl.: a közigazgatási szervek Szervezeti és Működési Szabályzata, röviden SZMSZ),
 - nem szabad összekeverni a két utolsó kategóriát, mivel az **ügyviteli** normák alapvetően technikai jellegű kérdéseket rendeznek, az **ügyrendi** normák ugyanakkor testületi formában működő szervek mű-

kódásával összefüggő kérdéseket szabályoznak (pl.: 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről).

- A **szervezeti jogi normák** 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 változathozással vannak jelen** – ráadásul meglehetősen gyorsan erodálódnak –, hogy részletesebb felkatalogizálásuk értelmetlen.

A jogi normák másik legelterjedtebb felosztását a **szerkezet** szerinti csoportosítás adja, ami különbséget tesz három szerkezeti elem, a hipotézis, a diszpozíció, valamint a szankció között:

- a **hipotézis lényegében egy élethelyzetnek a körülírása**, a norma alkalmazásának feltétele. A hipotézis rendszerint részét képezi a normának, ilyenkor beszélünk **hipotetikus** normáról. Elképzelhető azonban olyan eset, amikor a norma hipotézist nem tartalmaz. Ezek az ún. **kategorikus** normák, amelyek meghatározott cselekvés tanúsítását írják elő. Ismeretes továbbá **mérlegelésre lehetőséget nyújtó** norma is, amikor a hipotézis, avagy a diszpozíció alternatív lehetőségek között biztosít választási lehetőséget. A normahipotézis attól függően, hogy egy vagy több feltételt fogalmaz meg, szerkezetét tekintve lehet **egyszerű** és **összetett**. Amennyiben több feltételt tartalmazó összetett normahipotézisről beszélünk, a feltételek közötti reláció alapján (és kötőszó esetén) beszélhetünk **konjunktív**, illetve (vagy kötőszó esetén) **diszjunktív** kapcsolatáról,
- a **diszpozíció**, másképp rendelkező rész, **azt fogalmazza meg, hogy a hipotézisben foglaltak teljesülése esetén a címzett milyen magatartást tanúsítson**. 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. Szerkezetét tekintve a diszpozíció is **egyszerű**, vagy **összetett**, utóbbi esetben **konjunktív**, illetve **diszjunktív** kapcsolatban állnak az előírt magatartások,
- 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 külön norma tartalmazza.*⁶⁵

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

2. A közigazgatási jogviszony

A (közigazgatási) jogviszony fogalma megközelíthető egyfelől absztrakt, másfelől konkrét értelemben. *Absztrakt értelemben a jogviszony (függetlenül annak jogági hovatartozásától) mindig egy 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.*

Azonban 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, (a Nemzeti Adó- és Vámhivatal) a pénzügyi jog, vagy (a Külügyminisztérium) 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.: köztisztviselő, közintézet stb.). 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. A *jogképesség nem azonos 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 közigazga-

⁶⁵ FAZEKAS – FICZERE, *i.m.* 70.

tási szervek rendelkezhetnek polgári jogi jogi személyiséggel a hatályos magyar szabályozás szerint.⁶⁶

A közigazgatási szervek a költségvetési szervek jogi személyiségével rendelkezhetnek. A nemzetközi szakirodalomban⁶⁷ és a magyar jogtudományban⁶⁸ 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 a 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.⁶⁹

2.2. A közigazgatási jogviszony típusai

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

Amennyiben a **jogviszony alanyai közötti kapcsolatot vesszük szemügyre, három típusát** különböztethetjük meg a közigazgatási jogviszonyoknak:

- az első a hatalmi, másképp **szuprematív** jogviszony. Ezekben a közigazgatási szervek közhatalom birtokában járnak el, a velük kapcsolatba kerülő alanyokhoz képest többletpozícióban (de nem alá-fölérendeltségi viszony-

⁶⁶ Lásd a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény harmadik könyvének jogi személyekről szóló részét, és kifejezetten annak 405. §-át.

⁶⁷ MAYER, Otto, *Die juristische Person und ihre Verwertbarkeit im Öffentlichen Recht*. Tübingen, 1908.

⁶⁸ MOÓR Gyula, *A jogi személyek elmélete*. Budapest, 1931.

⁶⁹ FAZEKAS – FICZERE, *i.m.* 78.

ban) vannak. *Tipikusan ilyenek szoktak lenni a hatósági jogviszonyok, ahol a másik felet ügyfélnek nevezzük,*

- a második az ún. *irányítás-felügyeleti* jogviszonyok köre, ami ugyancsak egy hatalmi pozíciót jelent. Ebben az esetben a jogalanyok között alá-fölérendeltség van, a felettes közigazgatási szerv igazgatási, fenntartói, illetve tulajdonosi hatalmat gyakorol,⁷⁰
- végül ismeretesek olyan jogviszonyok is, amelyekben az alanyok sem alá-fölérendeltségi, sem hatalmi pozícióban nincsenek egymáshoz képest, hanem *mellérendeltségi* kapcsolat áll fenn közöttük. Ilyenek a közigazgatási szerződések (pl.: társulási megállapodások), amelyek a polgári jogi szerződésekhez hasonlóan az érdekek kölcsönös egyeztetésén alapulnak.

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 az *irányítási-felügyeleti* jogviszonyok képezik, amelyek a közigazgatás szervezetirányító tevékenységével összefüggésben létesülnek,
- az utolsó típus az *együtműködési-koordinációs* jogviszony, aminek hátterében 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. Ebben a körbe soroljuk az irányítás-felügyeleti, valamint az együtműködésen (koordináción) alapuló jogviszonyokat (előbbire jó

⁷⁰ Lásd: FAZEKAS – FICZERE, *i.m.* 75.

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 birtokvédelem⁷¹

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* bíraskodás 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 alaptörvény már 1867-ben arról rendelkezett, hogy a két hatalmi ágat valamennyi fokon el kell különíteni egymástól.⁷² 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 legneuralgikusabb pontja a közigazgatás döntéseinek bírói ellenőrzése, amely miatt a teljes függetlenítés nem lehetséges. Ennek kidolgozására

⁷¹ A 3. alponttól a fejezet végéig tartó rész ÁRVA Zsuzsanna, *Az igazságszolgáltatás és a végrehajtás elválasztásának 140 éve - A közigazgatási szervek által végzett quasi bíraskodó tevékenység egyes területei Magyarországon* című munkájának szerkesztett változata. Miskolci Jogi Szemle, 2010/2.

⁷² 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 elméletétörténetéhez*. 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.⁷³

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.⁷⁴ Hasonlóan vélekedett Kmety Károly,⁷⁵ Tomcsányi Móric⁷⁶ és Csekey István⁷⁷ 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,⁷⁸ a kisebb perértékű polgári peres ügyeket,⁷⁹ az iparos⁸⁰ és cselédügyeket,⁸¹ valamint a fegyelmi ügyeket,⁸² de szintén elismert kivétel volt a községi bíráskodás⁸³ és a gyámhatóságok vagy árvaszékek⁸⁴ 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 szabályrendelet⁸⁵ állapíthatott meg. A hatásköri megosztást tartalmazó Btké.⁸⁶ egy duális szisztémát hozott létre: járásbírók és közigazgatási hatóságok egyaránt bíráskodhattak kihágási ügyekben. Az ügyek összevetése alapján a

⁷³ MARTONYI János, *Államigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*. KJK, Budapest, 1960, 58. és 59-112.

⁷⁴ NAGY Ernő, *Magyarország közjoga, államjog*. Eggenberger, Budapest, 1897, 195.

⁷⁵ KMETY Károly, *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Polizer, Budapest, 1905, VI.

⁷⁶ TOMCSÁNYI Móric, *Magyarország közjoga*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1940, 15.

⁷⁷ CSEKEY István, *Magyarország alkotmánya*. Renaissance, Budapest, 1943, 191-192.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ NAGY, *i.m.* 292.; CSEKEY, *i.m.* 191.; KMETY, *i.m.* VI.

⁸⁰ STIPTA István, *A magyar bírósági rendszer története*. Multiplex – Debrecen U. P., Debrecen, 1997, 156.; KMETY, *i.m.* 722 - 723.

⁸¹ NAGY, *i.m.* 292.

⁸² CSEKEY, *i.m.* 191.; KMETY, *i.m.* VI. és 723.; MARTONYI, *i.m.* 19.

⁸³ KMETY, *i.m.* 722-723.

⁸⁴ STIPTA, *i.m.* 156.; KMETY, *i.m.* 499-503.

⁸⁵ A törvényhatóság vagy törvényhatósági joggal fel nem ruházott szabad királyi város vagy rendezett tanácsú város szabályrendelete (Kbt. 1. §).

⁸⁶ 1880. évi XXXVII. törvénycikk a magyar büntető-törvénykönyvek életbeléptetéséről

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 amellett 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.⁸⁷ Márffy Ede szintén a jogterület büntető jellegét emelte ki, hangsúlyozva a törvényben történő megállapítás szükségességét és a közigazgatási hatóságok hatáskörének szűkítését.⁸⁸ Ellenpélda is volt: így Tusnádi Élthes Gyula a diszkracionális jog bővítése mellett tette le a voksát, a közigazgatási szervek kapcsán pedig a bírói függetlenség szegmenseit látta érvényesülni.⁸⁹ Tóth József kevés kivételtől eltekintve úgy vélte, hogy a közigazgatási tisztviselők függetlensége biztosított,⁹⁰ 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 bíráskodás körébe utalták, másrészt létre kívánták hozni a békebírói rendszert, amelynek megteremtése már az 1869. évi IV. törvénycikk elfogadását megelőző minisztertanácsi ülésen is támogatást nyert⁹¹. A közigazgatás által végzett bíráskodó tevékenység szempontjából a községi bíráskodás tekinthető relevánsnak – mint önkormányzati bíróság.⁹²

Szintén quasi bíráskodás 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 bizottságok, és Tomcsányi ilyen jellegűnek minősítette a közigazgatás olyan döntéseit, amikor a hatóság valamilyen előkérdést dönt el, például örökösnek tekint va-

⁸⁷ KMETY, *i.m.* 292-294.

⁸⁸ MÁRFFY Ede, *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog I.* Athenaeum, Budapest, 1926, 263.

⁸⁹ ÉLTHES, *A rendőri és jövedéki büntetőjog. Az ezeréves magyar kihágási jog története és a mai állapota.* Budapest, Fővárosi Nyomda, 1935, 574-575.

⁹⁰ TÓTH József, *A rendészeti ténykedés alakjai.* Szent János Nyomda, Eger, 1939, 188-190.

⁹¹ MÁTHÉ, *A bírói hatalom gyakorlásáról szóló... i.m.* 135.

⁹² KMETY, *i.m.* 722.

lakit.⁹³ Hasonlóan a mai rendszerhez egyes gyámhatósági ügyek is a közigazgatás⁹⁴ quasi bíraskodó jogkörének gyakorlását jelentették, amely ügyek 1871-től tartoztak törvényhatósági jogkörbe.⁹⁵ Bírói jogorvoslatnak ebben az esetben is csak igen korlátozott, törvényben meghatározott esetben volt helye.⁹⁶

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 szervezet és működést meghatározó garanciák biztosíthatják az ítélkezés 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.⁹⁷

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.⁹⁸ 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 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 bünte-

⁹³ TOMCSÁNYI Móric, *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1926, 141-143.; MARTONYI, *A közigazgatás jogszerűsége... i.m.* 19.

⁹⁴ 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.

⁹⁵ 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.

⁹⁶ KMETY, *i.m.* 502.

⁹⁷ BEÉR János – KOVÁCS István – SZAMEL Lajos, *Magyar államjog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1969, 410.

⁹⁸ 1950. évi II. törvény a büntető törvénykönyv általános részéről

tőjog 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.⁹⁹

A reformot több oldalról szorgalmazták. Egyrészt politikailag problémássá vált, hogy a kihágások nagy száma erőteljesen rontja a bűncselekményi statisztikákat.¹⁰⁰ 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.¹⁰¹ 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,¹⁰² így 1955-ben a még fennmaradó kihágásokat is megszüntették. Ezek javarészt a szabálysértések közé, kisebb hányadát¹⁰³ a bűncselekményekhez sorolták.

A fordulatot a későbbi irodalom stratégiai koncepcionálisnak nevezte,¹⁰⁴ ami jól kifejezte, hogy a kezdeti igyekezet ellenére a jogterület karaktere vajmi keveset változott. Szatmári Lajos 1961-ben írt kandidátusi értekezésében még a szabálysértések 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.¹⁰⁵ Ehelyett a jogalkotás egyre újabb és újabb cselekmények elbírálását terelte igazgatási

⁹⁹ STIPTA, *i.m.* 164-166.; ÁRVA Zsuzsanna, *Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletörténetéből*. DELA, Debrecen, 2008, 164-166.

¹⁰⁰ A Magyar Dolgozók Pártja Titkársága még 1952. augusztus 27-én határozott a kisebb súlyú bűncselekmények számának csökkentéséről. [IZSÁK 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.).

¹⁰¹ 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.

¹⁰² KIRÁLY Tibor, *A kihágási bíráskodás kérdései*. Állam és Igazgatás, 1954/1, 45.

¹⁰³ 1955. évi 17. törvényerejű rendelet 5. § (1) bekezdése 14 pontban tartalmazza a továbbiakban büntettként elbírálandó cselekményeket.

¹⁰⁴ PAPP László, *A „közigazgatási büntetőbíráskodás” problematikája*. Magyar Közigazgatás, 1992/6, 338.

¹⁰⁵ 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.

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 1952. évi III. törvény (a továbbiakban Pp.) szüntette meg az 1911-es polgári perrendtartás hatályon kívül helyezésével. *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.¹⁰⁶ 1972-ben megjelent monográfiájában Rácz Attila ezzel szemben ellentétes véleményt fogalmazott meg. Rámutatott, hogy korábban a jogkereső közönség a községi bíróságok elfogult ítélkezése és a sajátos eljárási szabályok miatt inkább igyekezett azokat megkerülni, ezért azok működését nem minősítette sikeresnek.¹⁰⁷ Végül a kezdeti törekvések ellenére a községi bíraskodás kérdése „lekerült a napirendről”.¹⁰⁸

3.4. A Ptk. által szabályozott quasi bíraskodás

A 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 csak a rendszerváltásig fennálló tartási és életjáradéki szerződések során felmerülő viták békeltetése.¹⁰⁹ A birtokvédelem tanácsi hatáskörbe utalása jelentős változás volt, hiszen a hazai jog a közigazgatási szerv által biztosított védelmet korábban nem ismerte. A tapasztalatokat viszonylag hamar, négy év eltelté után összegezte az Állam- és Jogtudományi Intézet Polgári Jogi Osztálya, amely empirikus felmérést is alkalmazva összességében sikeresnek minősítette az új jogintézményt. Ezen vizs-

¹⁰⁶ FONYÓ, *i.m.* 163-167.

¹⁰⁷ RÁ CZ Attila, *Az igazságszolgáltatási szervezet egysége és differenciálódása*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1972, 169-170.

¹⁰⁸ KARA Pál – SZABÓ Gábor, *Nemzetközi összehasonlítás a legalsóbb szintű államigazgatási szervek quasi igazságszolgáltatási tevékenységére vonatkozó szabályozásokról*. MTA Államtudományi Kutatások Propagandairodája, Budapest 1987, 48.

¹⁰⁹ A Ptk. 1990. március 15-ig hatályos 588. § (2) bekezdése

gálat 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. hatálybalé-
pése 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 helytállóan 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,¹¹⁰ 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.¹¹¹

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 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 a Ptk. 191. § -
ban¹¹² foglalt „államigazgatási úton jogorvoslatnak helye nincs” kitétel. 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-

¹¹⁰ 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.

¹¹¹ LONTAI, *i.m.* 223-224.

¹¹² Az eredeti szövegezés szerint a Ptk. 191. § (3) bekezdése, ma a Ptk. 191. § (4) bekezdése.

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 zárna ki, és a hatóság számára lehetővé tenné, hogy az általa észlelt jogszabálysértést orvosolja.¹¹³

Szintén problémás, hogy a közigazgatási szerv elsősorban a ténykérdéssel, míg a bíróság a jogkérdéssel jogosult foglalkozni. Ugyanakkor a 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 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 elbírálendő 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.¹¹⁴ 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

A rendszerváltás után az Alkotmány jelentősen módosult, amelynek következtében előbb a X. fejezet rendelkezett a bíróságokról, majd 2012-től az Alaptörvény 25-18. 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

¹¹³ LONTAI, *i.m.* 231-232. A kérdést a hatályos rendszerben az Alkotmánybíróság 120/B/2001. AB határozata megoldotta.

¹¹⁴ LONTAI, *i.m.* 229.

kommentárok¹¹⁵ a szabálysértési hatóságok után, és azzal összefüggésbe hozható módon említi a bírságolást. Egyes vélemények¹¹⁶ szerint nemcsak a szabálysértési ügyekben kiszabott, hanem valamennyi közigazgatási bírság, tehát a közigazgatási szervek által gyakorolt büntetőhatalom is a quasi bíraskodás körébe tartozik „tartalmilag”, a szankcióalkalmazás természete miatt. Ugyanakkor, a többségi álláspont¹¹⁷ szerint a hatósági felügyelet eredményeként történő szankcióalkalmazás a közigazgatás sajátossága, és nem quasi bíraskodás.

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 cigitálni. A két elmélet közül a tématerülettel foglalkozó kutatók¹¹⁸ 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 visszarendeződés 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 nyomán született meg, amely a magyar fenntartás miatt nem hivatkozhatott közvetlenül az egyezményre, így az akkor hatályos alkotmány alapján kellett a döntést megindokolni. Ugyan a két rendelkezés között első látásra csak apró különbségek

¹¹⁵ BALOGH Zsolt – HOLLÓ András – KUKORELLI István – SÁRI János (szerk.), *Az Alkotmány 45. §-ához írott kommentár*. Complex DVD Jogtár Plusz. Lezárva: 2009. december 31.

¹¹⁶ SZATMÁRI Lajos, *Az államigazgatás és a bíraskodás kapcsolatának és elhatárolásának egyes alapkérdései*. Állam és Igazgatás, 1968/12, 1069.

¹¹⁷ Az Alkotmánybíróság több döntésében [például a 29/1998. (VI. 17.) AB határozat és az 564/B/2000. AB határozat] is foglalkozott a bírságolási jog quasi bíraskodási 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 bíraskodó tevékenysége*. Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica, 1980, 98.

¹¹⁸ Máthé Gábor, Kántás Péter, Nagy Marianna, Petrik Ferenc, Papp László, Torma András.

vannak,¹¹⁹ 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 többsége¹²⁰ szerint nem közigazgatási, hanem közigazgatási szerv által hozott határozat. Ez utóbbi momentum a quasi bíraskodási jogkör gyakorlása szempontjából is igen jelentős, hiszen kérdéses, hogy mit értünk közigazgatási tevékenység alatt. Ha beleértendő a szabálysértési bíraskodás, akkor ez nem quasi bíraskodás, 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.

4.2. Polgári jogi területek a helyi igazgatásban

A birtokháborítás szabályozása lényeges elemeit tekintve változatlan maradt, és ezt a rendszert tervezi továbbvinni az új Ptk. 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”.¹²¹ Az indokolás szintén kiemeli, 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 fogyatékosait sorjázza,

¹¹⁹ ÁRVA Zsuzsanna – SZABÓ Miklós, *A tisztességes eljáráshoz való jog az alkotmányjogász szemével*. Bírák Lapja, 2007/2, 45-48.

¹²⁰ Mellette Sólyom László, Németh János és Lábady Tamás alkotmánybírák, 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.

¹²¹ Az új Ptk. koncepciója. A korábbi Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium honlapján közzétett tervezet alapján. A 2014-ben hatályba lépő új

hiszen annak megtámadásáról van szó. Ez a felemás helyzet számos kérdést felvet-
het a konkrét esetekben.¹²²

Az Alkotmánybíróság szintén azt támasztotta alá,¹²³ hogy a közigazgatás által vég-
zett quasi igazságszolgáltatási tevékenység alkotmányosnak minősül. A testület
viszonylag későn, 2007-ben¹²⁴ alkotta meg a Ptk. birtokvédelmi eljárást vizsgáló
határozatát. Ebben kimondta, hogy a birtokvédelmi ügy nem tartozik a Ket. hatálya
alá. Az indítványozó azt sérelmezte, hogy a Ptk. valamennyi közigazgatási eljárás-
ban 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 he-
lyesnek tartotta volna a hivatalból kezdeményezhető jogorvoslati formák lehetővé
tételét. Az alkotmányos testület elsőként azt rögzítette, hogy a jegyző birtokvédel-
mi 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 alkalmazhatók rá. Ugyanakkor a Ptk. a bí-
róság hatáskörét nem korlátozza, a bíróság a döntést megváltoztathatja és a döntés-
sel szemben a Pp. által biztosított jogorvoslati lehetőségek is nyitva állnak. Arra is
rámutatott a grémium, hogy a jegyzői eljárás jellegénél fogva jobban illeszkedik a
birtokháborítási ügyek jogi természetéhez, hiszen jegyző olyan községekben, illet-
ve városokban is található, ahol helyi bíróság nem, másrészt nemcsak helyismeret-
tel bír, hanem a zavaró magatartás feltárásához szükséges eszköztárral is, így pél-
dául helyszíni szemlét tarthat.

Érdekes kérdést vet 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 kizártak, és miért nem az egész Ket.?
Hiszen a Ket. hatálya csak a hatósági ügyekre terjed ki, ergo a Ket. nem alkalmaz-
ható a jegyző eljárására. Ebben az esetben viszont problémás, hogy a jegyző mi-
lyen szabályok alapján tart helyszíni szemlét vagy hozza meg a határozatot. Az
okfejtést követve az Alkotmánybíróság mulasztásban megnyilvánuló alkotmányel-
lenességet állapíthatott volna meg, hiszen a jegyző ezen eljárása akkor egyetlen

¹²² Konkrét esetben a városi bíróság ítélettel utasította el a keresetlevelet arra hivatkozással, hogy a
felperes nem szerepel a határozat fejrészeiben, így nem jogosult a határozat megtámadására. Az adott
ügyben a felperes bérbeadóként szerepelt az eljárásban, ahol a birtokháborítókkal szemben más sze-
mélyekkel együtt lépett fel, ám mindez csupán a határozat indokolásában szerepelt és nem a fejrész-
ben. 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 megszövege-
zett, ugyanakkor a Ptk. 192. § (4) bekezdése szerint közigazgatási úton orvosolhatatlan határozat
miatt. (Berettyóújfalvai Városi Bíróság előtt folyt eljárás.)

¹²³ 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 bírásko-
dó jelleget.

¹²⁴ 120/B/2001. AB határozat

eljárási szabály alá sem tartozott a 228/2009. (X. 16.) Korm. rendelet megszületéséig. Míg a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre 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 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 Lakástv. vizsgálata során egy korábbi döntésében felhívta az 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.”¹²⁵ 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.

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 kisajátítási¹²⁶ kártalanítás keretében vég-

¹²⁵ 71/2002. (XII. 17.) AB határozat

¹²⁶ A kisajátítási ügyeket már Szatmári is quasi bíraskodásnak tekintette. Lásd: SZATMÁRI, *Az államigazgatás és a bíraskodás... i.m.* 1075.

zett tevékenysége, amelynek során szintén jogvita 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”¹²⁷ 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.¹²⁸

A 2010. évi XLIII. tv. által ide sorolt szervek [mint a Közbeszerzési Hatóság, az Egyenlő Bánásmód 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 bírnak. 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 születtek meg, a Közbeszerzési Hatóság pedig a közbeszerzési eljárásban résztvevő felek egyes vitás ügyeinek döntő fóruma.¹²⁹

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 hivataliként¹³⁰ folytatódik tovább, így csak közvetett kérelemre történő eljárásról¹³¹ beszélhetünk. Ez utóbbi azért is rendkívül lényeges, mert klasszikusan az igazságszolgáltatás sajátjaként említik a kérelemre vagy kez-

¹²⁷ 1/2005. (II. 4.) AB határozat

¹²⁸ BALÁZS István, *A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák lehetséges alkalmazási területei a magyar közigazgatásban*. In: BALÁZS István – JANCZOVICS Andrea (szerk.), *Alternatív gondolatok a közigazgatásról, dereguláció, a közszolgálat és a nyilvánosság*. MKI, Budapest, 1994, 24.

¹²⁹ *Vö.* 2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről.

¹³⁰ 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.

¹³¹ Ugyanerről (nem a GVH kapcsán): SZATMÁRI, *Az államigazgatás és a bíraskodás... i.m.* 1070.

deményezésre 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.

V. A KÖZIGAZGATÁS INTÉZMÉNYRENDSZERE ÉS A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE¹³²

1. Az intézmény és az intézményrendszer fogalma

Ahhoz, hogy a közigazgatási intézményrendszert értelmezni tudjunk, 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.¹³³

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 szükséges, 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 (anyag, 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 közeg. Az intézményrendszert alakító *legfőbb tényezők mindig valamilyen társa-*

¹³² A vonatkozó rész alapja: ÁRVA – BALÁZS – BARTA – VESZPRÉMI, *Közigazgatás-elmélet*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2011.

¹³³ Lásd még: FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos, *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész*. Osiris, Budapest, 2004, 82.

dalmi-gazdasági, tudományos-technikai folyamatra vezethetők vissza és az intézményrendszert néhol újabb elemekkel egészítik ki, máshol korábban kialakult megoldásokat számolnak fel.¹³⁴ 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.¹³⁵ A közigazgatás demokratizmusa lényegében a közigazgatás korlátok közé szorítását jelenti, azaz **a közigazgatás ellenőrzöttségét feltételezi**.¹³⁶ 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. 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 (egészségügyi igazgatás, 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 elszaporodását,
- 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

¹³⁴ A tipizálás alapját lásd: FAZEKAS – FICZERE, *i.m.* 84.

¹³⁵ LŐRINCZ Lajos, *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-Orac, Budapest, 2007, 77.

¹³⁶ *Vö.* LŐRINCZ, *i.m.* 77.

Kormánytól független pozícióra tesznek szert azzal, hogy kiemelést nyernek az államigazgatási hierarchiából,¹³⁷

- utolsóként a **szakmai, technikai követelményeket** említjük, mint az intézményrendszert érdemben befolyásolni képes tényezőt. 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.

Az intézményrendszerre ható tényezők rendkívül változatosak. **Néha egymással ellentétes elvárásokat is támaszthatnak a közigazgatással szemben, amiket összhangba 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 értelmezése

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 intézményrendszere 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 közszükségletek kielégítését szervezi (pl.: egészségügy, oktatás, környezetvédelem), utóbbi a társadalmi béke, rend, biztonság megőrzését, illetve helyreállítását, a külső és belső támadásokkal szembeni védelmet hivatott biztosítani:

- a **civil** közigazgatás további alrendszerekre bomlik:
 - az **államigazgatásra**, mely a hierarchia, valamint a centralizáció alapján épül fel (élén a Kormány áll), az államigazgatási szervek alapvetően szakmai, hatósági funkciókat gyakorolnak,

¹³⁷ 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>.

- külön utalunk az államigazgatáson belül kialakult sajátos típusra, az **autonóm államigazgatási szervek** körére, valamint az 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 korlátozza. A nevezett szervi kört, annak általánostól eltérő karaktere miatt *atipikus* jelzővel szoktuk illetni (részletes bemutatását a központi közigazgatásról szóló fejezet tartalmazza),
- a **helyi önkormányzati** alrendszer nem központosított, hanem a decentralizáció elvén épül fel, valamint a hierarchia helyett a mellérendeltség jellemzi. A helyi önkormányzatok elsősorban közszolgáltatások szervezését látják el,
- a **rendészeti** szervek közé soroljuk többek között a rendőrséget, a katasztrófavédelmet, vagy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatot.

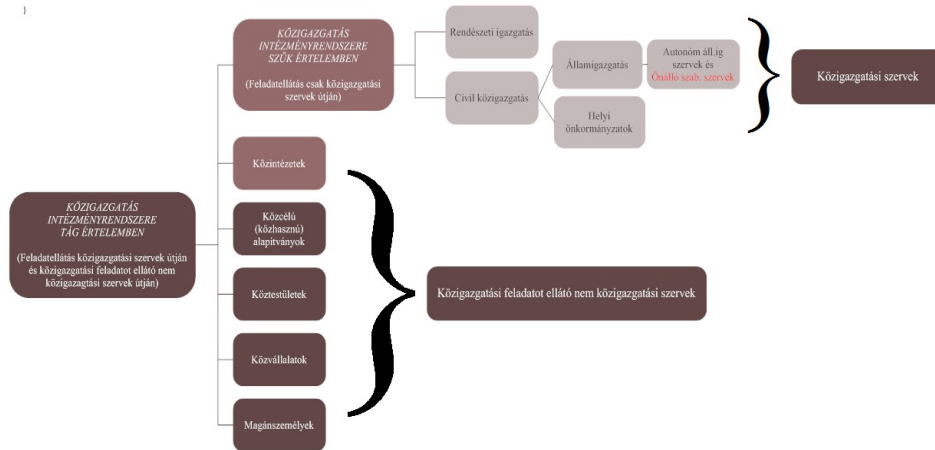
A közfeladatok ellátásának a fenti intézményrendszer azonban nem minden esetben tud eleget tenni. Emiatt a modern államok közigazgatási intézményrendszere kitágult. **Tág értelemben** a közigazgatás megvalósító intézményrendszerének a közigazgatás szervezetrendszerén túl **részét képezik azok a megoldások 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*.¹³⁸ 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 azok az intézmények, amelyek a közigazgatási szervek mellett/helyett közfeladatokat látnak el, így a:

- **közintézetek,**
- **köztisztviselők,**
- **közcélú** (közhasznú) **alapítványok,**
- **közvállalatok,**
- **magánszemélyek** felhatalmazása közfeladatok ellátására.

¹³⁸ LŐRINCZ Lajos, *i.m.* 251.; BARTA Attila, *Atipikus megoldások a XXI. századi közigazgatásban: közvetett közigazgatás és autonóm struktúrák*. In: *Studia Juvenum A.D. 2007. Hallgatói tanulmányok*. DE ÁJK, Debrecen, 2007, 25-37.

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS INTÉZMÉNYRENDSZERE



Forrás: A fejezet szerzője által készített ábra

4. A közigazgatási intézményrendszer tagozódása

A fejezet hátralevő részében röviden áttekintjük a szűk, valamint a tág értelemben vett intézményrendszer egyes megoldásait. Az államigazgatás, a helyi önkormányzatok, valamint a köztisztviselők és közintézetek részletes szabályait a tankönyv későbbi részei bontják ki, így itt csak a legfontosabb jellemzők bemutatására szorítkozunk.

4.1. Államigazgatás

Az államigazgatás a közigazgatás megvalósító intézményrendszerének legrégebbi és legstabilabb része, a civil közigazgatás egyik alrendszer. **Jellegét tekintve** centralizált és hierarchizált szervezetrendszer, amely mind vertikálisan, mind horizontálisan tagolt. Az államigazgatás a központból szervezi meg magát a települési szint felé, azonban kivételes az, amikor területi szint alatt találunk államigazgatási szervet. Az államigazgatás struktúrája tehát központi szinten és területi szinten 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. tör-**

vény (továbbiakban Ksztv.) 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**. 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.¹³⁹ A Kormány az államigazgatáson belül szervezetalakítási joggal, valamint jogalkotási joggal bír.¹⁴⁰ 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.¹⁴¹ A magyar megoldás a **kancellári-típusú** kormánymodellhez áll legközelebb. A Kormány léte ugyanis **erősen kötődik a miniszterelnökhöz**, ugyanis megbízatásának megszűnésével a Kormány megbízatása is megszűnik. Munkáját miniszterelnök-helyettesek segítik,
- a Kormány munkáját számos **segédszerv** támogatja:
 - első helyen kell megemlíteni a **Miniszterelnökséget**, ami 2014 óta minisztériumi jogállású szerv, és elsődlegesen a kormányzati koordinációért felel. A Miniszterelnökséget a miniszterelnök irányítja és az ún. Miniszterelnökséget vezető Miniszter (röviden: MvM) vezeti,
 - ezen felül a Kormány kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben a Kormány ülései előtti állásfoglalásra **kabinetet** hozhat létre,
 - működnek továbbá **kormánybizottságok**, amiket a Kormány a hatáskörébe tartozó jelentős, több minisztérium feladat körét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására hozhat létre,
 - valamint **kormánybiztosok**, akik nem tévesztendőek össze a kormány megbízottakkal! A kormánybiztosok a központi

¹³⁹ Alaptörvény 15. cikk (1) bek.

¹⁴⁰ 15. cikk (2) és (3) bek.

¹⁴¹ Ksztv. 17. § (1) bek.

közigazgatásban működnek, és az egyik miniszter vagy kormányhivatal feladatkörébe sem tartozó vagy kiemelt fontosságú feladat ellátására nevezhetők ki. Az ún. kormány megbízottak ellenben a területi közigazgatásban dolgoznak, a fővárosi/megyei kormányhivatalok vezetői,

- nem azonos a kormánybiztosi poszttal a **miniszterelnöki biztos** intézménye. Utóbbit a miniszterelnök fogja 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 államigazgatási szervek**.¹⁴² A Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény értelmében Magyarország minisztériumai a Miniszterelnökség, mint elsősorban a kormányzati koordinációt ellátó minisztérium és a szakpolitikai feladatokat ellátó minisztériumok (pl.: Belügy-, vagy Földművelésügyi Minisztérium). A minisztériumok tagolt szervezettel bírnak. Ez két jól elkülöníthető részre, a politikai változó, valamint a szakmai állandó személyzetre bontható. A miniszter normatív utasítással 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. Négy típus sorolható ebbe a körbe, mindegyiknek közös jellemzője, hogy a minisztériumi struktúrához képest hiányzik belőlük a politikai változó elem. Ilyenek a kormányhivatalok, a központi hivatalok, valamint a később elkülönülten részletezendő autonóm államigazgatási szervek és önálló szabályozó szervek:
 - a **kormányhivatalokat** törvény hozza létre, a Kormány irányítása és a miniszterelnök által kijelölt miniszter felügye-

¹⁴² Ksztv. 34. § (1) bek.

lete alatt működő központi államigazgatási szervek, melyek törvényben meghatározottak szerint fegyveres rendvédelmi feladatokat is elláthatnak,

- a **központi hivatal** jogállással bíró központi államigazgatási szerveket kormányrendelet hozza létre és miniszter irányítása alatt működnek.
- A közigazgatás alacsonyabb, **területi szintjén** nagy számban működnek a dekoncentráció elve mentén megszervezett **területi államigazgatási szervek**. Miután ezek mindig valamelyik központi államigazgatási szerv kirendeltségeként funkcionálnak, egy kivételével valamennyi különös hatáskörű,
 - általános hatáskörű szervek a **megyei (fővárosi) kormányhivatalok** (továbbiakban kormányhivatalok), melyek az Alaptörvény szerint a **Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei**. A kormányhivatalok **belső struktúrája** a kormány megbízott közvetlen vezetése alatt álló szervezeti egységekből álló ún. **törzshivatalra**, valamint ún. **ágazati szakigazgatási szervekre** bomlik (felsorolásukat a VII. fejezetnél adjuk meg),
 - a területi kormányhivatalokba nem integrált **különös hatáskörű területi államigazgatási szervekből** 2013 végén 16 fajta működött. Ezek egy része megyei lehatárolású, másik része ettől eltérő. Részletesebb bemutatásukat a területi államigazgatással foglalkozó VII. fejezetben végezzük el,
 - 2013. január 1-jétől bevezetésre került Magyarországon a **járás**, mint az államigazgatás legalsó szintű egysége, amely az önkormányzatok által ellátott államigazgatási feladatok megoldására létesült.¹⁴³ A járási törvény értelmében a járásokban a **fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz kapcsolódó járási hivatalok** létesültek, amelyek struktúrája a kormányhivatalokéhoz hasonló, azaz **törzshivatalra és szakigazgatási szervekre bomlik**. A járási (fővárosban kerületi) hivatalok **további kirendeltségeket hozhatnak létre, illetve települési ügysegédeket** vehetnek igénybe. 2013 végéig a hatósági ügyek gyorsabb intézése érdekében a járási hivatalok mellett számos új integrált ügyfélszolgálat, ún. **kormányablak** létesül.¹⁴⁴

¹⁴³ 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról

¹⁴⁴ 77. §

- Az államigazgatásban a klasszikus hivatali szervek mellett nagy számban vannak jelen további, ún. **konzultatív testületek**, melyek javaslattevő, véleményező, döntés-előkészítő szereppel bírnak.
- Ismeretes az államigazgatásban egy olyan szervezopot 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.¹⁴⁵
- 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. Atipikus központi közigazgatási 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**. A Ksztv. csupán annyit rögzít, hogy a szerveket törvény hozza létre. Az atipikus központi közigazgatási szervek köre két további variánsra bomlik:

- az **autonóm államigazgatási szervek**¹⁴⁶ 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 kiemelés 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**,

¹⁴⁵ Vö. FAZEKAS – FICZERE, *i.m.* 98.

¹⁴⁶ Lásd még: HORVÁTH M. Tamás, *A szabályozó hatóság típusú szervek szabályozási koncepciója*, MKI, Budapest, 2003.

anélkül, hogy a szervcsoport definícióját megadná, ide sorolja többek között a Közbeszerzési Hatóságot, vagy az Egyenlő Bánásmód Hatóságot,

- **álláspontunk szerint az autonóm államigazgatási szervek mutációját, sajátos leágazását jelentik az önálló szabályozó szervek.** A Ksztv. rendelkezései értelmében 2014-ben két szerv tartozik ebbe a kategóriába. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, valamint a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal. Az autonóm államigazgatási szervektől eltérően az ide tartozó szervek alapvető szabályait azonban nem ez a jogforrás, hanem az Alaptörvény 23. cikke tartalmazza. Az önálló szabályozó szervek az autonóm államigazgatási szervekhez képest jogalkotási jogkörrel bírnak, feladatkörükben rendeletet adnak ki, 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. 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.: egészségügyi, 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) járasszékhely városok tartoznak,
- a megyei önkormányzat pedig **területi** típusú,
- a **főváros** specialitásaira tekintettel települési és területi típusú önkormányzat is egyben.

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.

Hazánkban a tételes jog napjainkban ebbe a körbe sorolja a rendőrséget, a büntetés-végrehajtási szervezetet, a hivatásos katasztrófavédelmi szervet, valamint a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat.¹⁴⁷ A rendvédelmi szervek körétől elkülönül a **fegyveres szervek** köre, amelyek a honvédelmi igazgatáshoz tartoznak (pl.: hadkiegészítő parancsnokságok).

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.¹⁴⁸

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

4.5. A 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-

¹⁴⁷ Ksztv. 1. § (5) bek.

¹⁴⁸ 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.**¹⁴⁹

- az első ilyen lehetséges megoldási forma **közintézetek** létrehozása. A közintézet jogelméleti kategória, **humánszolgáltatást nyújtó állami, vagy önkormányzati költségvetési szervek, szolgáltatásaik vagy ingyenesek, vagy kedvezményesek** (pl.: kórházak, könyvtárak, iskolák). A velük kapcsolatba kerülő személyek nem tagok, hanem szolgáltatást igénybevevők.¹⁵⁰ A közintézetek felé ún. **osztott irányítás** érvényesül, ami azt jelenti, hogy elválík 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.**¹⁵¹ 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 szőlőterme-

¹⁴⁹ BALÁZS István, *Közvetett közigazgatás és autonóm struktúrák a polgári államok közigazgatásában (kandidátusi értekezés)*. Budapest, ÁSZI, 1990.

¹⁵⁰ LÓRINCZ, i.m. 265.

¹⁵¹ Bár a korábbiakhoz képest a 2014. március 15-től hatályos „új” Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény kifejezetten ilyen rendelkezést nem tartalmaz, véleményünk szerint a köztestületek lényegének körülírására a „rég” Ptk. definíciója továbbra is megfelelő.

lői és felvásárlói) tevékenységének előmozdítását célozzák, hanem az általuk előállított termékek minőségének, származásának és eredetének védelmét is,¹⁵²

- önálló kategóriát képeznek a **nemzetiségi önkormányzatok**, 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 képviseletére, a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetiségi közügyek települési, területi vagy országos szinten történő önálló intézésére jönnek létre.¹⁵³
- önálló kategóriát 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.**¹⁵⁴ 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, vagyonkezelői pozícióból eredményesebben végezhető. Az alapítványokhoz kötődő formációk (közalapítvány, közhasznú alapítvány) a közintézetekkel és köztestületekkel ellentétben közhatalmi jogosítványokat nem gyakorolhatnak,¹⁵⁵
- a fejlett polgári demokráciákban széles körben elterjedt megoldás, hogy a központi bankok, állami vállalatok, illetve más pénzüzetek vállalati formában, de a közösség 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.) 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 feladatkör-

¹⁵² A hegyközségekről szóló 1994. évi CII. törvény 3. § (1) bekezdése.

¹⁵³ A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 2. § 2 pontja.

¹⁵⁴ 2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról 32. § (1) bek.

¹⁵⁵ Vö. FAZEKAS – FICZERE, *i.m.* 113.

ében érintett miniszter képviseli, a részvényesi jogokat kizárólag ő gyakorolja,

- 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.

5. A közigazgatási szerv

Jelen pont alatt a **közigazgatási szerv, mint a legkisebb építőelem, legkisebb önálló egység** általános jellemzésére kerítünk sort. Amennyiben definiálni kívánjuk a közigazgatási szervet, feltétlenül abból kell kiindulnunk, hogy **valamennyi közigazgatási szerv rendelkezik elkülönült szervezettel, önálló feladat- és hatáskörrel, bizonyos terjedelmű gazdasági autonómiával, illetve nem szükségszerű, de rendelkezhetnek jogi személyiséggel.**¹⁵⁶

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 **jogképes** akkor, 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,

¹⁵⁶ Lásd: FÁBIÁN, *i.m.* 93.

melynek lényege, hogy megteremtse a szerv működésének jogalapját (ilyen pl.: a helyi önkormányzatok képviselő-testületének alakuló ülése).

VI. 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 elemeinek (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 és az autonóm államigazgatási szervek, illetve az önálló szabályozó szervek, továbbá a rendészeti közigazgatás köréből a rendvédelmi szervek országos parancsnokságai.*

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

Ezekről külön fejezetben lesz szó részletesen.

Az államigazgatási alrendszer egészére jellemző a hierarchikus (alá-fölérendeltségen alapuló) felépítés, melyben a felsőbb szinten elhelyezkedő szervek (koncentráció) irányítják az alsóbb szinten elhelyezkedőket (dekoncentráció).

Mint minden közigazgatási szervet, így az államigazgatás központi szerveit 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 szabályozza.

Ezek szerint központi államigazgatási szerv:

- a Kormány,
- a kormánybizottságok,
- a Miniszterelnökség,
- a minisztériumok,
- az autonóm államigazgatási szervek,
- az önálló szabályozó szervek,
- a kormányhivatalok,
- a központi hivatalok,

- a rendvédelmi szervek országos parancsnokságai.

Autonóm államigazgatási szerv:

- a Közbeszerzési Hatóság,
- a Gazdasági Versenyhivatal,
- a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság,
- az Egyenlő Bánásmód Hatóság,
- a Nemzeti Választási Iroda.

Önálló szabályozó szerv:

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

A kormányhivatal törvény által létrehozott, a Kormány irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv. A kormányhivatal területi szervekkel akkor rendelkezik, ha erre a kormányhivatalt létrehozó törvény kifejezetten lehetőséget ad.

Kormányhivatal:

- a Központi Statisztikai Hivatal,
- az Országos Atomenergia Hivatal,
- a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala,
- a Nemzeti Adó- és Vám Hivatal.

A központi hivatal kormányrendelet által létrehozott, miniszter irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv. A központi hivatal területi szervekkel akkor rendelkezik, ha erre a központi hivatalt létrehozó kormányrendelet kifejezetten lehetőséget ad (pl.: a Nemzeti Munkaügyi Hivatal esetében).

Ilyenek a következők¹⁵⁷:

- a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal,
- a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala,
- a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal,
- a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal,
- az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat,
- az Egészségügyi Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal,
- a Forster Gyula Nemzeti Örökséggazdálkodási és Szolgáltatási Központ,
- a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal,
- az Oktatási Hivatal,
- az Országos Egészségbiztosítási Pénztár,

¹⁵⁷ Bővebben lásd: melléklet a 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelethez.

- az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság,
- a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal,
- a Nemzetgazdasági Tervezési Hivatal,
- a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság,
- a Nemzeti Innovációs Hivatal,
- a Nemzeti Munkaügyi Hivatal,
- a Közlekedésbiztonsági Szervezet,
- a Nemzeti Közlekedési Hatóság,
- a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal,
- a Nemzeti park igazgatóságok,
- a Nemzeti Külgazdasági Hivatal,
- az Egészségügyi Engedélyezési és Közigazgatási Hivatal,
- az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő,
- a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet,
- a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság,
- az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központ,
- a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ,
- az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság,
- az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,
- a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal.

A rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat körébe tartoznak:

- a rendőrség (Országos Rendőr-főkapitányság, Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ, Terror Elhárítási Központ, Nemzeti Védelmi Szolgálat),
- a büntetés-végrehajtási szervezet,
- a hivatásos katasztrófavédelmi szerv (Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság),
- a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok (Alkotmányvédelmi Hivatal, Nemzetbiztonsági Szakszolgálat),
- a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.

Ezek mellett azonban feltétlenül meg kell említeni a Honvédelmi Minisztériumnak a 2011. évi CXIII. törvény 39. § (1) bekezdése alapján létrehozott közigazgatási (hatósági) feladatokat ellátó szerveit, így:

- a Honvédelmi Minisztérium Fegyverzeti és Hadbiztosi Hivatal,

- a Honvédelmi Minisztérium Hatósági Hivatalát,
- a Honvédelmi Minisztérium Védelmi Hivatalát.

2. A Kormány¹⁵⁸

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, mert a közigazgatás legfőbb szerve.

Az államigazgatási alrendszer élén tehát a Kormány mint testület áll, melynek hatásköre az államigazgatási feladatok 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.¹⁵⁹ 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.

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 értelemben¹⁶⁰ 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.

¹⁵⁸ Alaptörvény 15-22. cikk

¹⁵⁹ Alaptörvény 34. cikk (4) bek.

¹⁶⁰ Lásd részletesebben: FAZEKAS Marianna - FICZERE Lajos (szerk.), *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész.* Osiris, Budapest, 2006, 142-143.

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.

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 legitím 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 ág csúcsszervi jellegéből adódóan a Kormány az Országgyűlésnek felelős, melynek részleteire a jogállási rész-nél 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 közt államigazgatási szerveket hozhat létre.

A Kormány végrehajtó hatalmi ág funkcióiból adódóan egyik legfontosabb feladata a törvények előkészítése és végrehajtása. Ennek **legfontosabb közhatalmi eszköze a rendeletalkotás** mint jogalkotási jogkör, mellyel – végrehajtó hatalmi ág 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 nem 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”¹⁶¹ 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.

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.

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 rendszerekben például a kormány üléseit a köztársasági elnök vezeti és a kormányfői szerepet az első miniszter 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 kormány, a miniszterek és az államtitkárok az elnök segítői.

¹⁶¹ Alaptörvény 36. cikk (1) bek.

A Magyarországon alkalmazott megoldás a rendszerváltást megelőző minisztertanács típusú kormányzás helyett egy közbenső 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.***

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 törvény, a Ksztv. határozza meg.

A Kormány ülése és az arról készült hangfelvétel – a miniszterelnök eltérő rendelkezése hiányában – nem nyilvános, de a kormányülésen elhangzottakat összefoglalóban kell rögzíteni. Az összefoglaló tartalmazza a kormányülés helyét és időpontját, az ülésen résztvevők nevét, a tárgyalta 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, valamint a testületi döntés lényegét. Az ülésről készült összefoglaló eredeti példányát és mellékleteit, valamint az ülésről készült hangfelvételt a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter által vezetett minisztérium – jelenleg a Miniszterelnökség – őrzi. Az összefoglaló és a hangfelvétel készítésének, valamint belső kormányzati felhasználásának részletes szabályait, feltételeit a Kormány határozza meg.

A miniszterelnök a Kormány irányítása alatt álló, illetve a miniszter irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek vezetői számára feladatokat határozhat meg, továbbá tőlük tájékoztatást kérhet. A Kormány az államigazgatás egyes ágazatait, illetve egyes központi államigazgatási szervek irányítására a miniszterelnököt is kijelölheti.

A Kormány működésének részletes szabályait a Kormány ügyrendje¹⁶² 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 Miniszterelnökséget vezető miniszter az elfogadott kormányprogram alapján - a miniszterek, a kormánybiztosok, a kormánybizottságok, a kormányhivatalok, 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 Házsabályában 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 elfogadhatóak 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.

¹⁶² 1144/2010. (VII. 7) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről

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 kormánydöntések előkészítési mechanizmusának sajátos intézménye a minisztériumok szakmai vezetőiből álló testület, a közigazgatási államtitkári értekezlet. A német és a belélux közigazgatási rendszerekben ismert azon eljárás speciális hazai alkalmazásáról van szó, miszerint a fontosabb előterjesztéseket a Kormány ülést 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 közigazgatási államtitkárok testülete. Ennek eredeti célja az volt, hogy a rendszerváltáskor hiányzó kormányzati gyakorlatot és felkészültséget ellensúlyozza, és a Kormánynak szakmai és jogi kérdésekkel ne kelljen foglalkoznia, hanem a politikai kérdésekre tudjon koncentrálni.

Az átmenetinek szánt intézmény azonban kormányoktól függetlenül folyamatosan működött az elmúlt több mint két évtizedben és – a döntéshozatali eljárást lassító természete ellenére is – igazi közigazgatási hungaricummá vált.

Az előterjesztéseket legalább három munkanappal a közigazgatási államtitkári értekezlet időpontja előtt meg kell küldeni a Miniszterelnökségnek.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter megvizsgálja, hogy a közigazgatási államtitkári értekezletre benyújtott előterjesztés megfelel-e az ügyrendben foglalt követelményeknek. A nem megfelelő előterjesztés tekintetében dönt a közigazgatási államtitkári értekezletre történő benyújthatóság tárgyában, ennek keretében szük-

ség esetén javaslatot tesz az előterjesztőnek az előterjesztés kijavítására vagy kiegészítésére.

Főszabályként tehát a Kormány ülésére benyújtott minden előterjesztést és jelentést előzetesen ***a közigazgatási államtitkári értekezleten*** kell megtárgyalni, amely ***a Kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő testületeként a kormányülések előkészítésének általános szakmai, szervező, egyeztető és ellenőrző fórumaként működik.***

A közigazgatási államtitkári értekezlet fő feladata tehát a Kormány üléseinek előkészítése, mely keretében állást foglal az előterjesztések és a jelentések kormánydöntésre való alkalmasságáról, napirendre vételéről, esetleg a további egyeztetések, valamint az előterjesztés átdolgozásának, kiegészítésének szükségességéről.

A közigazgatási államtitkári értekezletet a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára hívja össze, szervezi és vezeti. A közigazgatási államtitkári értekezlet rendszeresen – általában hetenként, jelenleg csütörtökönként – tart ülést.

A közigazgatási államtitkári értekezlet napirendjére főszabályként csak előzetesen egyeztetett előterjesztés és jelentés vehető fel.

A közigazgatási államtitkári értekezlet résztvevői a minisztériumok közigazgatási államtitkárai, valamint a Miniszterelnökség Kormányirodát irányító, továbbá a közigazgatási stratégiáért felelős helyettes államtitkárai. Ezen felül vannak az értekezletnek állandó meghívottjai és a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára a közigazgatási államtitkári értekezletre más személyt is meghívhat.

A közigazgatási államtitkári értekezleten a közigazgatási államtitkárok és a felsoroltak kötelesek személyesen részt venni, de akadályoztatásuk esetén a közigazgatási államtitkárt helyettes államtitkár, a helyettes államtitkárokat, valamint a meghívottakat a jogszabályban vagy szervezeti és működési szabályzatban (a továbbiakban SZMSZ) meghatározott, erre jogosult vezető helyettesítheti.

A közigazgatási államtitkári értekezlet a napirendjére tűzött előterjesztéseket és jelentéseket megvitatja, azok tekintetében állást foglal és a Kormánynak javaslatokat tesz.

A közigazgatási államtitkári értekezlet kezdeményezheti, hogy az általa tárgyalt előterjesztést vagy jelentést a Kormány ülése előtt – feladatkörében – a kormánybizottság is vitassa meg. A közigazgatási államtitkári értekezlet az előterjesztést ennek állásfoglalását követően ismételten megvitatja, ha ez az ülés megfelelő előkészítése érdekében szükséges. Ha az előterjesztés átdolgozása szükséges, a közigazgatási államtitkári értekezlet új, a követelményeinek megfelelő előterjesztés benyújtását írhatja elő. A közigazgatási államtitkári értekezletről emlékeztető készül, melynek összeállításáról a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára legkésőbb az ülést követő munkanapon gondoskodik.

Az előterjesztőnek a Kormány ülését megelőzően további személyes egyeztetés útján kell megkísérelnie a közigazgatási államtitkári értekezletet követően esetlegesen még fennmaradt nézetkülönbségek tisztázását és a viták lezárását, amely eljárásról tájékoztatja a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkárát, aki dönthet a képviselőjének az egyeztetésben való részvételéről.

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 Miniszterelnökség tájékoztatja.

Az ülés napirendjének javaslatát – a közigazgatási államtitkári értekezlet állásfoglalásainak figyelembevételével – a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkárának javaslatára a Miniszterelnökséget vezető miniszter 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 szétoszthatók a Miniszterelnökség 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, vagy a Miniszterelnökséget vezető miniszter vezeti, 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. Az állandó meghívottat a Kormány ülésén a Miniszterelnökség szervezeti és működési szabályzata szerint erre jogosult vezető helyettesítheti.

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 Miniszterelnökség 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 Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára gondoskodik, a Miniszterelnökséget vezető miniszter terjeszti fel és a miniszterelnök írja alá. Ha a Kormány ülésén az előterjesztett javaslatot érdemben megváltoztatta, a szükséges utóegyeztetéseket a Miniszterelnökséget vezető miniszter által kijelölt állami vezető koordinálja.

A Kormánynak az Országgyűlés elé terjesztett javaslatait a miniszterelnök – a Miniszterelnökséget vezető miniszter előterjesztése alapján – 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 Miniszterelnökséget vezető miniszter 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 Kor-

mány döntéseinek nyilvántartásáról a Miniszterelnökség Kormányirodát irányító helyettes államtitkára gondoskodik.

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

2.6. A Kormány működését segítő 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 Miniszterelnöki 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.

2.6.1. A Miniszterelnökség

A 2014-es országgyűlési választásokat követően felálló új kormánystruktúrában teljesen átalakult a Miniszterelnökség szerepköre. A korábbiaktól eltérően, amikor az elsősorban a Miniszterelnök munkaszervezete volt és a kormány tevékenységé-

nek politikai koordinációjában játszott szerepet, *jelenlegi feladatköre komplexebbé vált.*

Ennek megfelelően a Miniszterelnökség a Miniszterelnökség ellátja *a kormányzati tevékenység összehangolásáért való feladatköröket*, továbbá ágazati felelősségkörébe *egyes szakpolitikai feladat és hatásköröket* gyakorol.

E két feladatkörén belül a Miniszterelnökséget vezető miniszter felel¹⁶³ a

- kormányzati tevékenység összehangolásáért,
- közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért,
- közigazgatás-fejlesztésért,
- közigazgatás-szervezésért,
- helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért,
- európai uniós források felhasználásáért,
- agrár-vidékfejlesztésért,
- kutatás-fejlesztésért és technológiai innovációért,
- közbeszerzésekért,
- építésügyért,
- kulturális örökség védelméért,
- településfejlesztésért és településrendezésért,
- polgári hírszerzési tevékenység irányításáért,
- postaügyért,
- társadalompolitika összehangolásáért,
- tudománypolitika koordinációjáért,
- kormányzati társadalmi kapcsolatok összehangolásáért.

A felsorolásból jól kitűnik az, hogy a Miniszterelnökség ágazati felelőssége igen kiterjedt, ami főként más miniszterek ágazati felelősségkörét csorbítja. Így pl. a településfejlesztés és -rendezés, illetve a postaügy a nemzeti fejlesztési miniszter felelősségkörébe tartozó feladatkörökhöz kapcsolódik, a kulturális örökségvédelem pedig az emberi erőforrások minisztere feladatkörének szerves része lenne.

¹⁶³ 152/2014. (VI.6.) Korm.rendelet 4-19.§

Ahogy a korábbi kormány idején érdekes kísérlet volt a kormányzati koordinációs feladatok szétválasztása politikai koordinációra a Miniszterelnökségen és adminisztratív feladatokra a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumban, úgy a maga nemében ez a megoldás is legalább az atipikus körbe sorolható akár nemzetközi, akár magyar közigazgatás-történeti szempontból.

Hatásmechanizmusa tekintetében pedig ez a miniszterelnök személyéhez kötődő kormányzati koncentráció eszköze lehet.

2.6.2. A Miniszterelnökséget vezető miniszter felelőssége a kormányzati tevékenység összehangolásáért

A megelőző pontban rögzített két alapvető miniszterelnökségi feladat- és hatáskör-csoport közül a fejezet szempontjából fontos kormányzati tevékenység összehangolásáért való felelősség az, ami részletes tárgyalásra kerül.

A hatályos jogi szabályozás szerint¹⁶⁴ a miniszternek a kormányzati tevékenység összehangolásáért való felelőssége igen széles területekre terjed ki, benne a szakpolitikai és a kormány tevékenységének közigazgatási összehangolása egyaránt jelen van.

E két alapvető feladatkör keretében a Miniszterelnökséget vezető miniszter

- felel a Kormány általános politikája megvalósításának stratégiai irányításáért, (politikai feladatkör),
- felel a kormányzati munka tervezéséért,
- felel a Kormány Országgyűléssel való kapcsolattartásáért,
- felel az egységes kormányzati kommunikáció megvalósításáért,
- felel a miniszterelnöki döntésekkel kapcsolatos igazgatási feladatok ellátásáért,
- koordinálja az alkotmányos szervek, az önálló szabályozó szervek és az autonóm államigazgatási szervek vezetőivel való kapcsolattartást.

Az egyik legfontosabb feladat- és hatáskör a kormányzati tevékenység összehangolásáért való felelősség, melybe a Kormány általános politikája megvalósításának stratégiai irányítása tartozik és ezen belül a miniszter

- érvényesíti a kormányzati döntés-előkészítés, az Európai Unió döntéshozatali tevékenysége és a Kormány döntéseinek végrehajtása során az összkormányzati szempontokat, ennek érdekében szervezi és működteti a

¹⁶⁴ Lásd az előző jegyzetet.

döntés-előkészítés és a végrehajtás egységes folyamatát, szükség esetén kezdeményezi a Kormány feladatkörében érintett tagjának vagy a Kormánynak az intézkedését,

- szervezi, összehangolja és ellenőrzi a Kormány döntéseinek végrehajtását, ennek keretében tájékoztatást, illetve előterjesztés benyújtását kérheti a Kormány feladatkörében érintett tagjától,
- közreműködik a döntések megvalósulásának értékelésében, a végrehajtás alakulásáról a Kormány feladatkörében érintett tagjától információt kérhet,
- összehangolja és biztosítja a Kormány informatikával és e-közigazgatással kapcsolatos politikájának egységes megvalósítását,
- felel a fejlesztési banki eszközökkel megvalósuló fejlesztéspolitikáért és előkészíti a Magyar Fejlesztési Bankra vonatkozó jogszabályokat.

Ugyancsak fontos a kormányzati tevékenység összehangolásáért való felelősség körében a kormányzati munka tervezése, melyen belül a miniszter

- kijelöli a Kormány képviselétéért felelős minisztert az Európai Unió intézményeinek tagállami kormányzati részvétellel működő döntéshozó és döntés-előkészítő tevékenységében, az Európai Unió Tanácsában és az Európa Tanácsban,
- javaslatot tesz a Kormány munkatervére és törvényalkotási programjára, gondoskodik azok végrehajtásáról,
- az átfogó megközelítést igénylő ügyekben javaslatot, illetve előterjesztést tesz a Kormány részére, kezdeményezi és szervezi a Kormány feladatkörében érintett tagjai összehangolt tevékenységét, szakpolitikai előterjesztések és jelentések elkészítését, illetve összkormányzati projekt indítását,
- koordinálja a közigazgatási egyeztetéseket, ennek során gondoskodik a Kormány döntéseiben meghatározott követelmények érvényesítéséről, valamint ellenőrzi, hogy a javasolt döntés végrehajtásának feltételei teljes körűen biztosíthatóak-e,
- szervezi, vezeti és lebonyolítja az államtitkári értekezleteket, gondoskodik az államtitkári értekezlet döntéseinek érvényesítéséről,
- javaslatot tesz a kormányülések napirendjére, az igazságügyért felelős miniszter bevonásával alkotmányossági, jogi, valamint társadalom- és gazdaságpolitikai szempontokra is kiterjedő szakvéleményt készít a Kormány napirendjén szereplő előterjesztésekről, írásba foglalja és aláírásra felterjeszti a Kormány döntéseit, elkészíti a Kormány üléseinek összefoglalóját, valamint lefolytatja a Kormány által elrendelt utóegyeztetéseket, amely során gondoskodik a Kormány döntésének érvényesítéséről,

- koordinálja az Országgyűlés és annak bizottsága döntéseiből, az Alkotmánybíróság döntéseiből, az Állami Számvevőszék, valamint az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek vizsgálataival kapcsolatban adódó kormányzati feladatok végrehajtását,
- képviselője útján részt vesz a Kormány más tagja által szervezett miniszteri értekezletein,
- egységes szempontrendszerrel dolgoz ki és érvényesít a Kormány tagja feladat- és hatásköréről, a központi hivatalokról szóló kormányrendelet tervezetei, a minisztériumok, a kormányhivatalok és a központi hivatalok szervezeti és működési szabályzatai tekintetében és előkészíti - a köznevelési intézmény tag részvételével működő iskolaszövetkezet és a szociális szövetkezet kivételével - a szövetkezetek működésére vonatkozó jogszabályokat,
- szervezi, összehangolja és ellenőrzi a Kormány döntéseinek végrehajtását, ennek keretében tájékoztatást, illetve előterjesztés benyújtását kérheti a Kormány feladatkörében érintett tagjától, ütemtervet állíthat össze és az érintettek közvetlen bevonásával egyeztetést tarthat,
- ellenőrzi a határidős, valamint a folyamatos feladatok végrehajtását, közreműködik a döntések megvalósulásának értékelésében, a végrehajtás alakulásáról az érintett szervektől közvetlenül is tájékoztatást kérhet,
- biztosítja az állami vezetők munkavégzéséhez szükséges tárgyi eszközellátást.

A kormányzati tevékenység összehangolásáért való felelősség körében nagyon fontosak a Kormánynak az Országgyűléssel való kapcsolattartásával kapcsolatos feladatkörök ellátásában megjelenő hatáskörök. Ezek körében a miniszter

- elősegíti és szervezi a Kormány és az országgyűlési képviselőcsoportok közötti együttműködést,
- ellátja az országgyűlési ülészek előkészítésével összefüggő kormányzati feladatokat, ennek keretében javaslatot tesz a Kormánynak az Országgyűlés rendkívüli ülészekre, illetve ülése összehívásának kezdeményezésére,
- figyelemmel kíséri az Országgyűlés és a bizottságai napirendjét és üléseit, részt vesz az üléseket előkészítő fórumokon,
- gondoskodik a Kormány által elfogadott törvényalkotási program, törvény- és országgyűlési határozati javaslatok, valamint beszámolók, tájékoztatók és jelentések benyújtásáról,

- ellátja a napirenden kívüli felszólalások, valamint az országgyűlési képviselői interpellációk, kérdések és azonnali kérdések megválaszolásával kapcsolatos szervezési feladatokat, ennek keretében javaslatot tesz a válaszadó személyére, illetve a miniszterelnök megbízása alapján kijelöli a válaszadót.

A kormányzati kommunikáció napjainkban már a modern kormányzás elengedhetetlen velejárója, így az ennek keretében jelentkező feladatok ellátását szolgáló hatáskörök is stratégiai jelentőségűek, különösen a felelősség

- a kormányzati kommunikáció kialakításáért,
- a kormányzati honlapok egységes szerkezetének és arculatának kialakításáért, fejlesztéséért, a tartalom kialakításáért.

A miniszter a kormányzati tevékenység összehangolásáért való felelőssége keretében segíti a miniszterelnök tevékenységét, e tekintetben

- ellátja a miniszterelnök és a Kormány körüli állami protokoll teendőket és felel a külföldi államfők, kormányfők fogadásáért, a nemzetközi állami rendezvények szervezéséért és lebonyolításáért, valamint az általa vezetett minisztérium protokoll tevékenységéért,
- a miniszterelnök részére soron kívül tájékoztatást, felvilágosítást, továbbá kormányzati összeállítások elkészítéséhez szakmai előkészítő anyagot, adatszolgáltatást, illetve szakértői közreműködést kér, közvetíti a miniszterelnök eseti döntéseit a miniszterek és a kormányzati szervek felé,
- gondoskodik a köztársasági elnök, a Kormány és a miniszterelnök által adományozható kitüntetésekkel és egyéb elismerésekkel kapcsolatos feladatok ellátásáról.

A Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatalok irányítására a minisztert jelöli ki.

A kormányzati koordináció területi szinten történő és végrehajtási jellegű feladatokból álló feladatai körében a Miniszterelnökséget vezető miniszter irányítja a fővárosi és megyei kormányhivatalokat mint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveit, melyekről külön fejezetben lesz szó.

A Miniszterelnökség által ellátott politikai koordinációs jellegű feladatok és a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter által ellátott adminisztratív jellegű feladatok tehát – a 2010-ig működő Miniszterelnöki Hivatalhoz hasonlóan – újra egy szervezetbe kerültek.

A feladatok körében azonban a kormánypolitikát meghatározó stratégiai feladatok mellé igen jelentős szakpolitikai, ágazati feladatok is kerültek.

2.6.3. A Kormány munkáját segítő egyéb szervek

Bár a Kormány és a miniszterelnök munkáját segítő legfontosabb szerv ma Magyarországon az előzőekben tárgyalt Miniszterelnökség, a kormányzati munka bonyolultsága megköveteli, hogy más típusú kormányzati segédszervek is legyenek. Ezek funkciója igen differenciált, de meghatározó módon vagy a politikai, vagy pedig a közigazgatási döntés előkészítő, végrehajtást ellenőrző, koordinációs szerepkörhöz kapcsolódnak.

E szervek körébe tartoznak a kabinetek, melyeket a Kormány kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben az ülései előtti állásfoglalásra hozhat létre. A kabinetek működésének részletes szabályait a kabinetet létrehozó normatív kormányhatározat rögzíti. Az elmúlt években a következő kabinetek működtek:

- Gazdasági Kabinet,
- Nemzetbiztonsági Kabinet,
- Társadalompolitikai Kabinet,
- Kormánykabinet.

A 2014-ben létrejött új kormánystruktúrában még nem alakult ki a végleges kabinetstruktúra, de nem valószínűsíthetők nagyobb változások. Mindeközben megállapítható előjáróban az is, hogy a kormányzati segédszervek konkrét alkalmazási köre a jogszabályi kereteken belül¹⁶⁵ a kormányzati stílus függvénye, ami még azonos kormányciklusok alatt is rugalmasan változhat.

A Kormány a hatáskörébe tartozó jelentős, több minisztérium feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására ***kormánybizottságot*** hozhat létre. Ilyenek voltak az elmúlt években például a Nemzeti Fejlesztési Kormánybizottság és a Kormányzati Koordinációs Bizottság. A kormánybizottság tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek, működési szabályait pedig normatív kormányhatározat állapítja meg.

A Kormány normatív határozattal ***egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testületeket*** is létrehozhat. (Ilyen pl.: az Európai Integrációs Tárcaközi Bizottság, az Országos Fogymos ügyi Tanács, a Nemzetpolitikai Tárcaközi Bizottság, a Közösségi Foglalkoztatás Tárcaközi Bizottság stb.)

A Kormány normatív határozattal miniszter vagy kormányhivatal feladatkörébe nem tartozó vagy kiemelt fontosságú feladat ellátására ***kormánybiztost*** nevezhet ki.

A kormánybiztos személyére a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter tesz javaslatot. Kormánybiztossá miniszter, államtitkár, közigazgatási

¹⁶⁵ 2010. évi XLIII. törvény 28-33. §

államtitkár vagy helyettes államtitkár, továbbá más személy a Kormány feladatkörébe tartozó feladat ellátására nevezhető ki. Kormányrendelet a Kormány irányítása alá tartozó szervek vezetőinek, illetve a szervek szervezeti egységei vezetőinek tevékenysége, valamint egyes helyettes államtitkárok tevékenysége tekintetében a kormánybiztost irányítási jogkörrel ruházhatja fel. A kormánybiztos tevékenységét a miniszterelnök irányítja. A kormánybiztos megbízatása határozott időre, de legfeljebb két évre szól.

A kormánybiztost tevékenységének ellátásában a Miniszterelnökség szervezetében működő titkárság segíti, amelyre az államtitkár titkárságának szabályai az irányadóak.

Kormánybiztos például a nemzeti filmipar megújításáért felelős kormánybiztos, a budai Várnegyed és a fertői Esterházy-kastély megújításáért felelős kormánybiztos, vagy az egyes kiemelt jelentőségű budapesti beruházások irányításával kapcsolatos feladatok ellátásáért felelős kormánybiztos.

A miniszterelnök normatív utasítással a feladatkörébe tartozó feladat ellátására **miniszterelnöki biztost** nevezhet ki. A miniszterelnöki biztos megbízatása határozott időre, de legfeljebb a miniszterelnök megbízatása megszűnéséig szól. A miniszterelnöki biztos e megbízatása megszűnik a miniszterelnök megbízatása megszűnésével.

A miniszterelnöki biztos tevékenységét értelemszerűen a miniszterelnök irányítja. A miniszterelnöki biztost tevékenységének ellátásában a Miniszterelnökség szervezetében működő titkárság segíti. Miniszterelnöki biztos működik például a nemzeti lovas stratégia előkészítésére és végrehajtására, illetve a magyarországi bányák újrainvitási lehetőségeinek feltérképezésére.

A miniszterelnök diplomáciai, személyes tanácsadói vagy egyéb eseti jellegű feladat **miniszterelnöki megbízottként** történő ellátására is megbízást adhat. Ilyen például az általános kulturális ügyekért felelős miniszterelnöki megbízott, valamint a magyar kulturális értékek megőrzésével és fejlesztésével összefüggő feladatok ellátásáért felelős miniszterelnöki megbízott.

3. A miniszter és a minisztérium

3.1. A miniszter jogállása

A minisztérium a központi közigazgatás törvénnyel létrehozott, miniszter által vezetett, hivatali formában működő, különös hatáskörű irányító szerve. Amint arról a Kormányról már szó volt, az Alaptörvény szerint a minisztériumok felsorolását törvény tartalmazza¹⁶⁶, tehát törvénnyel lehet azokat létrehozni. Ennél részle-

¹⁶⁶ Jelenleg a 2014. évi XX. törvény.

tesebb 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 központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló törvény (Ksztv.)¹⁶⁷ a miniszter jogállását és feladatait a következők szerint határozza meg. A minisztérium a miniszter munkaszerveként a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű államigazgatási szerv. A miniszter vezeti a minisztériumot, e feladatkörében irányítja az államtitkár és a közigazgatási államtitkár tevékenységét.

A miniszter részletes feladat- és hatáskörét a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletben állapítja meg. A tárca nélküli miniszter feladatköréért az egy miniszter feladatkörébe sem tartozó feladatok ellátása határozható meg. A tárca nélküli minisztert tevékenységének ellátásában a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter által vezetett minisztériumban működő kabinet, valamint az e minisztérium kijelölt szervezeti egysége segíti. Miniszterré kinevezhető minden büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható személy.

A miniszteri tisztségre javasolt személyt az Országgyűlésnek a miniszter feladatkörére 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

¹⁶⁷ 2010.évi XLIII. törvény 28-33.§

intézett írásbeli nyilatkozatával bármikor lemondhat megbízatásáról. A miniszterelnök bármikor javaslatot tehet a köztársasági elnöknek a miniszter felmentésére.

A miniszter teljes jogkörű helyettese **az államtitkár**, törvényben meghatározott kivételekkel, a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint.

Az államtitkár ellátja a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározott helyettes államtitkár tevékenységének az irányítását.

Az államtitkári cím használata során utalni kell az államtitkárnak a minisztérium szervezeti és működési szabályzata szerinti feladatkörére. Az államtitkár tekintetében törvény eltérő rendelkezése hiányában a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja. Államtitkárrá minden büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható személy kinevezhető. Az államtitkárt a miniszterelnöknek a miniszter véleménye kikérését követően tett javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A miniszter véleményét a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter útján terjeszti a miniszterelnök elé.

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 kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter jóváhagyását követően – normatív utasításban adja ki.

A minisztérium **létszámkeretét** – az egyes állami vezetők és a kabinetfőnökök irányítása alá tartozó szervezeti egységek együttes létszáma szerinti bontásban – a szervezeti és működési szabályzat határozza meg.

A minisztérium hivatali szervezetét a közigazgatási államtitkár a miniszter irányítása alatt, a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően vezeti.

A közigazgatási államtitkárt a szervezeti és működési szabályzatban meghatározottak szerint **helyettes államtitkár** helyettesíti. 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 Miniszterelnökségen működő helyettes államtitkár a Miniszterelnökség szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint segíti a Miniszterelnökséget vezető államtitkár vagy a Miniszterelnökségen működő államtitkár tevékenységét. A helyettes államtitkár tevékenységét a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint az államtitkár, a közigazgatási államtitkár, kormánybiztos, miniszteri biztos, vagy miniszterelnöki biztos irányítja. A helyettes államtitkári cím használata során utalni kell a helyettes államtitkárnak a minisztérium szervezeti és működési szabályzata szerinti feladatkörére. A helyettes államtit-

kárt a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában kijelölt, az irányítása alá tartozó főosztályvezető helyettesíti.

A minisztérium miniszteri kabinetre, főosztályokra és titkárságokra, a főosztály osztályokra tagozódik, a főosztályvezető vezetése alatt álló titkárság pedig osztályokra tagozódhat. A szervezeti és működési szabályzat rendelkezhet úgy, hogy az államtitkár munkáját kabinet segíti.

Vezetői kinevezés a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott szervezeti egység tekintetében adható. A miniszteri kabinetet főosztályvezetőként a kabinetfőnök közvetlenül vezeti, akinek a tevékenységét a miniszter irányítja. Az államtitkári kabinetet a kabinetfőnök főosztályvezetőként közvetlenül vezeti, akinek a tevékenységét az államtitkár irányítja.

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 osztályokat a főosztályvezető, illetve olyan főosztályvezető-helyettes vagy osztályvezető vezeti, akinek a tevékenységét a főosztályvezető irányítja.

Az állami vezető tevékenységének ellátását – ha a szervezeti és működési szabályzat így rendelkezik – titkárság segítheti. 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 minisztériumi struktúra politikai változó és szakmai állandó részre osztható. 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. 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. Ez az összetétel pedig a politikai változások 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 transzformálódik legitím módon a közigazgatásra.

Magyarországon a minisztériumi felépítés és működés alapvető szabályait tartalmazó törvény ennek az elvnek megfelelően került megállapításra. A törvény szerint állami tisztviselő:

- a miniszterelnök,
- a miniszter,
- az államtitkár,
- a közigazgatási államtitkár,
- a helyettes államtitkár.

Ezek közül ***a politikai vezetők*** az első három pontban meghatározott vezetők. A ***szakmai vezetők*** pedig a két utolsó pontban meghatározott állami vezetők.

A politikai vezető tevékenységét állami vezetői szolgálati jogviszony keretében látja el. A szakmai vezető kormányzati szolgálati jogviszonyban áll. Állami vezető még a kormánybiztos, a miniszterelnöki biztos, a miniszteri biztos, valamint a kormányhivatal és a központi hivatal vezetője és helyettese.

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:***

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

A politikai változó struktúrába tartozók politikai döntés alapján kerülnek kinevezésre, feladatuk közpolitikai, és jogállásuk is eltér a közsolgálati 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 tartozik:

- a közigazgatási államtitkár,
- a helyettes államtitkárok,
- a főosztályvezetők, főosztályvezető-helyettesek, osztályvezetők,
- a beosztott nem vezető közszolgálati tisztviselők (az államigazgatásban kormánytisztviselők).

A szakmai állandó struktúrába tartozók megbízatásának alapja az általános és a munkakörtől függő speciális szakmai képesítési előírások teljesítése, jogviszonyuk pedig – ami főszabályként határozatlan idejű – közszolgálati tisztviselői (kormánytisztviselői) jogviszony. Ebből adódóan pedig feladatkörük is szakmai.

Természetesen ez a megkülönböztetés nem jelent automatikus mechanizmusokat, mert például a határozatlan időre kinevezett közigazgatási államtitkárokat és helyettes államtitkárokat – mint állami vezetőket – bármikor indokolás nélkül fel lehet menteni, viszont más közszolgálati tisztviselői állást kell felajánlani számukra, tehát elvileg egész szakmai pályafutásuk alatt a közszolgálatban maradhatnak, csak más beosztásban. Az más kérdés, hogy ez ma csak igen kivételesen fordul elő, mert ezen tisztségek bizalmi viszonyt feltételeznek a miniszterelnökkel és a miniszterrel, legalábbis Magyarországon. A jogi környezet mellett a politikai kultúra és a kialakult szokások döntik azt 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 csak ott sikerült jelentősen 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.



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 statútum¹⁶⁸ rögzíti.

Az Alaptörvény szerint „a Kormány tagjai a miniszterelnök és a miniszterek¹⁶⁹ [...] a minisztert a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki¹⁷⁰ [...] a minisztériumok felsorolásáról törvény rendelkezik¹⁷¹ [...] tárca nélküli miniszter a Kormány által meghatározott feladatkör ellátására nevezhető ki¹⁷² [...] a miniszter a Kormány általános politikájának keretei közt önállóan irányítja az államigazgatás

¹⁶⁸ 152/2014. (VI.6.) Korm. rendelet (Statútum).

¹⁶⁹ Alaptörvény 16. cikk (1) bekezdés

¹⁷⁰ Alaptörvény 16. cikk (7) bekezdés

¹⁷¹ Alaptörvény 17. cikk (1) bekezdés

¹⁷² Alaptörvény 17. cikk (2) bekezdés

feladatkörébe tartozó ágait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a Kormány, vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat¹⁷³”.

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”¹⁷⁴.

A legrészletesebben törvényi szinten még a Ksztv.¹⁷⁵ foglalkozik a tárgykörrel, mely később kerül tárgyalásra.

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, valamint a Kormány, a miniszterelnök és a köztársasági elnök határozatait, valamint törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján miniszteri rendeletet ad ki, különleges jogrend időszakára vonatkozó jogszabály-tervezeteket dolgoz ki,
- intézményirányítást és - felügyeletet gyakorol,
- kezdeményezi és előkészíti a feladatkörébe tartozó nemzetközi szerződéseket, megkötöti a nemzetközi szerződésnek nem minősülő tárgymegállapodásokat,
- az Európai Unió intézményeinél, a külkapcsolatokban és a nemzetközi szervezetekben felhatalmazás alapján e rendeletben meghatározottak szerint képviseli a Kormányt,
- gondoskodik az európai integrációból eredő feladatok végrehajtásáról,
- közreműködik az európai uniós források felhasználásában,

¹⁷³ Alaptörvény 18. cikk (2) bekezdés

¹⁷⁴ Alaptörvény 18. cikk (3)-(5) bekezdés

¹⁷⁵ Ksztv. 38-50. §

- jogszabály vagy szerződés alapján tulajdonosi jogot vagy vagyonkezelői jogot gyakorol gazdasági társaság felett, illetve alapítói jogot gyakorol alapítvány felett,
- gondoskodik - a statisztikáról szóló törvényben meghatározottak szerint - a feladat- és hatáskörével kapcsolatos statisztikai információrendszer kialakításáról, működtetéséről és fejlesztéséről,
- irányítja, illetve felügyeli a státútum mellékletében meghatározott központi államigazgatási szerveket,
- a feladat- és hatásköre gyakorlása során együttműködik a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszterrel.¹⁷⁶

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 státútumban foglalt keretek figyelembevételével jogszabályok határozzák meg, és a minisztériumok szervezeti és működési szabályzatainak mellékletében szereplő hatásköri jegyzékből ismerhetők meg. A státútum tehát csak az általános miniszteri feladatköröket és a főbb ágazati feladatköröket tartalmazza, mintegy irányítúként szolgál a kormányzati munkamegosztásban.

A jelenleg hivatalban lévő Kormány az alábbi minisztériumokból áll:

- Belügyminisztérium,
- Honvédelmi Minisztérium,
- Külgazdasági és Külügyminisztérium,
- Nemzetgazdasági Minisztérium,
- Emberi Erőforrások Minisztérium,
- Nemzeti Fejlesztési Minisztérium,
- Földművelésügyi Minisztérium.

Emellett a miniszterelnök irányítja a Miniszterelnökséget, melyet miniszter vezet és a korábban jelzettek szerint a kormányzati tevékenység összehangolásáért felel. A miniszterelnök munkáját segítő az Alaptörvényben foglaltaknak megfelelően – miszerint „a miniszterelnök a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-

¹⁷⁶ 152/2014. (VI.6.) Korm. rendelet 20-21. §

helyettest jelöl ki”¹⁷⁷ – miniszterelnök-helyettesek nevezhető ki. Jelenleg a miniszterelnökök általános helyettesként egy ilyen segítője van.¹⁷⁸

Ahogy az már említésre került, a Kormány által meghatározott feladatkörökre tárca nélküli miniszter (ek) nevezhető(k) ki. Ezeknek nincs önálló, általuk irányított minisztériumuk (tárcájuk), vagyis saját munkaszervezetük, hanem a státútumban kijelölt minisztérium, vagy a miniszterelnökség a háttérszervezetük.

A miniszterek és a minisztériumok viszonyában kiemelést érdemel az, hogy feladat- és hatásköre a miniszternek van, azt ő gyakorolja akkor is, ha jogszabály a minisztériumnak, mint központi államigazgatási szervnek, címez hatáskört.¹⁷⁹

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 kormányhivatalok és a központi hivatalok 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 képesítési előírásoknak megfelelő közszolgálati 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 struktúráján 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

¹⁷⁷ Alaptörvény 16. cikk (2) bekezdés

¹⁷⁸ 152/2014. (VI.6.) Korm. rendelet 1-3. §

¹⁷⁹ 2010. évi XLIII. törvény 5. §

száma nagy és gyakori az előfordulásuk – inkább létrehoznak 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 együtt indokolják e 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 látnak el, mely irányítója normális esetben 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 politikasemlegessége nagyobb közérdeket képvisel, mint a politikai irányítás legitimizált gyakorlása.*** Az ilyen típusú szervezetek törvényben egyedileg szabályozott olyan jogállása van, mely a többi központi közigazgatási szervnél nagyobb önállóságot, autonómiát biztosít a Kormánytól. Autonóm államigazgatási szerv 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 szervezetet az Országgyűlés hozza létre sarkalatos törvénnyel, a végrehajtó hatalmi ágba tartozó feladatokat látnak 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.

A kormányhivatal és a központi hivatal ilyen önállósággal nem rendelkezik, és irányításuk vagy a miniszterelnök által közvetlenül kijelölt miniszter felügyeletével (kormányhivatal), vagy közvetlenül a miniszter által történik (központi hivatal).

4.2. A kormányhivatal

Törvény által létrehozott, a Kormány irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv, melynek felügyeletét a miniszterelnök által kijelölt miniszter látja el. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a miniszter e jogkörében törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján jogszabályt alkot a kormányhivatal feladatkörébe tartozó kérdésekben, illetve előterjesztést tesz törvény vagy kormányrendelet alkotására és képviseli a kormányhivatalt a Kormány és az Országgyűlés előtt.

A kormányhivatal relatív önállóságát jelenti az, hogy törvényben meghatározott feladatkörében nem utasítható. A Kormány általi irányítása megnyilvánulását jelenti azonban az, hogy a kormányhivatal tevékenységéről beszámol a Kormánynak, valamint tájékoztatja az Országgyűlés feladatkörében érintett bizottságát. A felügyelő miniszter fontos jogköre, hogy bár a kormányhivatal szervezeti és működési szabályzatát a kormányhivatal vezetője készíti elő, azt a kormányhivatalt felügyelő miniszter adja ki normatív utasításban.

A kormányhivatal által ellátott feladatok indokolhatják azt, hogy területi szervekkel rendelkezzen. Erre azonban csak akkor van mód, ha a kormányhivatalt létrehozó törvény kifejezetten lehetővé teszi. Fontos, hogy a kormányhivatal vezetőjét – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a kormányhivatalt felügyelő miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel.

4.3. A központi hivatal

Létrehozása a kormányhivatalénál egyszerűbb és a Kormány hatáskörébe tartozik. E szervtípus ugyanis kormányrendelet által létrehozott, miniszter irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv.

A miniszteri irányítás egyben azt is 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 szervezeti és működési szabályzatát a központi hivatalt irányító miniszter normatív utasításban adja ki. A központi hivatal vezetőjét – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a központi hivatalt irányító miniszter nevezi ki és menti fel.

A központi hivatal is rendelkezhet területi szervekkel, ha ezt a központi hivatalt létrehozó kormányrendelet lehetővé teszi. A központi hivatal irányítására kormány-

rendeletben a miniszterelnök is kijelölhető, ekkor a központi hivatal vezetőjét főszabályként a miniszterelnök nevezi ki és menti fel.

A kormányhivatalok és a központi hivatalok tehát a minisztériumhoz hasonlóan a központi közigazgatás egyszemélyi vezetés alatt álló, hivatali formában működő, különös hatáskörű szervei. A kormányhivatalok feladat- és hatásköre főként olyan feladatokat fog át, melyek nem tartoznak egyetlen kormánytag kizárólagos feladatkörébe sem (pl.: Központi Statisztikai Hivatal, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala), így munkájukat a Kormány irányítja és a kijelölt kormánytag csupán felügyeli. Ebből adódóan a kormányhivatalok közigazgatási önállósága a felügyelő miniszterek irányába viszonylag nagy.

A központi hivatalok által ellátott feladatok az irányító miniszter feladatkörébe tartoznak és általában operatív jellegű, hatósági ügyekben járnak el (pl.: Nemzeti Közlekedési Hatóság). Éppen ezek az ügyek indokolják azt, hogy a minisztérium szervezetétől független, önálló szervként működjenek. A miniszter irányítási jogköre e szervek felé erős, de nem terjed ki a hatáskörükbe tartozó konkrét ügyekre.

Mindkét szervtípus Kormányhoz való kötődése azonban egyértelmű. Fontos kiemelni továbbá azt, hogy – az autonóm államigazgatási szervekhez és az önálló szabályozó szervekhez hasonlóan – e szervek sem miniszteri vezetéssel (az irányítás, felügyelet és vezetés fogalmát, eltérő jellegét lásd a vonatkozó fejezetnél) működnek és nincsen a minisztériumokra jellemző politikai változó struktúrájuk sem.

VII. A KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK TERÜLETI SZERVEI, AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADATOK TELEPÜLÉSI SZINTŰ ELLÁTÁSÁNAK RENDSZERE, A JEGYZŐ JOGÁLLÁSA ÉS FELADATAI¹⁸⁰

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. 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 amíg a *központi államigazgatásban* jellemzően *irányító tevékenység* zajlik, addig az államigazgatás *alacsonyabb szintjein végrehajtás*.

A kérdéskör bemutatása során a tágabb kategóriától a szűkebb felé haladva, az alábbi logika mentén járunk el:

- először megvizsgáljuk, hogy *mi tekintendő területi, másképp középszintnek* a közigazgatásban,
- majd vázlatosan áttekintjük, hogy *milyen közigazgatási szervek* működnek a közigazgatás középső szintjén,
- ezután részletesen *csak a területi szint államigazgatási oldalával* foglalkozunk, az ún. területi (másképp dekoncentrált) államigazgatási szervek körével, azok legfontosabb jellemzőivel,
- a területi államigazgatási szervek csoportján belül előbb *hatáskör alapján* teszünk különbséget (általános, valamint különös hatáskörű területi államigazgatási szervek),
- majd *szervezeti oldalról* közelítjük meg:
 - itt először a *fővárosi és megyei kormányhivatalokról* lesz szó:
 - áttekintve azok *törzshivatalát*,
 - majd az ún. *ágazati szakigazgatási szerveiket*,
 - ezt követően pedig azokról a speciális hatáskörű területi államigazgatási szervekről, amelyek *a fővárosi és megyei kormányhivatalok mellett* működnek,

¹⁸⁰ A fejezet kidolgozásának alapjául BARTA Attila: *Területi államigazgatás Magyarországon*, Gondolat, Budapest, 2013. című munka szolgált.

- az áttekintést az államigazgatási feladatok legalsó szintű ellátásának bemutatásával zárjuk, ahol utalunk a 2013. elejétől bevezetett **járási igazgatásra** (mint ugyancsak területi szintű igazgatásra).

1. A középszintű közigazgatás általános kérdései

A közigazgatás a centrumból a települések felé haladva több szegmensre osztható. Központi, közép-, valamint települési szintre. A középszint, másképp területi közigazgatás **a központi szint és a települési szint között elhelyezkedő (egy vagy több) területi illetékességgel rendelkező közigazgatás**. Nem szükségszerű tehát, hogy egy országban csak egy középszint működjön (egyszerre lehet jelen pl.: régió, megye, vagy járás), mint ahogy az sem, hogy középszinten államigazgatás és önkormányzati szervek egyaránt jelen legyenek. Tekintettel azonban arra, hogy az eltérő karakterű közfeladatok ellátása eltérő logikát igényel, az európai államokban általánosan elterjedt az a megoldás, hogy **a középszint differenciált**, egymás mellett vannak jelen:

- a központi **államigazgatási** szervek **területi** (másképp dekoncentrált) **szervei**,
- a központi **rendészeti szervek területi szervei**,
- a **területi** típusú **önkormányzatok**,
- valamint **egyéb**, a fentiek közé nem sorolható szervek.

A területi államigazgatási szervek tehát a középszintű igazgatásnak csak az egyik részét alkotják, annak főszabály szerint nem kizárólagos szereplői. A középszintű közigazgatásban **munkamegosztás érvényesül**, amiben **az államigazgatás területi szervei látnak el jellemzően minden olyan teendőt, amelynek a területi kötődése gyenge, többnyire országosan egységes intézést, esetleg speciális lehatárolást igényelnek, és közhatalmi elemmel bírnak**.

TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁS	TERÜLETI ÖNKORMÁNYZATOK
központi szervek dekoncentrált egységei	decentralizált egységek, központi szerv nélkül
területi kötődésük gyenge	területi kötődésük erős
egyszemélyi vezetés alatt állnak és hivatali formában működnek	élükön választott testületek (valamint tisztviselők) állnak

többnyire országosan egységes intézést igénylő ügyekben járnak el	helyi, területi relevanciájú közügyekben járnak el
speciális lehatárolás is lehetséges (pl.: régiós, megyeközi, járási)	az ország területi tagozódásához igazodó (megyei) lehatárolás jellemző
jellemzően közhatalmi elemmel bíró szakosított feladatok ellátása	tipikusan közszolgáltatások szervezése és nyújtása

Forrás: A fejezet szerzője által a Magyar Zoltán Posztdoktori Ösztöndíj keretében készített ábra

1990 óta Magyarországon a hivatalos területbeosztás szerint **középszinten megyék** találhatóak, amelyek nem csupán a területi önkormányzatoknak, de a legtöbb dekoncentrált szervnek is működési keretétül szolgálnak. Annak ellenére, hogy középszinten korábban is és ma is igazgatásracionálitási okokból több közigazgatási szerv **megyéket meghaladó régiós, avagy megye alatti kistérségi, illetve körzeti keretekben működött/működik, ezeknek a térsztruktúráknak egyike sem vált a hivatalos területbeosztás alapjává.** Miután nem kerültek be az Alkotmányba/Alaptörvénybe, az ország területi tagozódásának és így az állami szervek működésének sem váltak általános kereteivé.

2. A területi államigazgatási szervekről általánosságban

A továbbiakban a területi szintnek csak az államigazgatási oldalát vizsgáljuk. A szervecsoport elhatárolása érdekében megkülönböztető jegyeket sorolunk fel, ugyanis a nevezett szervecsoportnak kezdetektől fogva vannak olyan **közös vonásai**, melyek a civil közigazgatás másik ágától, a helyi önkormányzatoktól markánsan megkülönböztetik, és amelyek a területi államigazgatás szervezési elveire vezethetők vissza. Ezek az alábbiak:

- az Alaptörvény (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**,
- erőteljes a centrumhoz való kapcsolódásuk, míg **területi kötődésük gyenge**,
- **végrehajtó** jellegű államigazgatási feladatokat látnak el,
- jellemzően **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, *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 szervek *hatáskörét vizsgálva* azokat *két nagy csoportba* lehet szétválasztani:

- a központi szint alatti államigazgatási szervek zöme *különös (tehát speciális) hatáskörű*, miután többségükben valamelyik tárca szakigazgatási szervei és emiatt kizárólag az annak hatáskörébe tartozó, jól körülhatárolt (pl.: fogyasztóvédelmi, környezetvédelmi, közlekedési) teendők végrehajtásáért felelnek,
- az *általános (másképp generális) hatáskörű* dekoncentrált szerv ellenben nem valamelyik tárca, hanem a Kormány kiemelt területi szerve. A Kormány területi képviseletét ellátó intézménnyel emiatt külön foglalkozunk. Ez a megoldás szinte valamennyi európai államban alkalmazott és *létét több ok* támasztja alá:
 - az egyik legmeghatározóbb, hogy vannak olyan *teendők, amiket egyik* speciális 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 ügyfélfogadási feladatok),
 - a másik ok az, hogy a *kormányt* (ezen keresztül pedig a központi akaratot) *területi szinten* jellemzően egy *elkülönült szerv képviselje*.

3. A 2014 végén hatályos rendszer

3.1. A fővárosi és megyei kormányhivatalok intézményesítése és feladatai

2010 végén, 2011 elején új szakasz vette kezdetét a magyar területi államigazgatásban, aminek iránya egyértelműen a dekoncentrált szervek kör redukciója, a szervezeti összevonás 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.) 21. §-a alapján 2011. január elsejétől a fővárosi és megyei közigazgatási

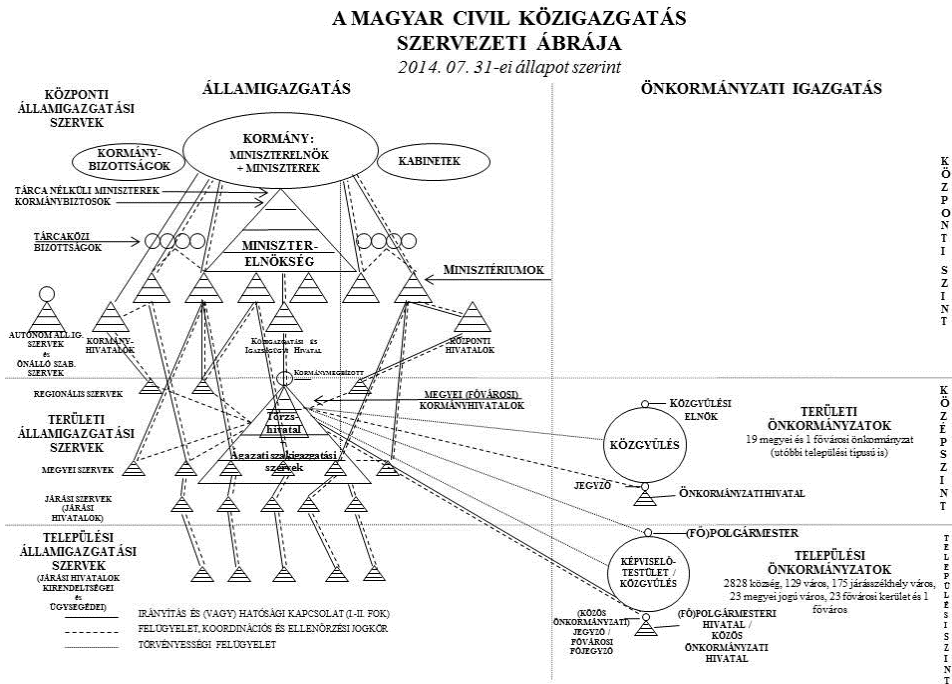
hivatalok jogutódjaiként működnek a *fővárosi és megyei kormányhivatalok* (továbbiakban kormányhivatalok), melyek az *Alaptörvény* 17. cikk (3) bekezdése értelmében *a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei*.

Mint a Kormány kiemelt területi szervei, az alábbi *feladatokkal* rendelkeznek:

- a kormányhivatalok feladatainak egy része abból fakad, hogy azok a Kormány általános hatáskörű területi szerveiként *elősegítik a kormányzati feladatok középszintű végrehajtását*, a több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának összehangolását,
- a kormányhivatalok mint gyűjtőszervezetek *a szakigazgatási szerveket érintő funkcionális* (pl.: gazdálkodással, beszerzéssel, jogi és perképviseléssel kapcsolatos) *feladatokat is ellátnak*,
- továbbá bizonyos kivételekkel *ellenőrzési feladataik* vannak és *gondoskodnak* a területi államigazgatási szervek *ellenőrzési tevékenységének összehangolásáról*,
- ezen kívül *közreműködői tevékenységet látnak el* a közigazgatási informatika területén (pl.: ellátják a választásokkal, népszavazásokkal összefüggő informatikai feladatokat),
- *ügyfélszolgálatot* működtetnek,
- ellátják a helyi önkormányzatok *törvényességi felügyeletét*, melynek tartalmát az Alaptörvény 32. cikkének (4)-(5) bekezdései, valamint a 34. cikk (4) bekezdése, és a 2011. évi CLXXXIX. törvény 132-142. szakaszai határozzák meg,
- *koordinálják* a területükön található területi államigazgatási szervek működését. Ennek intézményesített kerete a *megyei (Budapest esetében fővárosi) államigazgatási kollégium (MÁK)*, melynek vezetője a kormány megbízott, tagjai pedig a területi (azaz régiós, megyei és járási) államigazgatási szervek vezetői,
- *végül a fentiek körébe nem sorolható további feladatokat is ellátnak*. Ilyen többek között a közszolgálati tisztviselők képzése, továbbképzése, a kisajátítási eljárásban való részvétel, külföldi hatósági határozatok végrehajtásában való közreműködés, valamint az élelmiszerlánc-felügyeleti szervként való eljárás.

2010 végéig a kormányhivatal jogelődje mellett 26-féle területi államigazgatási szerv működött. Ezekből 2011-re 15 szervezetileg *integrálódott* a kormányhivatalokba és a továbbiakban azok a kormányhivatal *szakigazgatási szerveiként működnek*. Az integrációt a Khtv. felhatalmazása nyomán kormányrendeletek sora, valamint az összevonásokban érintett szervek kétoldalú megállapodásai végezték el.

Ezzel a módszerrel a jövőben újabb dekoncentrált szervek beolvasztása is lehetséges.



Forrás: A fejezet szerzője által a Magyary Zoltán Posztdoktori Ösztöndíj keretében aktualizált ábra

3.2. A fővárosi és megyei kormányhivatalok belső struktúrája

A kormányhivatalok belső felépítését a Khtv., valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet (továbbiakban Khr.) együttesen alakította ki. Ezek a kormányhivatalok a kormány megbízott (továbbiakban: *törzshivatal*), valamint ágazati szakigazgatási szervekből (a továbbiakban: *szakigazgatási szerv*) építik fel.

A kormányhivatal élén álló *kormány megbízott* nem közszolgálati tisztviselő, hanem a *politikai változó* szférához tartozik. Megbízatása a Kormány megbízatásához igazodik, ezzel is összekapcsolva a két intézményt és hangsúlyozva a Kormányhoz (illetve a miniszterelnökhöz) való szoros kötődést. A KMBT-t a Khtv. 10. § (2) bekezdése alapján a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter (2014 óta ez a miniszterelnökséget vezető miniszter) javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és

menti fel. A KMBT felett – a kinevezés és a felmentés kivételével – a munkáltatói jogokat az említett miniszter gyakorolja.

A **kormány megbízott közvetlen vezetése alatt** álló szervezeti egységek:

- a **főigazgató**, ő a hivatali szervezet vezetője, a kormány megbízott helyettese,
- az **igazgató**, aki a főigazgató általános helyettese,
- a **Belső Ellenőrzési Osztály**,
- a **Kormány megbízotti Kabinet**,
- a **Törvényességi Felügyeleti Főosztály**,
- a **Hatósági Főosztály**, amelynek keretén belül
 - az **Ügyfélszolgálati Osztály** működik. Erre amiatt volt szükség, mert a törzshivatalok hatósági ügyintézéshez kötődő új (integrált ügyfélszolgálati) egységei a **kormányablakok**, melyek célja a hatósági ügyintézés egyszerűbbé, átláthatóbbá tétele,¹⁸¹
- a **Koordinációs és Szervezési Főosztály**,
- a **Pénzügyi Főosztály**,
- a korábbi Oktatási Hivatalok beépülése nyomán az **Oktatási Főosztály**,
- az **Informatikai Főosztály**,
- valamint a **Védelmi Bizottság Titkársága**.

A fentiekől elkülönül a **szakigazgatási szervek vezetőinek** jogviszonya, akik felett a munkáltatói jogokat a KMBT gyakorolja, kinevezésükhöz és felmentésükhöz azonban a szakmai irányító szerv vezetőjének egyetértése szükséges. A szakigazgatási szervek vezetői minisztériumi főosztályvezetői, azaz a főigazgatóval azonos besorolással bírnak.

A kormányhivatalok ún. **osztott (másképp többes) irányítás** alatt állnak. Ez azt jelenti, hogy **elválik egymástól a szervi, valamint a szakmai irányítás**. Előbbit a miniszterelnökséget vezető miniszter gyakorolja és tipikusan a működési kérdésekre irányul, utóbbit viszont az adott ügycsoport tekintetében érintett ágazat (pl.: népegészségügyi szakmai kérdésben az egészségügyért felelős tárca, erdészeti szakmai kérdésekben a földművelésügyi tárca, és így tovább).

A kormányhivatalok részét képező **ágazati szakigazgatási szervek**:

- a **Szociális és Gyámhivatal**,

¹⁸¹ Lásd: Khr. 21. §.

- az *Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatal*,
- az *Igazságügyi Szolgálat*,
- a *Növény- és Talajvédelmi Igazgatóság*,
- az *Erdészeti Igazgatóság*,
- a *Földművelésügyi Igazgatóság*,
- az *Élelmiszerlánc-biztonsági és Állat-egészségügyi Igazgatóság*,
- a *Földhivatal*,
- az *Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szerv*,
- a *Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság*,
- a *Munkaügyi Központ*,
- a *Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szerv*,
- a *Fogyasztóvédelmi Felügyelőség*,
- a *Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv*,
- a *Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság*,
- a *Közlekedési Felügyelőség*,
- továbbá a *Rehabilitációs Szakigazgatási Szerv*.

A kormányhivatalok összetett teendőire és struktúrájára tekintettel a részletszabályokat több kormányrendelet adja meg, melyek közül a Khr. a kormányhivatalok feladat- és hatáskörére, szervezetére, működésére és ellenőrzésére, valamint gazdálkodási vonatkozó részletes szabályokat adja meg, a többi pedig a szakigazgatási szerveket, a törzshivatal és a szakigazgatási szervek irányításának részletes szabályait, valamint a szakmai irányító szerv kérdését rendezi.

Miután a kormányhivatalok alapvető rendeltetése, hogy egyes funkcionális feladatokat központosítva végezzenek el (ilyenek különösen a gazdálkodási, a beszerzési, a személyügyi, vagy az informatikai rendszer fenntartásával összefüggő feladatok), azok irányítását egy önálló központi hivatalhoz, a **Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalhoz** (KIH) telepítette a jogalkotó. A KIH mint középírányító a területi kormányhivatalok gazdálkodási, személyügyi, beszámolási feladatait látja el egységesen.

3.3. Speciális hatáskörű területi államigazgatási szervek a kormányhivatal szervezetén kívül

A fővárosi, megyei kormányhivataloktól szervezetenként elkülönülten működő dekoncentrált államigazgatási szervek irányába a kormányhivatal differenciált jogosítványokat gyakorol. Van, ahol koordinációs, ellenőrzési és véleményezési jogkörrel egyaránt rendelkezik (pl.: Vízügyi Igazgatóságok, Magyar Államkincstár Megyei Igazgatóságai), illetve van olyan dekoncentrált államigazgatási szerv, amely irányába egyikkel sem élhet (pl.: Nemzeti Adó- és Vámhivatal).

A tankönyv lezárásának időpontjában a következő speciális hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervek működnek a területi kormányhivatalok szervezetén kívül:

- a *Nemzeti Adó- és Vámhivatal területi szervei,*
- a *Magyar Államkincstár Megyei Igazgatóságai,*
- a *Bevándorlási Állampolgársági Hivatal Regionális Igazgatóságai,*
- a *Központi Statisztikai Hivatal Igazgatóságai,*
- a *Nemzeti Földalapkezelő Szervezet* úgynevezett *Területi Irodái,*
- a *Nemzeti Befektetési Ügynökség Regionális Irodái,*
- a *Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségek,*
- a *Nemzeti Park Igazgatóságok,*
- a *Nemzeti Környezetügyi Intézet Kirendeltségei,*
- az *Országos Meteorológiai Szolgálat Regionális Központjai,*
- a *Magyar Bányászati Földtani Hivatal* úgynevezett *Bányakapitányságai,*
- a *Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal Kirendeltségei,*
- a *Vízügyi Igazgatóságok,*
- a *Klebelsberg Intézményfenntartó Központ tankerületei,*
- a *Szociális és Gyermekvédelmi Igazgatóságok,*
- a *Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság Irodái.*

4. Az államigazgatási feladat- és hatáskörök települési szintű ellátásának rendszere és változása

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 szerveket 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 jelentős része *átruházás nyomán azonban az önkormányzatoknál* jelenik meg. Az átruházott államigazgatási feladatok zömét Magyarországon a rendszerváltástól kezdve tipikusan a *települési önkormányzati jegyzők* látták el, mégpedig jellemzően több településre kiterjedő, ún. *körzeti illetékességgel* (pl.: építéshatósági ügyekben). Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok nagyon eltérő lehetőségekkel bírnak az államigazgatási feladatok megvalósításában, a jogalkotó – lényegében az önkormányzatok társulási rendszerében elhe-

lyezett – változatos eszközöket biztosított számukra ezek megoldásához (pl.: több-célú 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 jegyében¹⁸² a Kormány a **feladatrendszer felülvizsgálata** nyomán az **átruházás helyett az államigazgatási feladatok minél teljesebb visszavezetését** határozta el az államigazgatásba.¹⁸³ 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 **szervezeti egységéként** 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 célszerű **uniformizált keretbe** ágyazni és a fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz kapcsolni,
- a **helyi önkormányzati rendszerhez** pedig amiatt kapcsolódik, **mert a korábban jegyzőkhöz utalt államigazgatási feladatokat** célszerűbb a megyei szintnél alacsonyabb, az ügyfelekhez közelebb eső szintre koncentrálni.

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 adják meg.¹⁸⁴ Ezek nyomán alakult ki az államigazgatás legalacsonyabb szintű igazgatási egysége, a 175 járás, valamint a fővárosban működő 23 kerület (továbbiakban együtt járás), melyek a megyénél kisebb, de a településnél nagyobb igazgatási keretet jelentenek.

A szabályozás ugyanakkor sajátosan valósult meg. **Az államigazgatási feladatok nem mindegyike került át a járási hivatalokhoz**, hanem bizonyos területeken (pl.: építésügy, szociális igazgatás, adóigazgatás) továbbra is vannak a jegyzőknek államigazgatási feladataik. Emiatt van az, hogy napjainkban a jegyző és a járási hivatal egyaránt elsőfokú hatóságnak minősül (értelemszerűen abban az ügyben, amit a jogszabályok szerint neki kell intéznie).

¹⁸² 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.

¹⁸³ Vö. Magyar Program 2011, 26.

¹⁸⁴ Ezek 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.

A **járási hivatalok belső struktúrája** követi a területi kormányhivatalok **osztott** struktúráját, belső tagozódását. A Khtv. 20/A. §. (3) bekezdése értelmében a járási hivatal **törzshivatalra** és **járási szakigazgatási szervekre** oszlik, **előbbi az ún. hivatalvezető közvetlen vezetése alá tartozik**. 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.

A **járási hivatalok törzshivatalának** részét képezi:

- a **Hatósági Osztály**,
- (73) nagyobb járási hivatalban a **Működést Támogató Osztály**,
- valamint az **Okmányirodai Osztály**, amely a Magyar Program (12.0) célkitűzéseivel összhangban a 2014-re felállítandó több száz integrált ügyfélszolgálati hely, ún. kormányablak bázisául is szolgál.¹⁸⁵

A **kormányablakok** tekintetében az alapvető törekvés az, hogy azonos minőségi szolgáltatást nyújtson az Állam valamennyi ügyfélnek. Ennek érdekében 2014-re a jelenlegi 30 helyett 300 kormányablakot kívánnak működtetni úgy, hogy minden járási székhelyen, valamint okmányirodát működtető településen kormányablak nyíljon. **Az egyablakos ügyintézés keretében közel 2500 ügykörben tudnák ügyeikkel a kormányablakot a leendő ügyfelek felkeresni**. Ez differenciáltan történne, ugyanis az ügytípusok jelentős részében a kormányablak a hozzá benyújtott kérelem megfelelő szerv számára történő továbbításában működne közre, míg kisebb hányadában tájékoztatást nyújtana az ügyfelek részére. A tervek szerint 21 ügytípusban el is intézné az ügyet, illetve 27-ben azonnali ügyintézésre lenne lehetősége az ügyfeleknek.¹⁸⁶ A gyorsabb és ügyfélcentrikusabb ügyintézés jegyében a kormányablakok 8-tól 20 óráig fogadnák az ügyfeleket, ahol a személyes megkeresés mellett telefonon, illetve elektronikus úton is lehetne ügyeket intézni országos illetékességgel.

Annak érdekében, hogy a járási rendszer bevezetése nyomán a korábbi ügyintézési helyek száma ne csökkenjen, a járási hivataloknak (mintegy 150 településen) **ki-rendeltségei**, valamint (majdnem 200 településen) **állandó ügysegédei**, és (közel 1800 településen pedig) **ideiglenes ügysegédei** működnek.

A járási hivatalok **szakigazgatási szervei**:

- a **járási gyámhivatal** a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatok ellátására,

¹⁸⁵ Járr1. 91. §, valamint Járr2. 1. § (3) bek. és Khtv. 21/A. § b)-c) pontok, valamint Járr2. 7. §.

¹⁸⁶ Egyes járási hivatalokban és kormányablakokban 2013-ban állampapír-értékesítési pont is nyílt.

- a **járási építésügyi hivatal** az építésfelügyeleti hatósági és egyes jogszabályokban meghatározott építésügyi hatósági feladatok ellátására (néhány eljárásban örökségvédelmi feladatokkal is rendelkeznek),
- a **járási hivatal állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző szakigazgatási szerve** az élelmiszer-biztonsági, élelmiszerminőség-ellenőrzési, takarmányellenőrzési, élelmiszerlánc-felügyeleti és állategészségügyi, illetve a falugazdász-hálózat útján ellátott egyes földművelésügyi feladatok ellátására,
- a **járási földhivatal** az ingatlanügyi és telekalakítási feladatok ellátására,
- a **járási hivatal munkaügyi kirendeltsége** a foglalkoztatási, munkaerőpiaci feladatok ellátására,
- a **járási népegészségügyi intézet** a népegészségügyi feladatok ellátására.

A szakigazgatási szervek kapcsán két fontos megállapítás tehető. Egyfelől a 198 járási hivatal nem mindegyikében található meg jelenleg a fenti hat szakigazgatási szerv. Másfelől ahogy a megyei szinten sem valósult meg 100 %-os szervezeti integráció, úgy **az alsó-középszinten sem olvadtak be a járási hivatalokba az önálló dekoncentrált államigazgatási szervek megye alatti kirendeltségei** (pl.: a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a Központi Statisztikai Hivatal, vagy a Nemzeti Park Igazgatóságok kirendeltségei), valamint a rendészeti szervek (pl. rendőrség) megye alatti egységei.

VIII. 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 önkormányzathoz 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, vagy a nemrég hatályon kívül helyezett 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, illetve 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 képviselő-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 *megerősíti 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 szervezetrendsze-

réből, 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.”¹⁸⁷

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 önkormányzathoz való jog

Az Alaptörvény alapján a helyi önkormányzatok két alapvető rendeltetése a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása. A helyi önkormányzathoz 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 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

¹⁸⁷ 55/1994. (XI. 10.) AB határozat

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 önkormányzáshoz 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 önkormányzáshoz 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.¹⁸⁸

A helyi önkormányzáshoz 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 önkormányzáshoz való jogot a választott testületeiken keresztül gyakorolják. Ez a jogsértés egyébként alapot adhat a képviselő-testület feloszlására is.¹⁸⁹

4. A helyi önkormányzatok fogalma

A magyar jogalkotó nem alkotta meg a helyi önkormányzatok fogalmát, amelyre ezért a tudományos irodalom a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának¹⁹⁰ 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 szavazással választják és amelyek nekik felelős végrehajtó szervezetekkel is rendelkeznek.

¹⁸⁸ 61/1991. (XI. 19.) AB határozat, 41/1992. (VII. 16.) AB határozat

¹⁸⁹ 43/1992. (VII. 16.) AB határozat

¹⁹⁰ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény (röviden Charta). Kihirdette az 1997. évi XV. törvény.

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 szorosan 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, hogy helyi közügynek minősülő feladat ellátását – a törvényi garanciák betartásával – önként vállalhatja, továbbá megtehet mindent, ami nem ütközik jogszabályba. A helyi önállóságot biztosító garanciális előírás – az anyagi önállóságot biztosítan-

dó – 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, **hogy a korábbi Alkotmány közel ugyanezeket a feladat- és hatásköröket nevesítette a helyi önkormányzatok alapjogaiként, 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 önkormányzat 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 normához, **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** a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény szabályai mentén.
- 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 Mötv. 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 keretét 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 te-

vékenység *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 fedezetét 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 részelemeit 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 lakosság alatti település, ami hatékony feladatellátást nehezen tesz lehetővé. A probléma egyik megoldása a kénysztársulás 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 különlegesen 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 fű-*

ződnek. A helyi önkormányzás jogával kapcsolatban az MötV-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. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FELÉPÍTÉSE ÉS MŰKÖDÉSE, A HELYI KÖZÜGYEK FOGALMA. AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADATELLÁTÁS RENDSZERE, AZ ÖNKORMÁNYZATOK VAGYONA¹⁹¹

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.¹⁹² ***A képviselő-testület tagjai a helyi önkormányzati képviselők.*** A helyi hatalomgyakorlás ezen módjának érvényesítése érdekében a képviselők ***megbízatásukat választással nyerik négy 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.***¹⁹³

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, taxatív fel vannak sorolva. A képviselő esetében beszélhetünk ***kollektív és egyéni jogokról.*** A kollektív jogok az önkormányzati képviselők egy csoportját együttesen illetik meg, míg az egyéni jogok a képviselői tisztség betöltésének következményei, amellyel a képviselő önállóan élhet.

¹⁹¹ A fejezet az ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Helyi önkormányzatok*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2014. alapján és annak felhasználásával készült.

¹⁹² FOGARASI József (szerk.), *A helyi önkormányzatok*. HVG-Orac, Budapest, 2009, 91.

¹⁹³ Möt. 41.§ (2) bek.

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.¹⁹⁴

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 kifejteni. **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 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

¹⁹⁴ Lásd bővebben: JÓZSA Zoltán, *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Dialóg Campus, Pécs, 2006.

jog mellett **javaslattételi 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 írtakból 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 képviselete 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.**

Vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettsége van, amelyet a megválasztásától, majd ezt követően minden év január 1-jétől számított harminc napon belül kell teljesítenie. A vagyonnyilatkozat tartalmi elemeit az Möt. melléklete¹⁹⁵ határozza meg. A vagyonnyilatkozathoz csatolni köteles a vele közös háztartásban élő házas- vagy élettársának, valamint gyermekének vagyonnyilatkozatát is.

A vagyonnyilatkozat 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 vagyonnyilatkozatot a szervezeti és működési szabályzatban erre kijelölt bizottság tartja nyilván és ellenőrzi, az előző évi vagyonnyilatkozat – 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 vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárást a vagyonnyilatkozatot ellenőrző bizottságnál bárki kezdeményezheti. Az eljárás eredményéről az ellenőrző bizottság tájékoztatja a soron következő ülésen a képviselő-testületet. A vagyonnyilatkozati eljárással kapcsolatos döntés a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre. A vagyonnyilatkozattal kapcsolatos eljárás során a vagyonnyilatkozatot ellenőrző bizottság felhívására a képviselő köteles saját, illetve a hozzátartozója vagyonnyilatkozatában 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 mondas 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.

¹⁹⁵ 2. melléklet.

1.1.1. A képviselő-testület ülése 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 választást követő tizenöt napon belül meg kell tartani, amelynek főbb napirendi pontjait a törvény is meghatározza.¹⁹⁶ *Az alakuló ülést a polgármester hívja össze, de a korelnök, azaz a legidősebb önkormányzati képviselő vezeti az eskütételig.* 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

¹⁹⁶ 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.¹⁹⁷

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 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.

¹⁹⁷ 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 kizárták¹⁹⁸ 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 ülései 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.¹⁹⁹

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-

¹⁹⁸ 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.

¹⁹⁹ *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.²⁰⁰ 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.

²⁰⁰ 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.²⁰¹ 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 megválasztott képviselő több mint fele igennel szavaz.
 - A törvény részletesen meghatározza, melyek azok a témakörök, amelyek **minősített többséget igényelnek:**

²⁰¹ Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés a) pont, valamint (2) bek.

- 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;
- 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;
- összeférhetlenség, méltatlanság megállapítása, a képviselői megbízás megszűnéséről való döntés;
- az önkormányzat feloszlása (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 – keresetet nyújthat be a polgármester ellen a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes törvényszékhez a polgármester tisztségének megszüntetése 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, - amennyiben az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai ezt indokoltá teszik – a helyi önkormányzatokért felelős miniszter jóváhagyása alapján, a közös önkormányzati hivatal létrehozása során eltérhetnek a főszabálytól.
 - SZMSZ-ben meghatározott ügypépusok.
- **szavazás.** A szavazás általában nyílt, kivételesen titkos szavazás rendelkez 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 elö a képviselő-testület feloszlása esetén, illetve az SZMSZ ezzel kapcsolatban is tartalmazhat további eseteket. Kötelező emellett név szerinti szavazást tartani a képviselök 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 felöl 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, amelyben 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 határidő 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. Minde mellett 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.²⁰² 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 megbízatás²⁰³), 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,**²⁰⁴ 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.**²⁰⁵

A polgármester jogállását az Alaptörvény és az Möt. határozza meg. A polgármester jogviszonya választással jön létre. 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.

A polgármester az Alaptörvény és az Möt. értelmében a helyi önkormányzat tisztségviselője, 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 képviselői jog átruházható. A helyi önkormányzat nevében kötelezettséget vállalhat, erre más személyt is felhatalmazhat. A polgármestert

²⁰² Lásd bővebben: FOGARASI József (szerk.), *A helyi önkormányzatok*. HVG-Orac, Budapest, 2009, 345-351.

²⁰³ Főállású, ha annak választják meg. Egy esetben a polgármester egyetértésével és az SZMSZ módosításával a megbízatás módja változtatható.

²⁰⁴ Möt. 41. § (4) bek.

²⁰⁵ Möt. 18. § (1) bek.

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 Möt. 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 **esküt 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 leírt) 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 bírósághoz fordulhat a polgármester ellen. A keresetet a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes törvényszékhez kell benyújtani a polgármester tisztségének megszüntetése érdekében. A képviselő-testület az erről szóló határozata-

tát 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 1952. évi III. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. A perben viszontkeresetnek, szünetelésnek, egyezségnek nincs helye.

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 javaslattétel;
 - 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,

- **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,²⁰⁶ 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.²⁰⁷ 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 elmentés 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; 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 munkáltatói jogokat a polgármester gyakorolja a jegyző és az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester és az

²⁰⁶ Alaptörvény 34. cikk (3) bek.

²⁰⁷ Ket. 107. § (1)-(2) bek.

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,²⁰⁸ 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 ülésain 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.

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 település lakosai.** Főpolgármester az a jelölt lesz, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta.

A fővárosi közgyűlés a főpolgármester javaslatára titkos szavazással, minősített többséggel **főpolgármester-helyettes** választ.²⁰⁹ A nem a fővárosi közgyűlés tagjai közül választott főpolgármester-helyettes a főpolgármestert a fővárosi közgyűlés

²⁰⁸ Möt. 74. § (1) bek.

²⁰⁹ Az Möt. 74. § (1) bek. szerint többet választhat.

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.***²¹⁰ 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, mert a bizottságok fele részben az adott terület szakembereiből, a település legjelentősebb érdekképviselői 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).

²¹⁰ Alaptörvény 33. cikk (2) bek.

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 igények 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 megbízatás 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 összeférhetlenségi szabályok is ezt támasztják alá.

A bizottságoknak két nagy csoportját különíthetjük el: a kötelezően létrehozandó és a fakultatív, szabadon megalakítható bizottságokat. Az Möt. példálózóan meghatároz pár bizottságot, amelynek létrehozása meghatározott feltételek esetén ***kötelező (pl.: a vagyonyjelöltek 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.²¹¹

Az Möt. lakosságszámhoz mérten engedélyezi bizottságok alakítását. A kisebb lakosú (száz főt meg nem haladó) településeken sürgősen szükségesnek ítéli, ezért a bizottsági 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. A száz főt meg nem haladó lakosú településen a bizottsági feladatokat a képviselő-testület látja el, ezer fő alatt egy bizottság alakítható.

²¹¹ FOGARASI József (szerk.), *A helyi önkormányzatok*. HVG-Orac, Budapest, 2009, 309-313.

A polgármester vagy képviselő összeférhetetlensége esetén a képviselő-testület az összeférhetetlenséget a képviselők közül választott bizottság javaslata alapján mondja ki.²¹² 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**.²¹³

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.²¹⁴ 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.

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 bizottságai 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

²¹² Möt. 37. § (2) bek.

²¹³ Möt. 57. § (3) bek.

²¹⁴ Möt. 92. §

belül írásban választ adni. A képviselő javaslatvételi 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 a Ket. 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 vezetője és tagjai fele részben települési képviselők. A településrészi önkormányzat *első-*

sorban 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 üdülőtérület, amelynek népessége eléri a település állandó lakosságának egynegyedét, amelyre vonatkozóan az ott élők településrészi önkormányzat kialakítását kezdeményezik; vagy az is előfordulhat, hogy az SZMSZ csak a kezdeményezést követően, az abban megjelölt területet nyilvánítja településrésznek és rendelkezik az önkormányzat létrehozásáról.²¹⁵

Az MötV-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 sem 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 lehetőség van, hogy a főváros határával közvetlenül érintkező kerület esetén a városrészi önkormányzat helyi népszavazás útján kiváljon és önálló önkormányzattá alakuljon.²¹⁶

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.

²¹⁵ FOGARASI József (szerk.), *A helyi önkormányzatok*. HVG-Orac, Budapest, 2009, 328-329.

²¹⁶ MötV. 105. § (5) bek.

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 közszolgálat 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, 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.²¹⁷

A polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyekben a döntés-előkészítés 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 részletesen, 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 a Ket. tartalmazza, amely szerint közigazgatási hatóságnak minősül a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező főjegyző, jegyző. A Ket. általános illetékességi szabályként állapítja meg az ügyfél laccímének ismerete hiányában, hogy a jegyző hatáskörébe tartozó ügyben a fővárosi főjegyző az illetékes. A kérelem benyújtására szintén lehetőséget biztosít bármely, az ügyfél laccíme vagy munkahelye szerint illetékes jegyzőnél.

²¹⁷ Möt. 19. § b) pontja: egyéb munkáltatói joga a kinevezés, vezetői megbízás, felmentés, vezetői megbízás visszavonása, az összeférhetlenség megállapítása, fegyelmi eljárás megindítása, a fegyelmi büntetés kiszabása kivételével minden más munkáltatói jogot érteni kell.

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. Vezeti 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 lakosságú 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 nevez 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 Mötv. 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 lakosságszám-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 javaslatainak 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 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 kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket. A kijelölésről szóló döntés ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete – jogszabálysértésre hivatkozással – a törvényszékhez fordulhat.

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 lakosságszámú 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 hivatal 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 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, – amennyiben az érintett települések történelmi, gazdasági, kulturális hagyományai azt indokolttá 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 vagy 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 társulásai²¹⁸

1.7.1. A társulásokra vonatkozó hatályos joganyag felépítése

A helyi önkormányzatok aktív szereplői mindennapjainknak. Mindegy, hogy egy ipari beruházás megvalósításáról, a település arculatának kialakításáról, szociális

²¹⁸ Ennek részleteit lásd: ÁRVA - BALÁZS – BALLA – BARTA – VESZPRÉMI, *Helyi önkormányzatok*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012, XIII. fejezet.

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 bírjanak, amelyeknek a társulások csak az egyik – habár közigazgatási és közszolgáltatás-szervezési szempontból kétségtelenül a legfontosabb – 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.²¹⁹ A korábban ismertetett együttműködési lehetőségekhez képest ez egy erőteljesebb forma, amely csak helyi önkormányzatok között jöhet létre.

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. Mindez beszűkítette a társulások alkalmazási körét. A továbbiakban a 2012 végéig hatályos, igen terjedelmes társulási joganyagra csak az előzmények között utalunk, annak részletes kifejtésétől eltekintünk.

A társulással összefüggő szabályanyag többszintű:

- ennek csúcán a korábban már ismertetett Charta 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...*”, ami egybevégt a Charta szervezésével és lényegében megfelel a korábbi Alkotmány 44/A § (1) bekezdés h) pontjában foglaltaknak. Azonban az Alaptörvény megoldásán árnyal, hogy később rögzíti, törvény az önkormányzat kötelező feladatának ellátására kötelező társulást rendelhet el. Korábbi alkotmányunk ilyen kitélt nem tartalmazott,²²⁰

²¹⁹ VEREBÉLYI Imre, *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999, 179.

²²⁰ Alaptörvény 34. cikk (2) bek.

- a 2012 végéig hatályos Ötv. 1.§ (6) bekezdés c) pontja gyakorlatilag a régi Alkotmány rendelkezését vette át azzal, hogy nevesített négy társulási formát (a hatósági igazgatási, valamint az intézményi társulást, a társult képviselő-testület és bár nem a társulások között helyezte el a jogalkotó, de speciális alakzatként a körjegyzőség intézményét). Az Mötv. csak kettőt nevesít, a körjegyzőség intézményét „váltó” közös önkormányzati hivatalt, valamint a társult képviselő-testület intézményét, viszont egyiket sem a társulásokra vonatkozó rendelkezések között fejt ki,²²¹
- 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,
- egészen 2013. január 1-jéig a szabályozás következő szintjét a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban Ttv.) jelentette. Ez rögzítette a helyi önkormányzatok társulásainak alapvető szabályait, valamint a társulási megállapodásoknak négy további típusát (tehát nem formáját) intézményesíti (a megbízáson alapuló társulás, az intézmény közös fenntartása, a közös döntéshozó szerv és a jogi személyiségű társulás). A Ttv. szabályai másodlagosak voltak az Ötv. rendelkezéseikhez képest. A két jogszabály együttes alkalmazása lehetővé tette, hogy az önkormányzatok helyi viszonyaikra tekintettel az Ötv. társulási formáihoz a nekik legkedvezőbb társulási megállapodás típusát válasszák ki a Ttv.-ből. Az Mötv. 2013-tól hatályon kívül helyezte a Ttv-t és annak több intézményét átemelte, ugyanakkor a társulási típusok közül nem vett át egyet sem,
- a 2000-es évektől alapvető törekvéssé vált, hogy az egymással földrajzilag határos és funkcionális kapcsolatokat mutató településcsoportok számára a már meglévő intézményi kapacitásaik jobb kihasználását elősegítő hosszabb távú együttműködések számára komplex egység jöjjön létre. A társulásokra vonatkozó joganyag emiatt 2004-ben kiegészült a többcélú kistérségi társulásokról szóló szabályokkal (a továbbiakban Tktv.), amivel hosszabb távon egy alulról építkező, egységesen szabályozható és támogatható rendszer alakult ki a települési önkormányzatok ösztönzött, de önkéntes részvételével. A törvény egy komplex alakzatát vezette be a helyi önkor-

²²¹ Előbbi a 84-86. §-ok között, utóbbit az 56. § alatt.

mányzatok közjogi együttműködésének,²²² amit a feladatok nagyarányú átrendezése miatt 9 évvel később az MÖtv. számolt fel,²²³

- 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 rezsime alá tartoznak, a belső joganyagba az európai területi együttműködési csoportosulásról szóló 2007. évi XCIX. törvény emelte be.

A továbbiakban csak az MÖtv. társulásokra vonatkozó főbb intézményeit részletezzük.

1.7.2. Az MÖtv. általános társulási szabályainak részletezése

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, melyek egy része (illetve ehhez hasonló szabályok) korábban a Ttv-ben, valamint a Tktv-ben volt elhelyezve. 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 MÖtv. 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.”²²⁴

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 szerve 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***,

²²² 2004. évi CVII. törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról

²²³ MÖtv. 157. § c) pont

²²⁴ 87. §

- 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.

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 valósulnak meg a kölcsönös előnyök és az arányos teherviselés, a Tktv. a cselekmény szankcionálására intézményesítette a kizárás intézményét. A lehetőség azonban – tekintettel arra, hogy azt sem az Ötv. sem a Ttv. nem tartalmazta (hacsak a tagok saját elhatározásból be nem emelték a társulási megállapodásba) – partikuláris maradt. Ezen változtat az Möt., ami általánosságban mondja ki a társulásból való kizárás lehetőségét. Ezt kizárólag a társulási tanács hozhatja meg minősített több-

séggel.²²⁵ 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 ellátására szerveződnek, a szabályozás lehetővé teszi, hogy e célból különböző szervezeteket (kötségvetési 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 Mötv. szerint a társulások jogi személyiséggel bírnak, saját vagyonnal rendelkezhetnek,²²⁶ 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 elhatározásból 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.²²⁷

A társulások szervezetére és működésére vonatkozó rendelkezéseket korábban nem az önkormányzati kerettörvényben szerepeltette a jogalkotó, hanem a Ttv-ben. 2013 után ezek is az Mötv-ben találhatóak meg.²²⁸ A társulási szervezetre vonatkozó előírások uniformizált szervezetet állítanak fel, aminek **döntéshozó szerve a társulási tanács** (továbbiakban tanács). A tanács a képviselő-testületek delegált tagjaiból (képviseleőkől, 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.²²⁹ 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 Mötv. nem zárja ki, éppen ezért egyelőre nem látjuk akadályát annak a megoldásnak, hogy elsősorban a nagyobb létszámú társulások esetén (amikor a társulás

²²⁵ 89. § (3) bek.

²²⁶ 90. § (3) bek.

²²⁷ 90. § (5) bek.

²²⁸ 94. §

²²⁹ 95. § (1) bek.

tagjainak száma meghaladja a 20-25 önkormányzatot) a Tktv. rendelkezéseihez 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.

Ez a megoldás természetesen azokban az esetekben is lehetségesnek mutatkozik, amikor a tagönkormányzatok létszáma nem teszi szükségessé elnökség alakítását. Valódi előnye ugyanakkor meglátásunk szerint a nagyobb, emiatt folyamatos működést igénylő társulások kapcsán van. A gyakorlat fogja eldönteni, hogy kialakulnak-e egyáltalán olyan komplex feladatkörű társulások a jövőben, amelyek szervezete kellően összetett lesz ahhoz, hogy a fenti intézményt megállapodással bevezessék.

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.²³⁰ Mivel a testületi formában működő szervezeteknek mindig szükségük van egy hivatali formában működő szervre, 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, 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.

²³⁰ 95. § (3) bek.

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. koncepciójában a társuláson belül keletkező viták elrendezésének nem csak a bírósági útja ismeretes. A törvény 92. §-a bár a vitás kérdésekben a törvényiséket 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 kérés benyújtása előtt egyeztető bizottság állásfoglalásának kikérésére.

A továbbiakban az Mötv. két nevesített alakzatával foglalkozunk. 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, mint a hatósági igazgatási társulás egy speciális, komplex alakzatát 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 hatvan napon belül lehetséges.*** Ennek a szabálynak garanciális jelentősége van, hiszen ezáltal biztosítható a közös hivatali rendszer stabilitása, a több évre előre történő működésigazdasági 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 kinevezésére, az önálló hivatal kialakításához szükséges eszközök beszerzésére.

*A közös hivatal felállításának az Möt. szerint a következő konjunktív, tehát egyidejűleg fennálló feltételei vannak:*²³¹

- *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, mint 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 alakulhat át automatikusan közös önkormányzati hivatallá. Amennyiben a körjegyzőség tagjai nem egy járásba kerültek, a közös hivatalt már másik önkormányzattal kell újraalakítaniuk. A jogszabályból kiolvasható, hogy a közös hivatal 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*. Ezzel az új szabályozás szakít a körjegyzőség korábbi feltételével, amikor a jogalkotó megengedte, hogy a települések között akár két nem tagtelepülés is elhelyezkedjen.²³² 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.

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 Möt. 85. § (8)

²³¹ 85. § (1) bek.

²³² Vö. Ötv. 39. § (1) bek.

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 Mötv. 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 Mötv. is nevesíti a korábbi Ötv-ben kidolgozott együttműködés azon lehetőségét, amikor 2 vagy több képviselő-testület társult képviselő-testületet alakít.²³³ ***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 létrejöhet. Kialakítása esetén az önkormányzatok ***részben vagy egészben egyesítik költségvetésüket, közös önkormányzati hivatalt tartanak fenn, valamint intézményeiket közösen működtetik.*** Ezekén 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,
- továbbá a közös költségvetés megvitatását,
- és a zárszámadás elfogadását.

²³³ 56. § (1) bek.

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.²³⁴

A társuláson belül minden településnek önálló tulajdona, vagyona van, a sőt, 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 összegezhetjük 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.

²³⁴ 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 a célszerű emlékeztetni.

Az Alaptörvény szerint „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.”²³⁵ 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. ²³⁶ 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 országoként eltérő lehet az egyes közigazgatási szervtípusok közötti, illetve az állam és a civil szféra közötti munkamegosztás.

²³⁵ Alaptörvény 31. cikk

²³⁶ 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), mint 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.”²³⁷

Tartalmilag ez a szabályozás az Möt.-ben is kimutatható, de nem ilyen dogmatikailag tiszta szabályozással.

²³⁷ 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.**²³⁸ Ugyanakkor **lehetővé teszi az Mötv., 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 Mötv. példálózó és nem taxatív felsorolást ad a „helyi közügyek, valamint helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatokról,”²³⁹ de ezekből hatásköri szabályt külön törvények képeznek.

A helyi közügyek fogalma a helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök központi elemét adja, melyet azonban konkrétta külön törvények és helyi

²³⁸ Alaptörvény 32. cikk (1) bek, valamint 34. cikk (1) bek.

²³⁹ Mötv. 13. §

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 az 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 az 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.²⁴⁰

A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszere tehát saját önkormányzati feladat- és hatáskörök alrendszerére és államigazgatástól (államtól)²⁴¹ átruházott 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.

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.

²⁴⁰ Lásd erre részletesen: VEREBÉLYI Imre (szerk.), *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999.

²⁴¹ 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 szerzőjétől távol áll.

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 kötelességeit, 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.**²⁴² 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.²⁴³

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 lakosságszámot; a közigazgatási terület nagyságát.”²⁴⁴

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 teljesítőképességű és lakosságú települési önkormányzat számára előírt kötelező feladat- és 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 vizsgá-

²⁴² Alaptörvény 34. § (1) bek.

²⁴³ 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.

²⁴⁴ Möt. 11. § (1) bek.

latra. Az egyes helyi önkormányzatok közt tehát feladat- és hatásköri különbségek vannak a kötelezettségek oldaláról. Ez azonban nem jelent alá-fölérendeltségi 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 helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri szabályozásának mechanizmusát illeti, az Mötv. 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 Mötv.²⁴⁵ tehát csak az alapokat adja meg, de a részleteket külön, ún ágazati törvényekben szabályozza az Országgyűlés. Amint az már említésre került, **az Mötv. 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 gazdaságszervezést, 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 hulladékgyűjtést 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.

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,

²⁴⁵ Mötv. 10-18. §-ainak szabályozási rendszere.

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-ségi 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 szükséges, tehát stabilizációs jellegű volt. Másrészt új község alapításánál azt kellett vizsgálni, hogy az önálló 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 önkormányzathoz való jog ugyanis a helyi választópolgárok közösségét illeti meg, de a helyi társadalom belülről tagolt, így érdekeinek képviselője, védelme, kezdeményező-készségének a helyi közösségi célok érdekében történő felhasználása igen differenciált eszközrendszer igényel. Az önszerveződő közösségek a helyi demokrácia alap-elemei, 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.²⁴⁶ 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 felvállalendő feladat- és hatáskörnek ***a helyi közügyek körébe kell tartoznia, olyanba, melyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügy nem 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.***

²⁴⁶ Möt. 10. §

Az önként vállalt feladat- és hatásköréről 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 Mőtv.-ben megjelenő kategóriája az, amikor egyébként központi állami feladat ellátását vállalja át a helyi önkormányzat megállapodással,** mely köz-szerződésnek 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 köz-igazgatási szervtípusok együttműködésére épülő kooperatív mechanizmusának egyik jogi eszköze is lehet.

Az önként vállalt feladatok egy **sajátos területét képezi az Mőtv. szerint a helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladatok köre.** E feladatkörrel minden települési és a fővárosi önkormányzat maga is gondoskodhat, sőt az e célra létrehozott szervek kényszerítő eszközöket is alkalmazhatna, de alaptevékenységüket együttműködési megállapodás alapján szakmailag 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 kategóriáját alkotja.

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 Mőtv. kizárja, így:**

- 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, vagy nyilatkozati 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 a Ket. rendelkezéseit).²⁴⁷ A hatósági ügyek a közigazgatás közhatalmi feladatához kapcsolódnak, mikor is az általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmazó jogszabályok rendelkezéseit a jogalkalmazó közigazgatási 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.

²⁴⁷ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 19. § (2) bek.

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 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 jogsérelm, 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 a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. A hivatkozott törvény lehetővé teszi azt, hogy polgármestert törvény önkormányzati hatósági ügy intézésére jogosítson fel.²⁴⁸ Ebben az esetben a polgármester által meghozott döntés ellen fellebbezni a képviselő-testülethez lehet. Ennek az eszközrendszernek köszönhetően tud kiterjedni az ügyfelek jogorvoslatához való joga az önkormányzati hatósági ügyekben, ami az ügyek jellegénél fogva nagyon fontos.²⁴⁹

²⁴⁸ Ket. 107.§ (1) bek.

²⁴⁹ Az egy más kérdés, hogy a hatáskör-átruházásra egyetlen önkormányzat sem kötelezhető és a kistélepülések esetében az ügyek számára tekintettel nem is mindig szükséges, ezért nem beszélhetünk általános megoldásról.

Ez akkor is fontos dolog, ha helyi önkormányzatok által intézett hatósági ügyeknek csak kb. a tizede az önkormányzati hatósági ügy. A helyi önkormányzatok 2009-ben összesen mintegy 11,5 millió hatósági ügyet intéznek. Ebből az ún. önkormányzati hatósági ügyek száma mintegy 1,5 millióra volt tehető. Ennek 87 %-a szociális ügy, 3 %-a gyámügy a többi pedig egyéb ágazatok között oszlik meg. Amint a számokból látható, a helyi önkormányzatok által intézett hatósági ügyek meghatározó része nem saját, hanem az államigazgatástól átruházott hatósági ügy volt.

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. Ezekre a helyi önkormányzatok által intézett államigazgatási hatósági ügyekre viszont nem terjed ki az 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 Möt. 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 ágot alkotva.

Akárhogyan 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.²⁵⁰

²⁵⁰ Ötv. 7. §

Ehhez képest általános volt az a szabályozás, mely szerint törvény, vagy kormányrendelet jegyzőnek, főjegyzőnek kivételesen a hivatal ügyintézőjének, mint köztisztviselőknak 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 (képviselő-testület, polgármester, bizottság stb.) utasítást nem adhatnak, azokat nem 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, építhetőségi és okmányirodai ügy. A magyar településszerkezet jellemzője a kistelepülésszerkezet (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.²⁵¹

Ennek az ellentmondásos helyzetnek a feloldására több reformelképzelés is született, melyek közös pontja a jegyzői államigazgatási feladatellátás arányának radikális visszaszorítása volt.²⁵² 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 e feladatokat.

Ehhez képest az Möt. szabályozása lényegileg nem változott az Ötv.-hez képest és változatlanul lehetővé teszi, hogy **törvény, vagy törvényi felhatalmazáson alapuló**

²⁵¹ BALÁZS István, *A kistérségi államigazgatási feladatellátás rendszere*. In: *Kistérségek kézikönyve*. Magyar Közigazgatási Intézet-IDEA, Budapest, 2004.

²⁵² 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.

kormányrendelet a polgármesternek, közgyűlési elnöknek és a jegyzőnek államigazgatási feladat- és hatáskört állapítson meg.²⁵³

Igaz, hogy ezzel párhuzamosan létrejöttek 2013. január 1-jétől a járási hivatalok,²⁵⁴ de azok nem vették át a korábbi összes jegyzői államigazgatási feladat- és hatáskört. Mindez pedig azt jelenti, hogy bár jelentősen csökken a helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási ügyek aránya, de a rendszer mind a jogi szabályozás szintjén, mind pedig a gyakorlatban vegyes marad.

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, 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 az átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörök csoportja. 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.

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 önkormányzatoknak.²⁵⁵

²⁵³ Möt. 18. §

²⁵⁴ 2012. évi XCIII. törvény

²⁵⁵ A leírtak 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 kormányren-

4. A helyi önkormányzatok vagyona és annak jellemzői²⁵⁶

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 eltéréssel²⁵⁷ – 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, hasznosítá-

delet 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 feloszlathatja. Szó sincs tehát semmilyen állam részéről való szolgáltatás-vásárlásról.

²⁵⁶ 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 Jogtudományi Karán a Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszék tananyagaiban szerepel, a párhuzamosságok elkerülése végett ezen a helyen kizárólag az önkormányzatok vagyonával kapcsolatos kérdésekre koncentrálnak.

²⁵⁷ Leginkább a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény.

sa, 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 szerezhetsen 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 vagyonba tartozik:

- 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 vagyonról 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. szerint²⁵⁸ a helyi önkormányzat vagyona:

- az önkormányzat tulajdonából,

²⁵⁸ Mőtv. 106-110. §

- 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,
- 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 vagyonelemokről 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. A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A KÖZPONTI ÁLLAMI SZERVEK (ORSZÁGGYŰLÉS, KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK, KORMÁNY, MINISZTEREK, IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS, ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG) 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.²⁵⁹ 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*

²⁵⁹ Lásd: LŐRINCZ Lajos, *A közigazgatás alapintézményei*. Hvg-Orac, Budapest, 2010.

hangsúlyozza. A magyar helyi önkormányzati rendszer is ebbe a kategóriába tartozik.²⁶⁰

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

²⁶⁰ Ennek elemző magyarázatát adja VEREBÉLYI Imre, *Az önkormányzati rendszer magyarázata* c. könyvben. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999, 13-27. Bár az új Alaptörvény és az Möt. lényegesen korlátozta a korábbi liberális rendszert, a szabályozás az önálló hatalmi ági jellegét még megtartotta.

önkormányzati közigazgatás közt 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 önkormányzatok fő működési területe a települési szint (község, város) illetve 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 államigazgatásból²⁶¹ és a helyi önkormányzati igazgatásból álló közigazgatási szervek látják el. **A helyi önkormányzatok tehát a közigazgatás egyik alrendszerét alkotják.** A helyi önkormányzatok nálunk is települési és területi önkormányzatokból állnak (összesen 3194).²⁶² Ma Magyarországon a települési önkormányzatok köré tartoznak a községek (2806), városok (322), a fővárosi kerületek (23) és maga a főváros. Területi önkormányzatok pedig a megyék (19).

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.²⁶³ 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 felosztatása 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,

²⁶¹ Lásd részletesen: BALÁZS István (szerk.), *Államigazgatás. Közigazgatási szakvizsga jegyzet.* Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2002.

²⁶² 2010-es adatokat alapul véve.

²⁶³ Möt. 125-142. §

- a helyi önkormányzati képviselők jogállását, választásuk rendjét, valamint jogait és kötelességeit.

Az alkotmányellenesen működő helyi önkormányzat feloszlatasa 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 feloszlatajáról a Kormány javaslatának benyújtását követő soron következő ülésén dönt. A feloszlataást 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 megalakuláásáig.

Az új képviselő-testület megválasztására vonatkozó időközi választást a feloszlataás időpontjától számított három hónapon belül kell kitűzni. Helyi önkormányzat feloszlataására 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 területszervezési döntések előtt az érintett önkormányzatok véleményét ki kell kérni. Ennek részletes eljárását az Möt. határozza meg.²⁶⁴ Az Országgyűlés helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatásköreinek felsorolásából és csoportosításából csak a terjedelmet nézve az a látszat keletkezhethet, 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 területszervezési jogkörök nem kizárólagosak, hanem megoszlanak a köztársasági elnök és az Országgyűlés között elsősorban az operatívítás érdekében, de nem elvi alapokon.

²⁶⁴ 96-105. §

Mindezek alapján nagy biztonsággal állítható, hogy az összes állami szerv közül az Országgyűlésnek vannak a legfontosabb hatáskörei a helyi önkormányzatok felé. 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 feloszlásban és a területszervezési döntésekben nyilvánul meg, melyeket kiegészít az Állami Számvevőszék, mint az Országgyűlés pénzügyi ellenőrzési szervének a gazdálkodást 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 önkormányzatok²⁶⁵

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 feloszlását 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.

²⁶⁵ Alaptörvény 9. cikk, valamint Möt. 126. §.

A köztársasági elnök helyi önkormányzati választásokkal kapcsolatos jogkörében kitűzi a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását.

Összefoglalva tehát az Alaptörvény és az Möt. alapján a köztársasági elnök önkormányzatokat érintő hatáskörei a területszervezési hatáskörökben a községalakításhoz és a várossá nyilvánításhoz kapcsolódnak. Másik fontos hatásköre a felosztott helyi önkormányzatok esetében az új képviselő-testület alakuló üléséig a folyamatos működést biztosító kormányhivatal vezető megbízása.

Ezen felül az Alaptörvény alapján és törvényi keretek közt 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 csúcshatalmának nyilván más eszközei vannak akkor, ha a helyi önkormányzatok a végrehajtó hatalmi ág részei relatív autonómiával és más a helyzet, ha önálló hatalmi ágak 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 Möt. 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 felosztására.

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.-ben ezeket nem tartalmazza, de más törvények hasonló rendelkezéseket tartalmaznak.²⁶⁶

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 a tevékenység irányítása és összehangolása az államigazgatás csúcsszervének, 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.-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 kötelezéseit, 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 jogsza-

²⁶⁶ Például a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011.évi CXCV. törvény.

bályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök és egyedi állami döntések tervezeteinek előkészítésében,

- közreműködik a helyi önkormányzat meghatározott kölcsönfelvételére vagy más kötelezettségvállalására vonatkozó kormányzati hozzájárulás megadásánál,
- összehangolja a helyi önkormányzatok működésével összefüggő település-fejlesztés, 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 felosztatását,
- 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 jogosítványai a jogszabály-előkészítésen 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.

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 kapcsolatrendszerében 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.

Ez az utólagos törvényességi ellenőrzés, a Kormány oldaláról eszköztelen volt, mert vélt vagy valós törvénysértés 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 törvénytértést 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. (Öt. 98. § – 100. §) Ennek oka a törvényességi ellenőrzési eljárás garanciális elemeinek minősített, kétharmados többséget igénylő eljárásban született törvényi szintű szabályozása volt.

A törvényességi ellenőrzés folyamatában a végső eszköz a kormánynak az alkotmányellenesen működő önkormányzat felosztatására 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 új Alaptörvény és az Möt. 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.

2.4.2. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének jogi szabályozása²⁶⁷

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,***

²⁶⁷ Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdés, valamint az Möt. 132-142. §-ai, továbbá a 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet és a 23/2012. (IV. 25.) közigazgatási és igazságügyi miniszteri rendelet.

- *önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetére alkotmánybíró-sági felülvizsgálat kezdeményezése,*
- *önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizs-gálatának kezdeményezése,*
- *a helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megál-lapítása,*
- *a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlá-sa,*
- *az önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezési joga,*
- *önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmu-lasztása,*
- *törvényességi felügyeleti bírság megállapítása.*

A kormányhivatal 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 Alkotmánybíró-ságnál az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának fel-ülvizsgálatát,
- kezdeményezheti a törvényszéknél az önkormányzat határozatának felül-vizsgálatát,
- 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 el-lentétesen működő képviselő-testület feloszlását,
- kezdeményezheti a Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből járó támogatás jogszabályban meghatározott részének visszatartását vagy megvonását,
- pert indíthat a sorozatos törvénysértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt,
- fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere el-len 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,
- törvényen alapuló jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének teljesítését.

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, szervezétére, 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***

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***

A kormányhivatal kezdeményezi a polgármesternél a képviselő-testület ülésének összehívását, ha törvényességi kérdések képviselő-testület által 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 Kormánynak megküldött kezdeményezéssel egyidejűleg megküldi az érintett helyi önkormányzatnak.

- ***önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése***

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.

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 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***

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 tűzésével kötelezi az önkormányzatot a határozat meghozatalára.

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 megállapítása***

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 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 legkisebb összege esetenként a köztisztviselői illetményalap, legmagasabb összege esetenként a köztisztviselői illetményalap tízszerese. A törvényességi felügyeleti bírság ugyanazon kötelezettség ismételt megszegése vagy más kötelezettségszegés esetén ismételtén 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 belül. A kormányhivatal bírságot megállapító döntésére a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól 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.

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,²⁶⁸ 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 érdekképviseleti szerveik útján az önkormányzati jogokat vagy feladat- és hatásköröket érintő kérdésekben a hatáskörrel rendelkező állami szerv vezetőjéhez fordulhassanak.*** Ennek keretében:

- tájékoztatást kérhet,
- döntést kezdeményezhet,
- véleményt nyilváníthat.

²⁶⁸ Alaptörvény XXV. cikk, továbbá 32. cikk (1) bekezdés j) pont és az Möt. 7. §-a.

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 érdekképviselőt szintén az Alaptörvény alapozza meg.²⁶⁹ 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 érdekképviselőt ellátó szövetségnek legalább tizenhárom tagja megyei önkormányzat,
- a megyei jogú városok érdekképviselőt ellátó szövetségnek legalább tizenöt tagja megyei jogú város önkormányzata,
- a fővárosi önkormányzat érdekképviselőt ellátó szövetségnek legalább tizenöt tagja fővárosi kerületi önkormányzat,
- a városi és a járásszékhely városi önkormányzatok érdekképviselőt 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

²⁶⁹ 32. cikk (1) bekezdés k) pont

- minden más olyan önkormányzati érdekképviselői szervezet (szövetség), amelynek tagja legalább négyszáz helyi önkormányzat, és legalább tizegy 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 Együtműködési Tanácsa***.²⁷⁰ 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

²⁷⁰ Lásd az 1128/2012. (IV. 26.) Korm. határozatot az Önkormányzatok Nemzeti Együtműködési 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. 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 struktúrák alatt pedig olyan a végrehajtó hatalmi ágtól relatívan független közigazgatási szervezet értünk, melyek közigazgatási feladatokat látnak el, azonban jogállásuk és feladatkörük kapcsolódik az összes alapvető hatalmi ághoz. Ez utóbbi jellegük, pedig mindenekelőtt a kormánytól 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. Egyfelől a kormány által irányított államigazgatás feladatai megváltoztak, gyarapodtak és tartalmilag egyre inkább szervező típusúvá váltak. A többletfeladatok ellátása pedig azzal próbálták kiváltani, hogy a 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 a központi államigazgatás feladatokat adott le a területi államigazgatási szervek irányába (dekoncentráció) emellett pedig egyes államigazgatási területeken megkezdődött az autonóm struktúrák kialakulása.²⁷¹ 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” bukása miatt – változó intenzitással, de még ma is tart azzal, hogy 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.

²⁷¹ Lásd bővebben: BALÁZS István, *Közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák*. In: *Alternatív gondolatok a közigazgatásról (közigazgatási füzetek 3. szám)*. MKI, Budapest, 1991.

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,²⁷² mely azonban országonként eltérő jogállást takar. A politika és a szakigazgatás elválasztásának tehát igen sok megoldási formája akad.

2. Autonóm struktúrák Európában²⁷³ 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 értékeinek a körét, melyek mentén az európai közigazgatás elindult a közös európai közigazgatási tér²⁷⁴ felé.

A politikai változó és a szakmai állandó elemek elválasztásának elve a közigazgatási szervezeti rendszeren belül ezek közé az Európai elvek közé tartozik és az elmúlt évtizedben jellemzővé vált a független jogállású szervek egyre gyakoribb megjelenése főként a piaci szabályozás és közigazgatás terén.

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.

Ugyan csak 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 megkülönböztetésre.

²⁷² Bővebben lásd: HORVÁTH M. Tamás, *A szabályozó hatóság típusú szervek szabályozási koncepciója*. MKI, Budapest, 2003.

²⁷³ Az uniós tagság miatt korlátozódik az áttekintés az európai országokra.

²⁷⁴ Lásd: JÓZSA Zoltán, *Az európai közigazgatási tér*. Magyar Közigazgatás, 2003/12.

Mivel az ide tartozó szervezeteknek nincs egy egységes jogállása célszerű betekinteni abba, hogy egyes meghatározó (rendszer-alkotó) európai országokban konkrétan milyen szervezetek tartoznak e kategóriába?

Németországban hagyományai vannak a független szabályozó közhatóságoknak, erre a német alkotmány 87. §-a ad felhatalmazást. Ilyen típusú szervezetek vannak jelen a közmunkák piacán, de a légi közlekedés felügyeletét is ilyen szerv látja el (*Deutsche Flugsicherung GmbH*) jellemző, hogy az ilyen típusú szervezetek nem elsősorban a klasszikus minisztériumi funkciókat veszik át, hanem inkább az új feladatok ellátására hozzák létre. Az ügynökségek jogállása egyedi, azokat mindig a statuáló törvény rögzíti.

Jogilag a német ügynökségeknek négy kategóriája van:

- szövetségi ügynökségek (közvetlen szövetségi közigazgatás),
- közjogi jogi személyiségű szervezetek,
- 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 tartalma a jogi, a költségvetési, a létszámra vonatkozó és a közbeszerzéseket érinti.

Az ügynökségeknek szinte semmi kötődése nincs a parlamenthez. Az ügynökségek döntései ellen, pedig rendes jogorvoslattal 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 (biz 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 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 közhatóságok létrehozásának és működtetésének jogi keretei régebb óta adóttak, 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 államtanácsi 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, elvonható. Egyes közszolgáltatási feladatok ellátására azonban már korábban is mód volt un. ***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 un. 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 feladataikhoz 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 a 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.²⁷⁵ 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 foglalja magába normatív szabályozást.

²⁷⁵ Jellemző, hogy a Világbank finanszírozott a témát érintő több kutatást, felmérést is.

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.

4. A közvetett közigazgatás, a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek jogállása

4.1. A közvetett közigazgatásról

Ahogy az már a közigazgatás intézményrendszeréről írt részben tárgyalásra került, a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek körébe ***a közintézet, köztestület, közcélú alapítvány a közvállalat és a természetes személy tartoznak.***

Ezek közül a közintézet Magyarországon közigazgatási jogtudományi fogalom, a köztestületet 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 „társadalmisítása”, 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 érvényesítenie kell a közérdeket, ha az sérülne, ezekben az esetekben is.

4.2. A közvetett közigazgatási szervek jogállásának kérdései

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 jogi személyiséggel.

A közigazgatási jogviszony ugyanis a közigazgatási tevékenység végzése során, annak érdekében jön létre, a jogviszony egyik **alánya** 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 alánya 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 (Ptk. V. fejezet 28-36. §).

A közigazgatási szervek a költségvetési szervek jogi személyiségével rendelkezhetnek. A nemzetközi szakirodalomban²⁷⁶ és a magyar jogtudományban²⁷⁷ 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 reprezentál-

²⁷⁶ MAYER, Otto, *Die juristische Person und ihre Verwertbarkeit im Öffentlichen Recht*. Tübingen, 1908.

²⁷⁷ MOÓR Gyula, *A jogi személyek elmélete*. Budapest, 1931.

va), találhattunk 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 tárgyköréknél.²⁷⁸

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 köztestületeket, az alapítványnak megfelelően a közintézetet, mint közjogi jogi személyeket. A köztestületeknek is két fajtáját különböztetik 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 hármast egységet alakított ki a közjogi jogi személyiségen belül; a közintézményeket, közintézeteket és a közvállalatokat.

Amint az már említésre került, ***a hatályos jogi szabályozás Magyarországon***²⁷⁹ az egységes – polgári jogi – jogi személyiség alapján áll. Az egységességen belül azonban különböző fajtáit ismeri²⁸⁰ így;

- az államot,
- állami vállalatot,
- a trösztöt,
- egyéb állami gazdálkodó szervet,
- a költségvetési szervet,
- a szövetkezetet,
- a jogi személyiségű gazdasági társaságot,
- az egyesületet és a köztestületet,
- az országos szakági sportszövetséget,
- az alapítványt,
- a jogi személyek vállalatait,
- a leányvállalatot,
- az egyesülést.

A közigazgatási szervek a költségvetési szervek közé tartoznak, melyről külön törvény, az Áht. szól. Eszerint a költségvetési szerv jogszabályban vagy az alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására létrejött jogi személy. Az államház-

²⁷⁸ Lásd: FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.), *Magyar közigazgatási Jog Általános Rész.* Osiris, Budapest, 2006, 233-236.

²⁷⁹ Az Országgyűlés elfogadta az új polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényt, ami azonban csak 2014. március 15-én lép hatályba.

²⁸⁰Ptk. 28-74. §

tartás 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 törvény 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.

XII. A KÖZIGAZGATÁS IRÁNYÍTÁSA ÉS ELLENŐRZÉSE

1. Fogalmi elemek

Az irányítás, felügyelet, ellenőrzés és vezetés fogalmai²⁸¹ azért fontosak, mert a közigazgatás egyes alrendszerei közötti viszony és az alrendszereken belüli kapcsolatrendszer, működés lényegi eleme. Ezek a fogalmak és az általuk kifejezett tartalom minden szervezeti rendszeren belül megtalálhatók, a közigazgatáson belüli sajátosságait²⁸² maguk a közigazgatás sajátosságai adják, ide értve 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 és-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 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 kellene.

Az irányítás jogi eszközei közül 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.

²⁸¹ Lásd: IVANCSICS Imre, *Az irányítás és felügyelet jogtudományi problémái*. In: *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati problémái*. Budapest, 1996.

²⁸² SZAMEL Lajos, *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, 1963.

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* (aktus-felülvizsgálati 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 felügyelet fogalma a hierarchia (alá-fölérendeltség) fogalmához kötődik, de 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. (pl.: hazánkban a fővárosi és megyei kormányhivatalok szakigazgatási szervei irányítási rendszere, vagy a jegyzők által ellátott államigazgatási feladatok irányítási rendszere).

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,*²⁸³ *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 tehet a törvénysértő döntések orvoslására, de maga nem semmisítheti, vagy változtathatja 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.

²⁸³ Lásd: IVANCSICS Imre - BÉRCESI Ferenc, *A felügyeleti ellenőrzés*. Magyar Közigazgatás, 2003/2.

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 ellenőrzési 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 ellenőrzések között.

A közigazgatás más államhatalmi ághoz tartozó ellenőrzése a jogállami közigazgatás fontos garanciális eleme. Közös eleme ezen ellenőrzési mechanizmusnak az, hogy céljuk a jogszerűség biztosítása, helyreállítása. Ebből a körből kiemelkedik a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata, mellyel kapcsolatban a világon egymástól eltérő rendszerek alakultak ki.

A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatánál a cél a jogszerűtlen döntések kiiktatása, a megsértett jogrend helyreállítása. Ugyanakkor 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.

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 államtanácsai 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 ítélezési tevékenység egységességét és a közigazgatási döntések rendes bíróságok feletti felülvizsgálatát e rendszerben az államtanácsai bíráskodás során meghozott döntések „Semmitőszék” (*Coure de Cassation*) előtti megtámadási lehetősége biztosítja.²⁸⁴

Az alkotmánybíráskodás különböző rendszereiben a közigazgatás által hozott normatív döntések felülvizsgálatára és megsemmisítésére van mód. A parlament közigazgatást ellenőrző szerepe rendkívül széles, így a parlamenti politikai többség akaratának érvényesítési lehetőségétől a közigazgatás működésének operatív ellenőrzési lehetőségéig terjed. Ebből kiemelendő a költségvetési gazdálkodás számvevőszéki típusú ellenőrzése, és az országgyűlési biztosok szerepe. Az ügyészség

²⁸⁴ A kérdéskört lásd bővebben: PATYI András, *Közigazgatás – alkotmány – bíráskodás*. Universitas – Győr Nonprofit Kft., Győr, 2011, 271.

közigazgatás feletti ellenőrzési eszközei attól függnnek, hogy az adott rendszerben az ügyészség hol helyezkedik el az állami szervek rendszerében.

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 közigazgatásra, mint szakigazgatást megvalósító szervezeti rendszerre a Max Weberi bürokratikus hivatali szervezeti forma²⁸⁵ 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.

2. A közigazgatás irányítási és ellenőrzési rendszerének jogi szabályozása

A rendszerváltást követően a közigazgatási szervek irányításának sokáig nem volt egységes és magas szintű jogi szabályozása. Ezen változtatott a 2010. évi LXIII. törvény. Igaz, hogy ez csak az államigazgatási alrendszerre tejed ki, de tartalmilag az előbbi fejezetben tárgyalt elvi alapokon áll, így más jogi környezetben, de a többi alrendszerben is érvényesül 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.)

Eszerint, ahol jogszabály államigazgatási szerv **irányítását említi**, azon törvény eltérő rendelkezése hiányában a következő hatáskörök együttesét kell érteni:

- 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,

²⁸⁵ WEBER, Max, *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonásai.* Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.

- 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,
- 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 irányítási hatáskör gyakorlója az irányított államigazgatási szerv hatáskörét nem vonhatja el és döntését nem változtathatja meg (ez a hatáskörelvonás tilalma).

Törvény vagy kormányrendelet a központi hivatal vagy a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve irányításáról rendelkezhet úgy, hogy ügyek meghatározott csoportjaival összefüggésben – a hatékonysági és a pénzügyi ellenőrzés kivételével az irányítási hatásköröket valamely központi államigazgatási szerv vezetője gyakorolja *(a tevékenységirányítás jogi megalapozása)*.

Ahol e törvény állami vezető vagy államigazgatási szerv szervezeti egysége vezetője **tevékenységének irányítását** említi, azon törvény eltérő rendelkezése hiányában a következő hatáskörök együttesét kell érteni:

- egyedi utasítás kiadása egyedi feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,
- a vezető tevékenységének ellenőrzése,
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés.

A felügyelet tehát az irányítás része, ezért a következő szűkebb jogköröket 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,
- 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 231/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet.

A hatósági ellenőrzés tekintetében a szakmai irányító szerv legkésőbb az ellenőrzési időszakot megelőző 45. napig országos hatósági ellenőrzési tervet készít a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok által lefolytatandó hatósági ellenőrzések vonatkozásában, és gondoskodik annak a szakmai irányító szerv honlapján történő közzétételéről.

Az ellenőrző hatóság a szakmai irányító szerv által kiadott országos hatósági ellenőrzési terv alapján készíti el a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény szerinti hatósági ellenőrzési tervét az ellenőrzési időszakot megelőző 15. napig.

Az ellenőrző hatóság a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény szerinti ellenőrzési jelentését elkészíti és megküldi az ellenőrzési időszakot követő 30. napig a szakmai irányító szervnek.

A szakmai irányító szerv az ellenőrzési időszakot követő 60. napig a beérkezett ellenőrzési jelentések beépítésével elkészíti a hatósági ellenőrzésekkel kapcsolatos országos beszámolóját területi és ellenőrző hatóságok szerinti bontásban, és gondoskodik annak a szakmai irányító szerv honlapján történő közzétételéről.

Az ellenőrző hatóság a szakmai irányító szerv által készített beszámoló közzétételével tesz eleget a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény szerinti ellenőrzési jelentés közzétételi kötelezettségének.

Az ellenőrző hatóság hivatali helyiségében a beszámoló azon részét kell kifüggeszteni, amely az illetékes ellenőrző hatóságra vonatkozóan tartalmaz adatokat. Az ellenőrző hatóság által ellátott államigazgatási feladat tekintetében feladat- és hatáskörrel rendelkező ágazati szakmai irányító miniszter a szakmai irányító szerv által készített beszámolót a közzétételét követő 30 napon belül véleménynyilvánítás céljából megküldi a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsnak. Éves össze-

vont ellenőrzési terv alapján összevont ellenőrzést tartanak azok az ellenőrző hatóságok, amelyek feladat- és hatásköre az együttes eljárást lehetővé teszi.

Az éves összevont ellenőrzési tervet a főigazgató a szakigazgatási szervek vezetőinek közreműködésével készíti elő és terjeszti fel jóváhagyásra a kormány megbízott részére. Az éves összevont ellenőrzési terv elkészítése során figyelemmel kell lenni az ellenőrzés helyének és időpontjának összehangolhatóságára. Az éves összevont ellenőrzési terv előzetesen, naptári évre vonatkozóan kerül kiadásra. Az éves összevont ellenőrzési tervet minden év december 15. napjáig hagyja jóvá a kormány megbízott és ezzel egyidejűleg megküldi a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter és az összevont ellenőrzésben részt vevő ellenőrző hatóságok szakmai irányítói részére.”

A felügyeleti ellenőrzés keretében fővárosi és megyei kormányhivatalok **törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzést végez.** 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.
- **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.
- **célellenőrzés:** 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 közszolgálatra, 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.

XIII. A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYZETE, A KÖZSZOLGÁLAT SZABÁLYOZÁSI RENDSZEREI ÉS A HATÁLYOS MAGYAR SZABÁLYOZÁS JELLEMZŐI

1. A közszoigálat fogalma

A közigazgatás személyzete a közigazgatás intézményrendszerének egyik meghatározó eleme, amely mint az emberi tényező fontosságában növekvő, ezért a közigazgatás személyzeti rendszere a közszoigálat a közigazgatás-elméletnek szintén a tárgya.

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 elégségesnek 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 közszoigálat 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 közszoigálat dolgozói között is, amely még inkább átláthatatlanná, kiszolgáltatótá tette a rendszert.

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 nálunk egyoldalúan, egy közjogi aktsal, a kinevezéssel történik. Elgondolkodtató, hogy ez a forma megfelel-e a mai viszonyoknak, vagy esetleg módosításra lenne-e szükség (választás, szerződés)? Egyértelműen megállapítható, hogy 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 közszoigálati 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.

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 köztisztviselő a munkáltatója utasításai szerint, a jogszabályok ismeretében és azok betartása mellett látja el feladatait.

A szabályozásra, a közszolgálati 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 közszolgálat és a közigazgatás viszonyát alapvetően befolyásolja az, hogy bár a közigazgatás személyzete döntő mértékben közszolgálati jogviszonyban áll, de a közszolgálatban állók nem mindegyike fejt ki tevékenységét feltétlenül a közigazgatás szervezeti rendszerébe tagozódva.

A közszolgálat fogalma ugyanis többféleképpen határozható meg. **Legtágabb értelemben** osztható „hivatásos” – szakképzettséghez, elhivatottsághoz kötött – és „politikai” közszolgálatra, mely utóbbi szolgálat tagjai nem foglalkozásszerűen végzik tevékenységüket (pl.: a parlament tagjai foglalkozásukat tekintve nem képviselők, hanem orvosok, ügyvédek). Tehát annak érdekében, hogy eljuthassunk ahhoz a **legszűkebb fogalomhoz**, melynek **alkalmazottai a közszolgálati tisztviselők**,²⁸⁶ le kell választanunk a fogalomból a politikai részt; a törvényhozást, illetve az abban való részvételt, a legszűkebb értelemben vett kormányzás ellátását és az igazságszolgáltatást (bírói szervezet, ügyészség). Másik oldalról megközelítve a kérdést, az általam legszűkebb értelemben vett közszolgálat – melyet a téma vizsgálatakor figyelembe kell és lehet vennünk – a közfeladatok konkrét végrehajtását, és nem a végrehajtás programjának vagy a közfeladatoknak a meghatározását foglalja magában.

Legáltalánosabb értelemben a közszolgálat a társadalom valamely ügyének a szolgálatát jelenti, vagyis az annak érdekében történő, annak megvalósítását célzó aktivitást, tevékenységet. Közszolgálatnak minősül mind az állami szervnél, a szervezeti hierarchiába tagozódva rendszeresen végzett hatósági tevékenység, mind a szerződés alapján közfeladatot ellátó magánszervezet keretében végzett egyszeri vagy időszakos tevékenység is.²⁸⁷

Tulajdonképpen ebbe a tág fogalomba beletartozik minden, a társadalom, a köz érdekében végzett tevékenység, függetlenül attól, hogy klasszikus közigazgatási

²⁸⁶ 2012 márciusától lépett hatályba a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Kttv.), amely hatályon kívül helyezte a 20 évig hatályos Ktv-t (a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény) és egy törvényben egyesíti a köz- és a kormánytisztviselők jogállásának szabályait.

²⁸⁷ 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.

vagy közigazgatási tevékenységet végző nem tipikus közjogi szervezetnél van jogviszonyban az adott személy. Természetesen a betöltött állás jellege nagyban függ az ellátandó feladattól és az adott hatalmi ág, szerv szerepétől is. Így a végrehajtáson belül is elkülöníthető egy a kormányzati feladatokat ellátó, politikai dominanciával bíró és egy az adminisztratív, közigazgatást irányító, koordináló, hatósági jogköröket gyakorló szervezeti rendszer. Általában tipikus, hogy ezek a személyekre közjogi (munkajogtól eltérő) szabályozás jellemző.²⁸⁸

Szűkítve a fogalmat, a jogalkotó szabadon határozhatja meg azokat a tevékenységfajtákat, amelyeket nem tekint a közszolgálat legszűkebb fogalma körébe tartozónak.²⁸⁹

A közszolgálat – még szűkebb értelemben – a közigazgatásban teljesített szolgálatot jelenti. Ennek legáltalánosabb jogi kereteit az Alaptörvény határozza meg. A hatalmi ágak szétválasztásával és a végrehajtásban szereplő főbb résztvevők meghatározásával, illetve a közhivatal viselése alapvető jogként való deklarálásával mintegy determinálja azt a személyi kört, amely a legszűkebb fogalmat adja. Már a közszolgálati rendszer jellegére is lehet ebből következtetni.²⁹⁰ A zárt rendszer sajátja a szakmai elemek dominanciája, az állás ellátásának állampolgársághoz kötése. ***Legszűkebb értelemben közszolgálat alatt a közszolgálati tisztviselők²⁹¹ jogviszonyát értjük.***

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 közszolgálatához tartozónak tekintünk. Beszélhetünk köztisztviselőkről, kormánytisztviselőkről, közalkalmazottakról és szolgálati jogviszonyban állókról.

²⁸⁸ LINDER Viktória, *Személyzeti politika – humánstratégia a közigazgatásban. PhD értekezés*, 2010, 6.

²⁸⁹ 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.

²⁹⁰ „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.]

²⁹¹ Kttv. 6. § 20. pont: Közszolgálati tisztviselő: a kormánytisztviselő, kormányzati ügykezelő, köztisztviselő, közszolgálati ügykezelő. 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 fegyveres szervnél más jogviszonyban álló személy végzi. 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 fegyveres szervnél közalkalmazotti jogviszonyban álló személy végzi.

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.²⁹²

„A közönség azt hiszi, hogy túl sok az alkalmazott, a közigazgatás drága és nem jó. Az alkalmazottak azt tartják, hogy kevéssé 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 rendez gazdasági törvényei alá.”²⁹³ 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 közszolgálatában, másrészt, mint akik igénybe veszik a közigazgatás szolgáltatásait. Emellett nem elhanyagolható, hogy a létszámot alapvetően befolyásolni tudja a személyi állomány képzettsége és felkészültsége.²⁹⁴

2. A munkaerőpiaci szabályozás lehetséges módjai

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”.²⁹⁵

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.

²⁹² BERÉNYI Sándor, *A közigazgatás személyzeti rendszere - közszolgálat. A reform és a jogi szabályozás időszere kérdései összehasonlító közigazgatástudományi megközelítésben.* ELTE, 1992, 8.

²⁹³ ERDÉLYI László, *A köztisztviselői rendszer és működtetése.* Magyar Közigazgatás, 1995/5, 520.

²⁹⁴ 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.

²⁹⁵ 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.

Az új törvény sok szempontból kedvezni kíván a közszolgálati tisztviselőnek. Az állam ösztöndíjjal támogathatja a közigazgatási szakmai gyakorlatot, ezzel is orientálva a fiatalokat a közszolgálat, mint élethivatás felé, illetve az ösztöndíjat elnyerőket előnyben részesíti a későbbi jogviszony keletkezésénél, próbaidőnél is. Emellett a részmunkaidő biztosítását is előírja a közszolgálati tisztviselő kérésére, amelynek megfelelően a munkáltató a kérelemben foglalt időpontig vagy a gyermek hároméves koráig köteles foglalkoztatni. Felmentési védelmet is teremt bizonyos esetekben.

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. Ezzel egyidejűleg pedig egy másik folyamat is megjelenik, a már említett átjárhatóság mellett (munkaszerződéssel a közszolgálatban, áthelyezés a magánszférába), 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 rögzíti, mely közigazgatási tevékenységeket kíván mindenképpen a közszolgálat keretein belül tartani,²⁹⁶ és részletesen taglalja a (megbízási vagy vállalkozási) szerződéssel ellátható feladatok jellegét és a munkaviszony keretében foglalkoztatottak arányát a közigazgatási szerveknél.

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 taxatív felsorolást tartalmaz a törvény a jogviszony megszűnését és megszüntethetőségét illetően, védve a közszolgálati tisztviselőket a munkáltatói önkénnytől, azonban a méltatlanság, a nem megfelelő színvonalú munkavégzés, a bizalomvesztésre hivatkozás mégis elég szubjektív ahhoz, hogy a statikus közszolgálat személyi állományának lecserélését lehetővé tegye.

3. 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 köz szolgálat, ezért

²⁹⁶ 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.

előfordulhat a rendszer kizsákmányolására törekvés és a személyzet gyors cserélődése.

3.1. A zárt rendszer és a nyitott rendszer

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.²⁹⁷ 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.²⁹⁸ 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.”²⁹⁹

A zárt rendszer hátránya, hogy az idők múlásával, a közigazgatás egyre nagyobb térhódításával, az álláshoz való jog garantálásával (az erős védettség 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.

²⁹⁷ Általában az előmenetel meghatározó eleme a közszolgálatban eltöltött idő.

²⁹⁸ Lásd bővebben: LŐRINCZ Lajos, *Magyar közigazgatás: dilemmák és perspektíva*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1988, 92.

²⁹⁹ PATYI András – VARGA ZS. András, *i.m.* 383.

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 lefektetve. Itt konkrét állásra, feladat elvégzésére veszik fel a köztisztviselőt, amely állás betöltéséhez társítják az alkalmazás feltételeit.

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 jelentkezik 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.³⁰⁰ 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 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.”³⁰¹

3.2. 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

³⁰⁰ ERDÉLYI, *i.m.* 521.

³⁰¹ 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 rendszerrel ez nem alku tárgya, jogszabály rögzíti az alkalmazás kerekeit.

3.3. Karrier-, állásrendszer

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.

4. A magyar szabályozás jellemzői

Visszatekintve a történelemben, egyértelműen elkülöníthetők fordulópontok, amelyek egy-egy adott gazdasági, társadalmi környezethez igazították a közszolgálati 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.”³⁰²

³⁰² LÖRINCZ Lajos, *Közigazgatás: tegnap, ma, holnap*. Közigazgatás-tudomány, 2000/2, 172.

Az első világháborúig terjedő időszakra Magyarországon zárt rendszer alakult ki. Bár önálló törvény megalkotására nem került sor, a közszolgálatban dolgozókat mindig kiemelten kezelték, speciális szabályok vonatkoztak rájuk.

A második világháború befejezését követően a közszolgálati rendszer addigi rendje is felborult, a kiélezett politikai harcok idején egyértelműen nyitottá vált a közszolgálati 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 közszolgálatban dolgozó embereinek helyzete fokozatosan ellehetetlenült. A zárt rendszer nyitása érdekében a képesítési követelményeket fokozatosan leépítették és felduzzasztották a közszolgálat 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 közszolgálatból a politikai elemek, utat tört magának a szakmaiság és megindult a jogalkotás folyamata is ebbe az irányba. „Ezáltal ismét modellválasztási kényszerhelyzet állt elő.”³⁰³ Itt már önkéntes volt a választás és egy mai napig jellemzően zárt, bár sok elemében egyre inkább vegyes rendszer alakult ki.

1992-re megérett a helyzet arra, hogy a közszolgálatban dolgozókat jogilag is kiemeljük a munkavállalók közül, ezért egy hármas szabályozással 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 pluszkötelmek 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.

³⁰³ LŐRINCZ, *uo.*

2003. július 1-jével, a 2003. évi XLV. törvénnyel ismételten 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. A Kttv. számos általános elemet átvesz az Mt-ből, mintegy megismételve azt, illetve külön részekben szabályozza a köz-, kormánytisztviselő, 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 Közszolgálati 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.

Ma már azonban egyfajta döntéskényszer elé érkeztünk. Az irányválasztás szükségessége igazolt, az értékválság bizonyított, ennek keretében tehát új közszolgálati értékek megnevezésére, beépítésére és ezek következetes érvényesítésére van 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:

4.1. 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.,³⁰⁴ 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 kívánja szabályozni, emellett a rendészeti igazgatás állományára is kiterjed a szabályozás annak hivatásos állományú tagjainak kivételével.³⁰⁵ Már itt egyértelműen elkülöníti, mely szerveknél beszélünk kormánytisztviselőkről és melyeknél köztisztviselőkről.

Másodlagosan a törvény szervei hatálya magában foglal olyan közigazgatási feladatot ellátó, nem közigazgatási szervet is, amelyeknél foglalkoztatottakra a Kttv-t akkor kell alkalmazni, ha a szervere vonatkozó speciális jogszabály másként nem rendelkezik.³⁰⁶ Ezeknél a szerveknél köztisztviselők dolgoznak.

³⁰⁴ Ehhez kapcsolódik számtalan végrehajtási rendelet, amely a részletszabályokat bontja ki a törvény felhatalmazása alapján. pl.: 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők képzési 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 tartalékállományra vonatkozó egyes szabályokról.

³⁰⁵ Kttv. 1. §. E törvény hatálya kiterjed:

- 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 katasztrófavédelemi 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.

³⁰⁶ 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 Közműszabályozási Hivatal, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala, a Gazdasági Versenyhivatal,

Emellett a törvény egyes rendelkezéseit bizonyos esetekben más, a közszolgálatól független, kívülálló személyekre is alkalmazni rendeli (pl.: pályázat, közigazgatási szakvizsga, stb.)

Egyértelműen meghatározza azt is, hogy mely szervekre vagy tevékenységekre nem vonatkoznak a törvényi rendelkezések.³⁰⁷

Innentől kezdve közszolgálati jogviszonyban a köztisztviselők, ügykezelők és a jegyző áll. Az alapkategória a kormányzati szolgálati jogviszony, amelyet a törvény részletesen kifejt és a többi (jegyző, köztisztviselő) tekintetében csak a specialitásokra tér ki. A törvény szabályozza a Magyar Kormánytisztviselői Kar jogállását, és az eddigi gyakorlattól eltérően a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért, illetve a közszolgálati életpálya kidolgozásáért felelős miniszter feladatait is itt fejt ki.

A hatályos szabályok szerint állami vezetőnek minősül:

- a miniszterelnök,
- a miniszter,
- az államtitkár,
- a közigazgatási államtitkár,
- a helyettes államtitkár.

A fentiek közül a miniszterelnök, miniszter, államtitkár politikai, míg a közigazgatási és helyettes államtitkár szakmai vezető. A politikai vezető e tevékenységét állami vezetői szolgálati jogviszony keretében látja el.³⁰⁸ A szakmai vezető kormányzati szolgálati jogviszonyban áll, ezért illetve, hogy szakmaiságról és az egyes államigazgatási szervek irányításáról lévén szó, a szakmai vezetőkre vonatkozó

a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, 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.

³⁰⁷ Kttv. 4. §. E törvény hatálya nem terjed ki

- a) törvény eltérő rendelkezésének hiányában a Honvédség, a nemzetbiztonsági szolgálatok és a fegyveres biztonsági őrök 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.

³⁰⁸ Az állami vezetői szolgálati jogviszonyra – ha az Alaptörvény vagy törvény eltérően nem rendelkezik – a kormányzati szolgálati jogviszonyban állókra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 7.§ (2) bekezdés.

szabályokat a jogalkotó a Kttv-ben helyezte el, ezzel is hozzájárulva az egységes szabályozás kialakításához. Külön fejezetben tárgyalja a szakmai vezetőkre vonatkozó közös és speciális szabályokat. Emellett a törvény bizonyos mértékig a politikai vezetőknek is befolyást enged a szakmai rétegre, amikor is úgy rendelkezik, hogy a miniszter és államtitkár munkájuk segítésére, tevékenységük előkészítésére politikai tanácsadói, főtanácsadói munkakört létesíthetnek. A létesítés feltételeiben azonban már a szakmaiság bújik meg (felsőfokú végzettség, nyelvvizsga). (A közigazgatási államtitkárt a köztársasági elnök nevezi ki, de a munkáltatói jogokat a miniszter gyakorolja, helyettes államtitkár esetén a miniszterelnök nevezi ki és a munkáltatói jogokat a közigazgatási államtitkár gyakorolja.)

Külön fejezetben, a közszolgálati jogviszonyban állók között nyert szabályozást a jegyző jogviszonya, mint a helyi önkormányzat speciális szerve. Ezzel a törvény kiemeli a közszolgálati tisztviselők közül, hangsúlyozva az eltéréseket és egy fejezetbe gyűjtve azokat.

Már egyértelműen a közszolgálati jogviszony meghatározásával sem találkozunk. A törvény definiálja a közszolgálati tisztviselőket és a kormányzati szolgálati jogviszonyt.³⁰⁹ A közszolgálati jogviszonynál azonban csak utal arra, hogy a törvény rendelkezéseit erre is alkalmazni kell.³¹⁰ Ebből következik, hogy a kormányzati szolgálati jogviszonynál leírtakat a szervei hatállyal összevetve határozhatjuk meg a közszolgálati jogviszonyt.

Eszerint 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.³¹¹ Ők a közszolgálat legszűkebb értelemben használt fogalmának szereplői.

Megmaradt a törvény szubszidiárius alkalmazási lehetősége a tágabb értelemben vett közszolgálatba tartozó szerveknél (ilyen az Alkotmánybíróság hivatala, Országgyűlés hivatala).

Hangsúlyozni kell azonban, hogy a Kttv. hatálya még mindig kiterjed az ügykezelőkre is. A két réteg között a hasonlóság nagy, azonban a kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályok sokban fellazítják az eddigi zárt rendszer kereteit.

Közös szabályai között általános magatartási követelményeket nevesít, úgy mint:

- a köz szolgálatának elsődlegessége,
- a jó közigazgatásba vetett társadalmi bizalom fenntartása,
- jóhiszeműség,

³⁰⁹ Kttv. 36. § (1) bek.

³¹⁰ Kttv. 226. § (1) bek.

³¹¹ Az új törvény már ezeket pontosan rögzíti mindkét oldalon (75-79.§).

- tisztesség,
- kölcsönös együttműködés,
- mások jogainak, jogos érdekének figyelembe vétele,
- tájékoztatási kötelezettség,
- joggal való visszaélés tilalma,
- a közszolgálathoz méltó magatartás tanúsítása,
- titoktartási kötelezettség.

A korábbi Mt-ből³¹² átvéve rögzíti a törvény az egyenlő bánásmód követelményét, a személyiségi jogok védelmét. A jognyilatkozat megtételével kapcsolatosan általános követelményeket határoz meg (pl.: feltétel, alaki kötöttség).

A törvény Második Része a közszolgálati személyzeti igazgatást bontja elemeire. Tartalmazza az eddigi szabályozástól eltérően³¹³ a közszolgálat szerves részeként a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter, továbbá a közszolgálati életpálya kidolgozásáért felelős miniszter és a kormányzati személyügyi igazgatási feladatokat ellátó szerv (továbbiakban: személyügyi központ) feladatait. Életbe lépteti a Magyar Kormánytisztviselői Kart,³¹⁴ meghatározva szervezetét, működési kereteit, hatáskörét.

A Harmadik Rész tárgyalja a kormánytisztviselőkre vonatkozó szabályokat, a Negyedik pedig a köztisztviselői normákat tartalmazza. Ez utóbbi már inkább csak visszautal az előző Részre és az eltéréseket nevesíti.

4.2. Aktusszerű jogviszony-keletkezés

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, mint lehetséges kiválasztási módszer, hol kötelezően alkalmazandó eszköz. A pályázat segíti a kiválasztást, hiszen előszűrőként rögzíthető benne az adott munkakör betöltéséhez szükséges valamennyi paraméter és a végzettséget, képzett-

³¹² A Munka törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény. Hatályon kívül helyezve: a 2012. évi LXXXVI. törvénnyel, 2013. január 1-jétől.

³¹³ Ezt megelőzően az egyes miniszterek feladat- és hatásköreit külön törvény szabályozta.

³¹⁴ Szakmai érdek-képviselői szerv, a kormánytisztviselők önkormányzattal rendelkező szakmai, érdek-képviselői köztestülete [Kttv. 1. § 22. pontja, 29. § (1) bek.].

séget 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 törvény 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.). Lássuk a szabályokat részletesebben.

4.2.1.1. A munkáltatói jogok

A munkáltatói jogokat ***a kormánytisztviselők felett az államigazgatási szerv hivatali szervezetének vezetője vagy testület gyakorolja, míg a köztisztviselőknél a képviselő-testület.***

4.2.1.2. A jogviszony keletkezése, időtartama

A jogviszony mindkét esetben kinevezéssel³¹⁵ és annak elfogadásával (eskütétel), fő szabály szerint határozatlan időre, teljes munkaidőre³¹⁶ jön létre. Helyettesítés vagy feladat elvégzése céljából határozott időre is létesíthető közszolgálati jogviszony.

4.2.1.3. A kinevezés feltételei

A kinevezés csak a végét jelenti a közszolgálati jogviszony keletkezésének. Ezt megelőzi a kiválasztási eljárás, amelynek során a munkakör ellátására legalkalmasabb személyt keresik végzettségét, képesítéseit, képességeit igazoló okmányai és akár pályaalakmassági alapján. Emellett a szakmaiságot is biztosítandó a törvény minimum követelményeket állapít meg. Általános jelleggel minden kormány- és köztisztviselőre vonatkozóan, és speciális jelleggel egyes munkakör ellátásához előírtan.

Általános feltételek:

³¹⁵ A törvény foglalkozik a kinevezéstől eltérő ideiglenes foglalkoztatással is (kiküldetés, kirendelés, átirányítás).

³¹⁶ 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 köteles foglalkoztatni. Kttv. 50. § (1) és (5) bek.

Kormány- és köztisztviselő az lehet, aki:

- magyar állampolgár,
- cselekvőképes,³¹⁷
- legalább középiskolai végzettsége van,³¹⁸
- büntetlen előélete van és ezt hatósági igazolvánnyal igazolja (ennek igazolását a jogviszony tartama alatt a munkáltató bármikor kérheti),
- vagyonyilatkozat tételére hajlandó,
- nincs összeférhetlenségi ok,
- nem áll hivatalvesztés fegyelmi büntetés hatálya alatt,
- nem áll fenn hozzátartozó együttalkalmazási tilalom.³¹⁹

Speciális feltételek:

Speciális feltétel írható elő némely munkakörnél, amely feltételeket vagy a jogszabály ír elő (pl.: jegyző esetében), vagy a munkáltató határoz meg (pl.: gyakorlat). A Kttv. által nevesített két ilyen munkakör a jegyzőé és a pártfogó felügyelőé. Míg az elsőnél meghatározza, ki láthatja el a tisztséget, addig a másodiknál már negatív oldalról közelíti meg és azt rögzíti, ki nem láthatja el a feladatot. Új szabályként a Kttv. a szervezeti oldal irányából meghatározza azokat a további feltételeket, amelyek esetén nem létesíthető kormányzati szolgálati jogviszony olyan államigazgatási szervnél, amely 18. életévét be nem töltött személy nevelését, felügyeletét, gondozását, gyógykezelését látja el.

A jegyzővel szemben támasztott speciális (konjunktív) feltételek:

- igazgatásszervezői vagy állam- és jogtudományi doktori képesítés vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképesítés megléte,
- jogi vagy közigazgatási szakvizsga,

³¹⁷ Minden ember cselekvőképes, akinek cselekvőképességét e törvény vagy a bíróság gondnokság alá helyezést elrendelő ítélete nem korlátozza. Aki cselekvőképes, maga köthet szerződést vagy tehet más jognyilatkozatot. Ptk. 2:8.§ (1)-(2) bekezdés.

³¹⁸ Központi államigazgatási szerv alaptévékenysége keretében középiskolai végzettségű tisztviselőt nem alkalmazhat. Ha pályakezdőt kíván felvenni, angol, francia vagy német nyelvvizsgával kell rendelkeznie az illetőnek. Kttv. 40. § (1)-(2) bek.

³¹⁹ Nem létesíthető közszolgálati jogviszony, ha a közszolgálati tisztviselő ezáltal hozzátartozójával irányítási (felügyeleti), ellenőrzési vagy leszámolási kapcsolatba kerülne. Közeli hozzátartozónak minősül: a házastárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbefogadott, a mostoha- és neveltgyermek, az örökbefogadó-, a mostoha- és a nevelőszülő és a testvér; hozzátartozó továbbá: a közeli hozzátartozó, az élettárs, az egyeneságbeli rokon házastársa a házastárs egyeneságbeli rokona és testvére, valamint a testvér házastársa. Ptk. 8:1.§ (1) bekezdés 1-2. pontja.

- legalább kétévi közigazgatási gyakorlat.

A jogi vagy közigazgatási szakvizsgával egyenértékű a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium által a teljes körűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítés. A feltételek alól felmentés adható. Közigazgatási szakvizsgával nem rendelkező pályázó is kinevezhető, feltéve, hogy a kinevezéstől számított egy éven belül a jogi vagy közigazgatási szakvizsgát, vagy a szakvizsga alól a teljeskörűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítést megszerzi. Mind a képzettség megszerzésére, mind a szakvizsga letételére adott felmentés időtartamának eredménytelen eltelté esetén a jegyző közszolgálati jogviszonya megszűnik.

Jogszába emellett iskolai végzettséghez, szakképzettséghez, szakképesítéshez, munkaköri követelményhez, gyakorlati időhöz, egészségi, pszichikai alkalmassághoz, képességhez kötheti a munkakör betöltését.

A Kttv. még két speciális feltételt rögzít általános jelleggel. Az egyiket a munkakör jellegéhez (fontos, bizalmas) köti és jogszába bízva ezen munkakörök pontos meghatározását, a másikat a munkáltató jellegétől (központi államigazgatási szerv) teszi függővé.

Fontos és bizalmas munkakör esetén a nemzetbiztonsági szolgálat vizsgálhatja, hogy a leendő tisztviselő megfelel-e az állami élet és a nemzetgazdaság jogszerű működéséhez szükséges biztonsági feltételeknek.

Központi államigazgatási szerv alaptevékenysége keretében csak felsőfokú végzettségű személyt alkalmazhat. Ha ez pályakezdő, akkor angol, német vagy francia államilag elismert nyelvvizsgával kell rendelkeznie.

4.2.1.4. Kiválasztási eljárás

A kiválasztás *meghívásos vagy pályázati eljárással történik*, ha azt jogszába vagy munkáltató kezdeményezi. A személyügyi központ feladata a toborzási adatbázis működtetése, amely segíti a közszolgálatba való bekerülést azzal, hogy összegyűjti a jelentkezők vagy a valamely okból megszűnt közszolgálati jogviszonyúak adatait, és arról tájékoztatja a munkáltatókat. Emellett ellátja a pályázati eljárással kapcsolatos feladatokat.³²⁰ A kiválasztás során előnyben kell részesíteni az azonos feltételekkel rendelkező jelöltek esetén a több gyermeket nevelő személyeket.

³²⁰ A pályázati eljárás szabályait a kormányzati személyügyi igazgatási feladatokat ellátó szerv által lefolytatott pályázattalás rendjéről, annak szervezéséről és lebonyolításáról, a pályázati eljárás alól adott mentesítésről, a kompetencia-vizsgálatról és a toborzási adatbázisról, valamint a pályázati eljáráshoz kapcsolódó nyilvántartás szabályairól szóló 406/2007. (XII. 27.) Korm. rendelet tartalmazza.

4.2.1.5. A kinevezéshez kapcsolódó dokumentumok

A kinevezéshez kapcsolódóan a közszolgálati tisztviselő **kinevezési okmányt** kap, amely tartalmazza:

- a besorolási osztályt, besorolási, fizetési fokozatot,
- illetményt, az alapilletményhez viszonyított beállási szintet,
- munkakört, feladatkört,
- munkavégzés helyét,
- előmenetelhez szükséges kötelezettségeket,
- a jogviszony kezdetének napját.

Emellett munkaköri leírásban rögzítik a munkaköréhez tartozó feladatokat és a munkáltató szóban, majd harminc napon belül tájékoztatja a feladatának ellátásához szükséges információkról és munkarendről.³²¹

4.2.1.6. Próbaidő

A kinevezést követően próbaidőt kell kikötni, amely **minimum három, maximum hat hónap, meghosszabbítani nem lehet és ezalatt a jogviszonyt bármelyik fél azonnali hatállyal, indokolás nélkül megszüntetheti.**

4.3. A jogviszony tartalma

A Kttv. 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 koncentrál.

Ami az egyik oldalon kötelezettségként jelentkezik, természetesen az a másik oldalon jogként jelenik meg.

4.3.1. A munkáltató jogai és kötelezettségei

- a (biztonságos és egészséges) munkavégzéshez szükséges feltételek biztosítása,
- a feladatok oly módon történő megszervezése, amelynek során a tisztviselő jogait gyakorolni, kötelezettségeit teljesíteni képes,

³²¹ 30/2012. (III. 7.) Korm. rendelet 8. § (1)-(2) bek.

- foglalkoztatási kötelezettség (a kinevezésnek, jogszabályoknak és közszolgálati szabályzatnak megfelelően és testi alkatra, fejlettségre tekintettel),³²²
- közszolgálati szabályzat kiadása,
- az átláthatóság és kiszámíthatóság érdekében a követelmények előre rögzítése a munkaköri leírásban,
- tájékoztatási kötelezettség a munkakört érintő szabályokról,³²³
- tájékoztatás, irányítás,
- az előmenetel lehetővé tétele,
- képzés, továbbképzés támogatása,³²⁴
- illetmény és egyéb járandóságok megfizetése,
- az indokolt, munkavégzéshez kapcsolódó, felmerült költségek megtérítése,
- teljesítményértékelés, minősítés elvégzése,
- érdekképviselő lehetővé tétele.

A teljesítményértékelés célja a tisztviselő munkateljesítményének objektív eszközökkel történő mérése és az ez alapján történő jutalmazás. Kötelező és ajánlott elemeket állapít meg a kapcsolódó rendelet.³²⁵ **A minősítés** célja a tisztviselő szakmai teljesítményének megítélése és a szakmai fejlődés elősegítése (pl. szakértői, illetve vezetői utánpótlás adatbázisba helyezhető a tisztviselő). A megfelelő minősítés a besorolási fokozatban való ugrásnak is egyik feltétele. Nem megfelelő színvonalú munkavégzés esetén a közszolgálati jogviszonyt felmentéssel meg kell szüntetni.

A munkateljesítményt a munkáltatói jogkör gyakorlója mérlegelési jogkörében írásban értékeli. A teljesítményértékelés szorosan összefügg a minősítéssel, mivel legalább két teljesítményértékelés eredménye együttesen adja a minősítést. Minősíteni az első teljesítményértékeléstől számított egy évet követően kell.

³²² A törvény megemlékezik a fogyatékkal élőkről és megváltozott munkaképességűekről is, akikkel kapcsolatban az ésszerű alkalmazás követelményét fogalmazza meg.

³²³ Lásd fentebb.

³²⁴ A képzés, továbbképzés biztosítását a Kttv. egyben jogként és kötelezettségként is nevesíti. A továbbképzést a Nemzeti Közszolgálati Egyetem biztosítja. Kttv. 80. § (1)-(2) bek.

Ha a közszolgálati tisztviselő valamely tanulmányt folytat, támogatást kérhet munkáltatójától. Ez anyagi természetű és bizonyos esetekben a rendelkezésre állás alóli mentesítést jelent. A részleteket a felek tanulmányi szerződésben rögzítik. Meghatározzák, hogy milyen mértékben és meddig támogatja a tisztviselőt az adott szerv, ennek fejében ő vállalja, hogy a tanulmányokkal arányos ideig fenntartja közszolgálati jogviszonyát.

³²⁵ A közszolgálati egyéni teljesítményértékelésről szóló 10/2013. (I. 21.) Korm. rendelet

A minősítéstől, ennek hiányában a teljesítményértékeléstől függően a munkáltató a közszolgálati tisztviselő részére személyi illetményt állapíthat meg. A minősítés és teljesítményértékelés lehet az alapja az alapilletmény eltérítésének is.

A minősítés vagy teljesítményértékelés megállapításaival szemben közszolgálati panasz nyújtható be a Kormánytisztviselői Döntőbizottsághoz, amely a kézhezvételtől számított hatvan napon belül indokolással ellátott határozatban dönt. A Döntőbizottság döntésével szemben, vagy ha az határidőn belül nem hoz döntést, bírósághoz lehet fordulni (közszolgálati jogvita). A minősítés vagy teljesítményértékelés eredménye miatt a bírósági jogorvoslat (közszolgálati jogvita) csak jogszabálysértésre hivatkozással, valótlan vagy hibás ténymegállapítás megsemmisítése iránt lehetséges.

4.3.2. A közszolgálati tisztviselő jogai és kötelezettségei

- feladatellátás
 - a köz érdekében,
 - jogszabályoknak megfelelően,
 - hivatásetikai elvek³²⁶ szem előtt tartásával. Ezek a következők: hűség, elkötelezettség, a nemzeti érdekek előnyben részesítése az igazságos és méltányos jogszolgáltatás, a méltóság, tisztesség, az előítéletektől való mentesség, a pártatlanság, a felelősségtudat, szakszerűség, együttműködés, az intézkedések megtételére irányuló arányosság és a védelem. A törvény példálózó jelleggel külön elveket nevez meg a vezetőkkal szemben, érzékeltetve kiemelt szerepüket és felelősségüket: példamutatás, a szakmai szempontok érvényesítése, a számonkérési kötelezettség. Az elvek kibontására, a részletek meghatározására a Magyar Kormánytisztviselői Kar jogosult és ezek megsértése esetén a törvény jogkövetkezményt is kilátásba helyez: etikai eljárást folytathat le, melynek alapján fegyelmi eljárást kezdeményezhet a munkáltatónál. Az etikai vétség elkövetése esetén kiszabható büntetések: a figyelmeztetés és a megrovás,³²⁷
 - vezetői döntéseket figyelembe véve,
 - általában elvárható szakértelemmel és gondossággal,
 - pártatlanul,

³²⁶ Kttv. 83. §

³²⁷ Kttv. 231. § (1) bek.

- igazságosan,
- kulturált ügyintézés szabályai szerint,
- személyesen.
- megjelenés az előírt helyen és időben, munkára képes állapotban,
- rendelkezésre állás a munkaidő alatt,
- együttműködés vezetőkkel és munkatársakkal,
- olyan magatartás tanúsítása, amely mások egészségét, testi épségét nem veszélyezteti, munkáját nem zavarja, anyagi károsodást vagy helytelen megítélést nem idéz elő
- utasítások végrehajtása,
- képzettségei, munkatapasztalata igazolása,
- szakmai lojalitás.³²⁸ Szakmai lojalitás alatt kell érteni különösen a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettséget, a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködést, a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzést.

4.3.3. Összeférhetlenség

A törvény 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 közszolgálati tisztviselőre vonatkozó összeférhetlenségi szabályokat a Kttv. állapítja meg. Mint azt a kinevezési feltételeknél említettük, **a hozzátartozói együttalkalmazás tilalma a jogviszony létesítésénél kinevezési akadályt, a jogviszony fennállása alatt összeférhetlenséget eredményez.** Nem létesíthető közszolgálati jogviszony, ha a jegyző hozzátartozójával irányítási (felügyeleti), ellenőrzési vagy elszámolási kapcsolatba kerülne.

Beszélhetünk **gazdasági összeférhetlenségről**, amely esetben meghatározott tisztségeket nem tölthet be, meghatározott szervezetnél tagságot nem vállalhat, részesedést nem szerezhet függetlenségének megóvása érdekében. Ezek alapján nem lehet gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, illetve felügyelő bizottsági tag, kivéve, ha a gazdasági társaság önkormányzati, köztisztviselői többségi tulajdonban, vagy tartósan állami tulajdonban van, vagy az állami tulajdonos különleges jogokat biz-

³²⁸ Kttv. 76. § (2) bek.

tosító részvény alapján delegálja, továbbá, ha a társaságban az állami közvetlen vagy közvetett befolyás mértéke – a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény rendelkezései alapján számítva – legalább ötven százalék.

A közszolgálati tisztviselőktől 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; pártban bármely tisztség viselése, párt nevében vagy érdekében közszereplés vállalása; helyi önkormányzati vagy nemzetiségi önkormányzati képviselői tisztség betöltése annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó önkormányzat illetékességi területén működik.

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, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység végzésére irányuló jogviszony, és a közérdekű önkéntes tevékenység (gyakorolható tevékenységek) **bejelentés-köteles**, ha a tevékenység a közszolgálati tisztviselő munkaköri feladataival közvetlenül összefügg. Ha a munkavégzés időtartama részben azonos a beosztás szerinti munkaidejével, ezen tevékenységes is engedélykötelesek.

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. Az összeférhetlenségnél említhető az elfoglaltság is, amely ellehetlenítheti az objektív ügyintézését.

4.3.4. Vagyonyilatkozat

A korrupció visszaszorítása érdekében meghatározott munkakörök betöltése, feladatok ellátása esetén külön törvény³²⁹ eltérő időszakonként teljesítendő, a tisztviselővel közös háztartásban élő közeli hozzátartozóra is kiterjedő vagyonyilatkozat-tételi kötelezettséget és vagyongyarapodási vizsgálat lefolytatását írja elő. A vagyonyilatkozat-tétel nem teljesítése a jogviszony megszűnését eredményezi. Ha a vagyonyilatkozat alapján a megszerzett jövedelem nem igazolható, az adóhatóság eljárást indít.

³²⁹ Egyes vagyonyilatkozat-tételi kötelezettségekről szóló 2007. évi CLII. törvény

4.3.5. Fokozott felelősség

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 korlátozott 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.: vissza-

élés 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, az Országgyűlési Őrségnél, fővárosi vagy megyei kormányhivatalnál, önkormányzati igazgatási szervnél, megyei intézményfenntartó központnál vagy köztisztületnél közhatalmi feladatot ellátó vagy szolgálatot teljesítő személy, akinek a tevékenysége a szerv rendeltetésszerű működéséhez tartozik.³³⁰

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,³³¹ amelyek nagy része az eddigi közszolgálati szabályozásban is jelen volt, csak nem így nevesítve. Érdeként 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:

³³⁰ 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. §.

³³¹ Kttv. 83. § (1) bek.

MKK) előtt, megalapozva az etikai felelősséget. Az etikai eljárás eredményétől függően az MKK fegyelmi eljárás kezdeményezési jogot kapott.³³²

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.³³³

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,³³⁴ 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. Ha ezzel a kötelezettségszegéssel kárt is okoz, a kártérítési felelőssége is fennáll és a kárt meg kell térítenie.

A közszolgálati 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.

Az eljárás megindítására a munkáltatói jogkör gyakorlója jogosult alapos gyanú esetén, amely elnökletével fegyelmi tanács alakul, amely a vizsgálati szakasz befejezését követő harminc napon belül zárt ülésen, egyszerű többséggel hozza meg a döntést. Az eljárás megindítására a kötelezettségszegés felfedezésétől számított három hónapon, de legkésőbb a fegyelmi vétség elkövetésétől számított három éven belül van lehetőség.

A munkáltatót értesítési kötelezettség terheli az eljárás megindításával és az eljárás alapját képező kötelezettségszegéssel kapcsolatban.

Az eljárás megindítását követően három munkanapon belül vizsgálóbiztost kell kijelölni a vizsgálat lefolytatására. Jegyző esetén tipikusan a képviselő-testület egy tagját kéri fel a feladat ellátására, aki tíz munkanapon belül begyűjti a bizonyítékokat és gondoskodik a tisztviselő meghallgatásáról. A vizsgálóbiztos az eljárás alá vontnál magasabb besorolású, ennek hiányában vezetői munkakört betöltő személy

³³² 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.

³³³ 1994. évi XXXIV. törvény 7. § (1) és (3) bek., 91/S. § (2) bek.

³³⁴ A szakmai vezetőkkel (közigazgatási, helyettes államtitkár) szemben speciális szabályokat állapít meg (10-12. §).

lehet. Ha ilyen a szervnél nincs, akkor az irányítását, felügyeletét ellátó szerv vezetője saját foglalkoztatottjai közül jelöl ki megfelelő személyt.

A meggyanúsított közszolgálati tisztviselő meghallgatása kötelező, melyet úgy kell kitűzni, hogy azon jogi képviselője, az érdekképviselői szerv, illetve az MKK képviselője jelen lehessen. Ha az eljárás alá vont tisztviselő akadályoztatva van, a vizsgálóbiztos nyolc napos határidő tűzésével felhívja, hogy védekezését írásban terjessze elő. A vizsgálat során a tisztviselővel közölni kell a kötelezettségszegés elkövetésével kapcsolatos megállapításokat és azok bizonyítékait. Módot kell részére adni, hogy azokra észrevételt tehesen és további bizonyítást javasolhasson, jogi képviselőt vehet igénybe. Lehetővé kell számára tenni, hogy az ügy iratait megtekinthesse. A védekezéstről és a lefolytatott bizonyításról, illetve ha az eljárás alá vont tisztviselő valamely eljárási cselekményen nem vesz részt, jegyzőkönyvet kell felvenni. Emellett a vizsgálat során igénybe vehető bizonyítási eszközök: a tanúvallomás, iratok, szakértői vélemény, szemlérlől készült jegyzőkönyv.

A munkáltatói jogkör gyakorlója az eljárást egyéb, az eredetileg eljárás tárgyát nem képező kötelezettségszegésekre is kiterjesztheti, ha az az eredeti kötelezettségszegéssel összefügg és még tart a vizsgálat.

A munkáltatói jogkör gyakorlója a vizsgálatot a vizsgálóbiztos javaslatára felfüggesztheti az akadály megszűnéséig, ha a tisztviselő önhibáján kívüli okból írásban sem tudott nyilatkozni; vagy legfeljebb az eljárás jogerős befejezéséig folyamatban levő bírósági eljárás miatt.

A vizsgálatot a fegyelmi eljárás megindításától számított hatvan napon belül be kell fejezni. A vizsgálat lezárását követően a vizsgálóbiztos nyolc napon belül megküldi a bizonyítékokat és véleményét a munkáltatói jogkör gyakorlójának. Főszabály szerint három tagú fegyelmi tanács alakul.

A tagokat az elnök jelöli ki a vizsgálóbiztos előterjesztésétől számított három munkanapon belül az eljárás alá vonttal legalább azonos besorolású, illetve vezetői munkakört betöltő személyek között. Vezetői munkakört betöltő gyanúsított esetén legalább azonos szintű vezetői munkakört betöltő személy lehet a fegyelmi tanács tagja. Ha ilyen személyek nincsenek az adott szervnél, a vizsgálóbiztosnál leírtakat kell alkalmazni. Ha akár a vizsgálóbiztos személyében, akár a fegyelmi tanács összetételében változás történik, a vonatkozó Kormányrendelet szabályait betartva kell kijelölni a helyetteseket.

Ha az önkormányzatnál nincs felkérhető vizsgálóbiztos, akkor a vizsgálóbiztost az illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal vezető kormány megbízott jelöli ki kormánytisztviselői közül. Ha a helyi önkormányzatnál indult fegyelmi eljárásban a munkáltatói jogkör gyakorlójával szemben áll fenn valamely összeférhetlenségi ok, a polgármester a képviselő-testület tagjai közül kéri fel a fegyelmi tanács elnökét. Ha nincs elegendő, a fegyelmi tanácsba felkérhető tag, illetve, ha nincs felkérhető elnök, akkor a fegyelmi tanács valamennyi tagját - ideértve a fegyelmi tanács

elnökét is - az illetékes kormányhivatalt vezető kormány megbízott jelöli ki saját vezetői munkakört betöltő kormánytisztviselői közül.

Mind a vizsgálóbiztosra, mind a fegyelmi tanács tagjaira, illetve a jegyzőkönyvvezetőre szigorú összeférhetlenségi szabályokat állapít meg a kormányrendelet a pártatlanság biztosítása érdekében. Kizárt ezen tisztségekből az eljárás alá vont hozzátartozója; aki vizsgálóbiztos volt az eljárás során és annak hozzátartozója; akit tanúként vagy szakértőként meghallgattak vagy meghallgatása szükséges; akitől az ügy elfogulatlan elbírálása nem várható el. Ha az elnökkel, azaz a munkáltatói jogkör gyakorlójával kapcsolatban merül fel valamely kizáró ok, helyette az irányítást, felügyeletet ellátó szerv vezetője, ennek hiányában a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter vezetői munkakört betöltő foglalkoztatottját jelöli ki.

A fegyelmi tanács ülését ez esetben úgy kell kitűzni, hogy arról a felek az értesítést a tárgyalás előtt legalább három munkanappal korábban megkapják. A felek távolmaradása esetén tárgyalást tartani és az ügyet érdemben elbírálni csak akkor lehet, ha a tisztviselőt vagy képviselőjét szabályszerűen értesítették vagy bejelentette, hogy a tárgyaláson nem kíván részt venni. Tartós akadályoztatás miatt a polgármester az eljárást az akadályoztatás okának megszűnéséig felfüggesztheti.

A tárgyalást a tanács kijelölésétől számított tizenöt napon belül meg kell tartani. Ha így sem tisztázható, nyolc napon belül újabb tárgyalást kell tartani. A döntés a fegyelmi felelősség megállapítása, fegyelmi büntetés kiszabása vagy az eljárás megszüntetése lehet. Ezt indokolt írásbeli határozatba foglalják.

A törvény nevesíti azokat az eseteket, amelyeket a fegyelmi eljárással összefüggésben lényeges eljárási szabálysértésként értékel.

A kiszabható fegyelmi büntetések:

- a megrovás,
- várakozási idő meghosszabbítása,
- visszavetés egy fizetési fokozattal,
- visszavetés egy besorolási fokozattal,
- a törvény szerinti címtől való megfosztás,
- vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe helyezés,
- hivatalvesztés.

A munkáltatói jogkör gyakorlója a vizsgálóbiztosi vélemény előterjesztésétől számított három munkanapon belül a hivatalvesztés kivételével ezen büntetéseket tárgyalás tartása nélkül is kiszabhatja, ha a tisztviselő a kötelezettségzegést elismeri, a tárgyalásról lemond, a tényállás megítélése egyszerű és a büntetés célja tárgyalás nélkül is elérhető. Egyáltalán nem kell büntetést kiszabni, ha a körülmé-

nyekre tekintettel már a megrovás kiszabása is indokolatlan lenne.

A kártérítési felelősségnek három oldala különíthető el. A munkáltatónak okozott kár esetén fő szabály szerint eddig szubjektív felelősségről beszélhettünk, 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.³³⁵

Az eljárás megindítására három éven belül van lehetőség.³³⁶ Ha időközben a tisztviselő jogviszonya megszűnik, a munkáltatói jogkör gyakorlója bírósághoz fordulhat a felelősség megállapítása érdekében, amely rendkívüli méltánylást érdemlő körülményekre hivatkozva mentesítheti őt.³³⁷

Szándékosság és súlyos gondatlanság esetén teljes kártérítéssel tartozik, egyéb esetben maximum négy havi illetménye erejéig felel. A felelősség mértékét illetően a munkáltató vétkes magatartása vagy kárenyhítési kötelezettségének elmulasztása miatt bekövetkezett kár, és az előre nem látható (a károkozás idején) kár megtérítése alól a tisztviselő mentesül.

A Kttv. az objektív felelősséget illetően két szabályt: a visszaszolgáltatási és elszámolási kötelezettséggel átvett dolgokban bekövetkezett hiányért és a leltárhiányért való felelősséget nevesíti. A visszaszolgáltatási és elszámolási kötelezettséggel átvett dolgokban bekövetkezett hiányért való felelősség megállapításának feltételei:

- a dologban bekövetkezett hiány, kár,
- a visszaszolgáltatási, elszámolási kötelezettség ismertetése,
- a dolog állandó őrizetben tartása,
- kizárólagos használati és kezelési jog a dolog felett,
- jegyzék vagy elismervény alapján történő átadás-átvétel, kivéve a pénztárosi, pénzkezelői, értékkezelői feladatokat.

A leltárhiányért való felelősség megállapításának feltételei:

³³⁵ Kttv. 160. § (1)-(2) bek.

³³⁶ Kttv. 192. § (1)-(2) bek.

³³⁷ A bírósági eljárás során értékelhető tényezők a következők lehetnek:

- a károkozó cselekménnyel összefüggő feladat-végrehajtás sürgőssége,
- egyéb sajátos körülmények,
- a felek vagyoni helyzete,
- a jogsértés súlya,
- a károkozás mértéke,
- a kártérítés teljesítésének következményei.

- leltárhiány fennállása,
- a leltári készlet szabályszerű átadása-átvétele,
- a felelősség kinevezési okmányban rögzítése,
- a hiány leltározási rend szerint lebonyolított, leltárfelvétel során történő megállapítása,
- a leltári készlet állandó, a tisztviselő általi kezelése.

Leltárhiány a kezelésre szabályszerűen átadott és átvett anyagban, áruban (leltári készletben) ismeretlen okból keletkezett, a természetes mennyiségi csökkenéssel és a kezeléssel járó veszteség mértékét meghaladó hiány.

A leltárhiányért való felelősség esetén az eljárás lefolytatására és a döntés meghozatalára a leltárfelvétel befejezésétől számított hatvan nap áll rendelkezésre. A kártérítési felelősségre a törvény a fegyelmi felelősség szabályait rendeli alkalmazni.

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. Mentésül a munkáltató a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy

- a kárt ellenőrzési körén kívül eső olyan körülmény okozta, amellyel nem kellett számolnia és nem volt elvárható, hogy a károkozó körülmény bekövetkezését elkerülje, vagy a kárt elhárítsa, vagy
- a kárt kizárólag a károsult elháríthatatlan magatartása okozta.

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 bevétel 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 jogorvoslással, 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

rendelkező közigazgatási szerv, amelynek keretében az eljáró közigazgatási szerv működik.³³⁸

4.3.6. Kiszámítható előmenetel

A jogviszony keletkezését követően már a kinevezési okmányban rögzítésre kerül a besorolás, amely az illetmény számításának alapja. Jelenleg Magyarországon *az előmenetel a közszolgálatban eltöltött idő és a végzettség függvénye. Külön tábla vonatkozik a köz- és kormánytisztviselőkre (rájuk közös) és az ügykezelőkre.* Ez alapján *két besorolási osztály* létezik (külön a középiskolai és a felsőfokú végzettségűeknek) és azon belül *besorolási fokozatokra* (felsőfokú végzettségnél gyakornok, fogalmazó, tanácsos, vezető-tanácsos, főtanácsos, vezető-főtanácsos, középiskolai végzettségnél gyakornok, előadó, főelőadó, főmunkatárs) és *fizetési fokozatokra* különül. 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.³³⁹ A besorolási fokozatokhoz fizetési fokozatok vannak hozzárendelve az eltelt évekkel arányosan.

4.3.7. Utasítás

Már a közszolgálati tisztviselő kötelezettségei is magában foglalják eme kötelezettséget, mivel a közszolgálati tisztviselő feladatait a köz érdekében a jogszabályoknak, a hivatásetikai elveknek és a vezetői döntéseknek megfelelően, az általában elvárható szakértelemmel és gondossággal, pártatlanul és igazságosan, a kulturált ügyintézés szabályai szerint köteles ellátni és a felettese utasításait végrehajtani.³⁴⁰ Az utasítás megtagadása már megalapozhat egy fegyelmi eljárást. A törvény azonban védi is az alárendelt köztisztviselőt és harmadik személyeket a munkáltató teljes „önkényével” szemben és megengedi az utasítás végrehajtásának megtagadását vagy bizonyos esetekben ő kötelezi a megtagadásra.

4.4. A jogviszony megszűnése

³³⁸ Ptk. 6:548. §

³³⁹ Ha a tisztviselő a követelményeket a várakozási idő lejárta előtt teljesíti, a magasabb besorolási fokozat legalacsonyabb fizetési fokozatába kell sorolni. Kttv. 120. § (1) bek.

³⁴⁰ Kttv. 76. § (1) bek. a) pontja, 78. § (1) bek.

A zárt rendszer előnyeként említettük a stabilitást és elmozdíthatatlanságot. Ennek megnyilvánulása, hogy a közszolgálati tisztviselők sokkal védettebbek, mint a munkavállalók, hiszen csak a Kttv-ben taxatív felsorolt okokra hivatkozva szüntethető meg jogviszonyuk.

A törvény két módját nevesíti a közszolgálati jogviszony lezárásának. Az egyik a **megszűnés**, amikor valamely oknál (feltétel, esemény bekövetkezése) fogva a jogviszony automatikusan véget ér, a másik mód a **megszüntetés**, amikor valamely fél kezdeményezi a jogviszony lezárását.

Megszűnik a közszolgálati jogviszony:

- ha a kinevezés határozott időre szól és ez az időtartam lejár,
- ha a tisztviselő meghal,
- a 70. életév betöltése esetén,³⁴¹
- a közigazgatási szerv jogutód nélküli megszűnésével,
- a prémiumévek programban történő részvétel, illetve különleges foglalkoztatási állományba helyezés esetén a külön törvényben foglaltak szerint,³⁴²
- az igazságügyért felelős miniszter által vezetett minisztériumba beosztott bíró, ügyész minisztériumi beosztásának megszűnésével,
- a tisztviselő politikai vezetővé történő megválasztásával, kinevezésével,
- hivatalvesztés fegyelmi büntetéssel,³⁴³
- ha a tisztviselő az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte és a szükséges szolgálati idővel rendelkezik,³⁴⁴
- törvényben nevesített esetekben,³⁴⁵

A jogviszony megszüntethető:

- közös megegyezéssel,
- áthelyezéssel,

³⁴¹ Az életkori korlát alól a miniszterelnök felmentést adhat külszolgálati képviselő-vezetői megbízás esetén.

³⁴² A prémiumévek programról és a különleges foglalkoztatási állományról szóló 2004. évi CXXII. törvény.

³⁴³ A hivatalvesztés következménye, hogy hatálya alatt (három év) a közszolgálati tisztviselő közigazgatási szervnél nem foglalkoztatható.

³⁴⁴ Kivéve ha kérelmére és hivatali érdek alapján a munkáltató a jogviszonyt fenntartja. Kttv. 60. § (1) bek. j) pontja.

³⁴⁵ Pl.: összeférhetetlenség esetén vagy a közigazgatási alapvizsga nem teljesítése esetén.

- próbaidő alatt azonnali hatállyal,
- lemondással,
- felmentéssel.

A lemondási és felmentési idő egyaránt két hónap. Felmentés esetén ennek legalább a felére mentesíteni kell a tisztviselőt a munkavégzési kötelezettség alól. A felmentést indokolni kell, amely indokolásnak valósnak és okszerűnek kell lennie és a felmentés okának világosan ki kell derülnie. A felmentési okot illetően a munkáltatónak van bizonyítási kötelezettsége. A felmentés esetét a törvény további két esetre bontja tovább. Egyik esetben a felsorolás jogot biztosít a jogviszony felmentéssel való megszüntetésére, a másik esetben pedig kötelező ily módon megszüntetni azt. Bizonyos élethelyzetekben felmentési védelmet biztosít a tisztviselőnek.

Felmentéssel szüntethető meg a jogviszony:

- ha az Országgyűlés, Kormány, költségvetési fejezetet irányító szerv vezetője, az államigazgatási szerv vezetője döntése alapján a szerv hivatali szervezetében létszámcsökkentést kell végrehajtani és emiatt a tisztviselő munkaköre megszűnik,
- ha megszűnt a szervnek az a tevékenysége, amelynek körében a tisztviselőt foglalkoztatták,
- ha átszervezés következtében munkaköre megszűnik,
- ha nyugdíjasnak minősül a tisztviselő.

Felmentéssel kell megszüntetni a jogviszonyt:

- ha a tisztviselő hivatalára méltatlan.

Méltatlan, ha olyan magatartást tanúsít (munkavégzésével összefüggésben vagy 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.³⁴⁶ Ennél a felmentési oknál a törvény határidőt állapít meg. Szubjektív határidő a tudásszerzéstől számított tizenöt nap, objektív az ok bekövetkeztétől számított egy év (bűncselekmény elkövetésekor a büntethetőség elévülése).

- ha munkavégzése nem megfelelő.

Ennek eredményeként a munkavégzés nem megfelelő színvonalát állapítják meg, a törvény a jogviszony megszüntetését helyezi kilátásba, ha a minősítés alapján felajánlható munkakör nincs, vagy azt a tisztviselő nem fogadja el.³⁴⁷

³⁴⁶ Kttv. 64. § (1) bek.

³⁴⁷ Kttv. 65. § (1) bek.

- ha egészségügyi okból feladatai ellátására alkalmatlan.

Mivel az egészségi ok nem róható a tisztviselő terhére, ezért a törvény a jogviszony megszüntetését csak akkor engedélyezi, ha a hivatali szervezetben a képzettségének, besorolásának, egészségi állapotának megfelelő betöltetlen munkakör nincs, vagy az áthelyezéshez a tisztviselő nem járul hozzá.

- ha a kinevezés-módosítás esetén a tisztviselő azt kérelmezi,
- ha a vezető bizalmát elveszti.

A Kttv. a szakmai lojalitás követelményének megsértését tekinti bizalomvesztésnek. Ez viszonylag szubjektív és nehezen bizonyítható, ezért rögzíti, hogy csak a tisztviselő magatartásában vagy munkavégzésében megnyilvánuló tényre lehet hivatkozni és azt konkrét bizonyítékokkal kell alátámasztani,

- ha a tisztviselő nő és a negyven év szolgálati idővel a felmentési idő leteltekor rendelkezik és kérelmezi a jogviszony ilyen módon történő megszüntetését.

Felmentés vagy a közigazgatási szerv jogutód nélküli megszűnése esetén végkielégítés jár, amelynek összege a jogviszonyban eltöltött időhöz igazodik.

5. Új tendenciák a közszolgálat fejlődésében

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 SZERVEZET-hez az eredményes szervezeti működés (teljeskörű szervezet-kataszter, áttekinthető, egységesített szervezetrendszer, elégséges felszerelés),
- a FELADAT-hoz feladatrendszer megújítása (teljeskörű feladatkataszter, formai és tartalmi dereguláció, stratégiai tervezés megújítása),

- az ELJÁRÁS-hoz kapcsolódóan belső eljárások megalapozása és racionalizálása (sztenderdizálás, minőségi jogalkotás, visszacsatolás, monitoring, értékelés) és az ügyfélkapcsolatok javítása (ügyfélközpontú szolgáltatások, kezdeményező kommunikáció, konzultáció),
- a SZEMÉLYZET-hez 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 életpálya-modell kidolgozására törekednek a jogalkotók, ahol az életút-elemek kialakítása tervezett, a kiszámíthatóság mellett egyre nagyobb hangsúlyt kap a képzés, új-régi vizsgarendszerrel,³⁴⁸ összekapcsolva az előmenetellel, teret engedve a specializálódásnak. Ez az életpálya-modell a **közszolgálat tágabb értelmével dolgozik**, beleértve a szolgálati és közalkalmazotti jogviszonyban 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 és a Kormányzati Személyzeti Stratégiáról szóló 1336/2011. (X. 14.) Korm. határozat szolgál. Az életpálya-modell 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 értékvalasztásra 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 **egység-**

³⁴⁸ 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.

gesség, átjárhatóság megteremtése, a rugalmasság, a munkakör-alapúság. Emellett a már Magyary 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 Magyary 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 belügyminiszterre háruló koordinációs feladatok ellátására miniszteri biztost neveztek ki.

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 kisserződésre 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, 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.³⁴⁹ 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”.³⁵⁰ 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.

³⁴⁹ LINDER, *i.m.* 30. Az NPM-ről lásd még részletesebben az első, valamint a közigazgatás-tudományi irányzatokat taglaló fejezeteket.

³⁵⁰ G. FODOR GÁBOR – STUMPF ISTVÁN: *Neoweberi állam és jó kormányzás*. Nemzeti Érdek, 2008/7, 5.

Az NPM adaptációjának sikertelensége következtében új irányzat született, a neoweberi felfogás.³⁵¹ 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 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.³⁵²

³⁵¹ A neoweberi államról lásd még részletesebben az I. fejezetet.

³⁵² VESZPRÉMI Bernadett, *Felelősség a közszolgálatban*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2012, 65-66.

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, közszolgálattal kapcsolatos napjaink dilemmáihoz.