

I. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS-ELMÉLET JELENTÉSTARTALMA ÉS A KÖZIGAZGATÁS FOGALMA

1. A közigazgatás-elméletről

Felfogásunkban a közigazgatás-elmélet nem azonosítható sem a közigazgatás-tudománnyal, sem annak két fő ágával, a közigazgatástannal, valamint a közigazgatási jogtudománnyal. Mindkettőnek nagy a fontossága a fogalom tartalmának kitöltésében, de a közigazgatás-elmélet alatt az egyes közigazgatási intézményekre vonatkozó tudományos nézetek összességét értjük. Az intézmény pedig álláspontunk szerint a szervezet és a működésére vonatkozó szabályozás, valamint a szervezeti célokat megvalósító emberek összessége, ezért ennek megfelelően alakulhat a közigazgatási intézmény fogalma is. Így megközelítésünkben *közigazgatási intézmény a közigazgatási szerv, vagy közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szerv, valamint az azokra vonatkozó jogi – főként közigazgatási jogi (anyag, alaki, szervezeti) – szabályozás és a közigazgatás személyi állománya.*

A közigazgatás azonban a legnagyobb állami szervezeti rendszer, mely maga is különböző alrendszerekre oszlik, így azok vizsgálatánál sem nélkülözhető a rendszerszemlélet.

E felfogást követve pedig a *közigazgatás-elmélet a közigazgatási intézményrendszer egyes elemeire vonatkozó tudományos nézetek összessége*, mely a hazai felsőoktatásban² a közigazgatásszervező mesterszakon és közigazgatási jog oktatásának folyamatában a közelmúltban kezdett önállósulni.³

A közigazgatás-elmélet vázolt fogalmából adódik az, hogy a közigazgatás-elmélet tárgya maga a közigazgatás intézményrendszere, illetve ezen belül ezen intézményrendszerre és egyes elemeire vonatkozó tudományos nézetek, következtetések összessége. Csakhogy ezek az eltérő megközelítési módok és felfogások mentén egymástól igen különbözők is lehetnek aszerint, hogy a közigazgatás-tudomány milyen irányzatát (közigazgatási jogtudományi, vagy közigazgatás-tani) alkalmazza és ennek megfelelően milyen módszerrel vizsgálja őket. Az elméleti megállapításokat pedig még tovább gazdagítja az, hogy a közigazgatást más tudományágak is vizsgálhatják és vizsgálják is.

Míndezekre tekintettel a munka arra koncentrál, hogy az intézményrendszer elemeit a közigazgatás-tudomány nagy irányzatait és azok eredményei mentén tekintse át. Ebben a folyamatban pedig támaszkodnunk kell a modern közigazgatás kialakulására ható főbb irányzatok megismerésére és a jövőre vonatkozó elképzelések számbavételére egyaránt.

A közigazgatás-elméletet kitöltő tartalmi elemek elméleti jellegére figyelemmel, célszerű áttekintenünk az azokat alakító közigazgatás-tudományi kutatások hazai és nemzetközi intézményeit is.

A vázolt értelemben vett közigazgatás-elmélet tanulmányozása feltételezi a közigazgatás alapfogalmainak és intézményrendszerének ismeretét,⁴ melyekre azonban a szándékok szerint a közigazgatás-elméleti ismeretekkel egy, a graduális képzésnél magasabb tudásszintet lehet elérni.

² Hangsúlyozandó, hogy hazai, sajátos körülmények közti értelmezésről van szó, mely máshol, más rendszerekben eltérő értelmezést kaphat. Így leggyakrabban közigazgatás-elmélet alatt közigazgatás-tudományi irányzatokat tárgyalnak. Lásd pl; <file:///C:/Users/User/Documents/TCAP%202014.pdf> (Théories contemporaines de l'administration publique) (2019. 04. 16.).

³ Szükséges ezért utalni arra, hogy a közigazgatás-elmélet a közigazgatási menedzser mesterszak törzsanyagának tárgyaként intézményesült. Így élt meg tankönyvként két kiadást is ezen a címen e könyv szerzői kollektívájának azonos elnevezésű munkája is. Az államtudományi képzések NKE-hez történt átszervezését követően e tankönyvek funkciótalanná váltak, mivel az NKE-nek van saját tankönyve. Ennek következtében merült fel az a gondolat, hogy a megújult doktori képzésben, a megváltozott igényekhez és szinthez alakítva kerüljenek hasznosításra a korábban tankönyvben rögzített ismeretek. A fogalom tehát új, dinamikusan változó és ennek következtében persze vitatható is.

2. A közigazgatás fogalma

2.1. A fogalomalkotás nehézségei

Közismert tény, hogy a közigazgatás fogalmának meghatározása nem egyszerű feladat, mert nincs olyan megközelítési mód, alkalmazott módszer és tudományág, mely által olyan terminológia lenne kialakítható, mely teljes.

Ezért van az, hogy a szakirodalom már a közigazgatás-tudomány korai stádiumában is különbséget tett a közigazgatás elméleti és jogi fogalma közt.⁵ Egyes nagy közigazgatási rendszerekben és nyelveken pedig, így pl. a franciában ugyanazon fogalom nagybetűs, vagy kisbetűvel kezdődő változata jelzi a közigazgatás mint szervezet, illetve az általa ellátott szakigazgatás fogalmi közti különbséget.⁶

Ennek a fogalmi ambivalenciának több oka is van, de kiemelendő ezekből az, hogy a közigazgatás mint az állam cselekvését megvalósító és egyben legnagyobb állami szervezeti rendszer, valamint az általa végzett tevékenység igen differenciált és állandó változásban van.

Másrészt a fogalmi meghatározásnál alkalmazott módszerek is eleve eltérnek abból a szempontból, hogy azok a szervezeti rendszerre fókuszáló *organikus*, vagy a tevékenység tartalmára alapozott materiális, vagy ennek egy magasabb absztrakciós szintjét képező *funkcionális* fogalomalkotást priorálják.

Tovább bonyolítja a fogalomalkotást az, hogy ha az a közigazgatást jogi értelemben és módszerekkel próbálja megragadni, mely következményeként közjogi, esetleg azon belül közigazgatási jogi dogmatikai kérdéssé válik, vagy az inkább a közigazgatásnak a társadalomra kifejtett tényleges szerepkörére koncentrálna és így a jogi megközelítésen túl más szempontok érvényesítésére is sor kerül.

Ezekből a dilemmákból alakult ki a közigazgatás fogalmát meghatározni hivatott két alapvető irányzat, a negatív és a pozitív egyaránt.

A negatív irányzat e gondolati kört követve arra jut, hogy differenciált és folyamatosan változó jellegére tekintettel a közigazgatásnak egy általános érvényű fogalmat nem lehet adni, ezért tartalmilag minden közigazgatás, ami nem tartozik más állami szerv kizárólagos feladat- és hatáskörébe.

Ez azonban egy viszonylag felszínes kritikával is könnyen megdönthető tétel azzal, hogy egyrészt a közigazgatás más hatalmi ágak funkciójába tartozó feladatokat is ellát, így pl. a közigazgatási büntetőjog területén, vagy a birtokvédelem a tulajdonvédelem keretében.

Másrészt pedig közigazgatási feladatokat ellátnak nem közigazgatási (sőt még csak nem is állami) szervek is. Így tehát e tetszetős és egyszerűnek tekinthető irányzat nem fedi le a közigazgatást sem organikus, sem materiális szempontból, de funkcionális szempontból sem.

Maradnak tehát a pozitív irányzat keretébe tartozó fogalomalkotási kísérletek, melyek közös vonása a fogalomalkotás valamely tudományterület, vagy tudományág által priorált módszer, vagy módszerek adta sajátosságok mentén.

⁴ Ezek a különböző szakokon általában a közigazgatási jog általános és kisebb részben különös részi tananyagaiban lelhetők fel, így e szerzői kollektíva esetében; ÁRVA – BALÁZS – BARTA – VESZPRÉMI: *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész 1-2. Kötet*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2015, illetve az azt felváltó BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatási jogi alaptanok*. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2019. ISBN: 978-963-490-068-9.

⁵ Így lásd pl. a hazai szakirodalomból; MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. I kötet első fele*, Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.T., 1926. 5-6.

⁶ Lásd; <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Administration.htm> (2017. 01. 25.).

Mindez jellemző magára a közigazgatás-tudományra is, mely klasszikusan kialakult két ágát éppen az előbbieken vázolt kizárólag jogi, vagy ezen túlterjedő vizsgálati módszer különbözteti meg egymástól. A közigazgatási jogtudomány a közigazgatás fogalmát is a pozitív jogból, vagy az abból képzett dogmákból próbálja alakítani, míg a másik irányzat, a közigazgatástan ezt nem tartja elégségesnek, hanem komplex – több tudományág és módszer alkalmazásával kialakított – fogalomalkotás a célja.

Ezek alapján logikusnak tűnik a fogalomalkotásban a komplexitásra való törekvés, melyre szép számmal találhatunk példákat a szakirodalmi forrásokban.⁷

Hazai közigazgatás-tudományunk és felsőoktatásunk ebből a szempontból változó képet mutat; de inkább óvatos és visszafogottnak minősíthető. A XX. század közepéig érvényesülő klasszikus polgári magyar közigazgatás-tudomány művelői köréből az aktív fogalomalkotók közül kiemelhetők Ereky István⁸ és Magyary Zoltán,⁹ míg a már idézett Márfy Ede¹⁰ ennek éppen az ellenkezőjére példa, de ennél persze változatosabb az összkép.¹¹

A „szocialista államigazgatás-tudományt” érthető okokból a bátrabb fogalomalkotás jellemezte.¹² A rendszerváltást követően a leghosszabb ideig és egyetemes jelleggel használt tankönyv¹³ fogalom meghatározás helyett inkább csak a különböző irányzatokat ismertette, míg az azóta általánossá váló kari tankönyvek és jegyzetek¹⁴ zömükben szintén e megoldást követik¹⁵ azzal, hogy inkább a közigazgatás sajátosságaira, jellemzőire koncentrálnak. Mivel olyan fogalom az előbbieken alapján nem adható, mely minden megközelítési módnak, alkalmazott módszernek és tudományágnak egyaránt megfeleljen, és így általánosan elfogadott lenne, ezért álláspontunk szerint egy-egy fogalmat legfeljebb a maga érvényesülési körében célszerű alkalmazni, utalva mindig az eltérő megközelítésekből adódó sokszínűségekre.

Ugyanakkor egy-egy közigazgatás fogalom meghatározott körben történő bátor felvállalása alkalmat ad arra is, hogy a továbbgondolás alapjául szolgáljon és kritikája nyomán esetlegesen új fogalmi elemekkel bővüljön.

Ilyen a hazai szakirodalmunkban gyakran idézett Magyary Zoltán által alkotott fogalom is, miszerint „a közigazgatást úgy határozhatjuk meg, hogy az az állam szervezete, a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására.”¹⁶

Maga sem tekintette azonban ezt egy zárt fogalomnak, mert hozzátette azt is, hogy „Ennek a meghatározásnak a tartalmát több szempontból behatóbb vizsgálat alá kell vonnunk, ami további fontos részletek megvilágítására fog vezetni.”¹⁷

⁷ Erre kiváló példa; MERCIER, Jean: *L'Administration publique de l'École classique au nouveau management public*. Saint Nicolas (Québec) Les Presses de l'Université Laval, 2007., mely egyben az európai és az amerikai, vagy angolszász felfogásbeli különbségeket is elemzi a klasszikus iskoláktól egészen az Új Közmenedzsmentig.

⁸ EREKY István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottsága, 1939.

⁹ MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942. 39-42.

¹⁰ MÁRFY: *i.m.* 5.

¹¹ További magyar eszmetörténeti utalásokra lásd; KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, 2014.

¹² Lásd; BECK György - CZÉH György (szerk.): *Magyar Államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, BM Könyvkiadó, 1984. 70-81.

¹³ FAZEKAS Mariann-FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész*. Budapest, OSIRIS, 2006. 34-42.

¹⁴ Így pl. az ELTE ÁJK által használt FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész*. I. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014. 15-18. továbbá; PATYI András - VARGA Zs. András (szerk.): *Általános közigazgatási jog*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2012.

¹⁵ Némileg a kivételek körébe tartozik e könyv szerzői kollektívája által jegyzett; ÁRVA-Balázs – BARTA – VESZPRÉMI: *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész I. Kötet*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2015. 19-21., ami viszont az irányzatok helyett, inkább egy komplex, illetve a Magyary Zoltán által alkalmazott fogalomra koncentrálnak.

¹⁶ MAGYARY: *i.m.* 41.

Megállapítható, hogy valóban szükséges is ez a magyarázat, hiszen az államnak nem csupán a közigazgatás a szervezete, közfeladatokat sem csak az lát el, továbbá minden más hatalmi ágba tartozó és funkciót ellátó állami szervnek megvan a maga természete, melyek sajátos módszereket igényelnek és bizony minden állami szerv tevékenységének eredményesnek kell lennie ahhoz, hogy maga az állam is az legyen.

Ezért aztán megkerülhetetlen a közigazgatás állami funkcióinak, működésének és szervezetének további elemzése, hogy a közigazgatás fogalma valóban egyre komplexebb egységet alkosson.

Ennek körében kiemelendő Magyarynak az a következtetése, hogy „Az adminisztrációt, a közigazgatást azóta nevezik végrehajtásnak, amióta a törvényhozó funkció nem csak különvált, hanem az elsőbbséget is a közigazgatás és a bíraskodás fölött megszerezte. A törvényhozás és az igazságszolgáltatás mellett harmadik funkciót nem végrehajtó hatalomnak, hanem *cselekvő hatalomnak* kellene nevezni.”¹⁸

A közigazgatás, mint az állam cselekvése pedig magába foglalja a modern közigazgatás legfőbb jellegzetességét, amit persze megint külön magyarázni és értelmezni szükséges.

2.2. A közigazgatás fogalmi elemei

Az említettek nyomán a közigazgatási fogalomalkotásnak az idők során kialakult egy olyan általánosan alkalmazott sémája, melyben – a fogalomalkotás nehézségeinek tárgyalását követően – a közigazgatás fogalmi elemeinek a vizsgálatára kerül sor.

Ebben először a közigazgatásnak az államhatalmi funkciókon belüli elhelyezése a cél, majd pedig a közigazgatás és a társadalom többi nagy szervezeti rendszerének elhatárolása történik meg.

Ezt követően elkerülhetetlen a közigazgatás tevékenységének tartalmi meghatározása, így az, hogy melyek azok a döntések (jogilag releváns aktusok) és tevékenységek (tényleges cselekmények), melyeket meghoz, illetve biztosít.

Ezután kerülhet sor a közigazgatás, mint szervezeti rendszer meghatározására. A funkcionális, materiális és organikus megközelítés pedig együtt vezethet a közigazgatás komplex fogalmának egy lehetséges meghatározására, mely összességében még így is igen eltérő lehet másoktól, de már vannak közös és konstans elemei, melyek az oktatásban és a kutatásban – némi bátorsággal talán – konvencionálisnak mondhatók.

Így mindenekelőtt *a közigazgatás állami funkciójának tekintetében általánosan elismertnek mondható a végrehajtó hatalmi ági funkcióhoz történő sorolása*, azonban ezt nem csupán a Magyary-féle „cselekvő hatalmi aktivitással” lehet színesíteni, hanem mindenképp árnyalni kell azzal, hogy a közigazgatási cselekvés nem azonos a végrehajtó hatalmi ági funkciók gyakorlásával, mert a kormányzást ettől biztosan meg kell különböztetni. Persze ez sem egyszerű feladat, ami például a közigazgatási jogi dogmatika egyik meghatározójának számító francia közigazgatási jogtudományban évszázados múltra visszatekinthető,¹⁹ de ma is tartó folyamat. Ez nem csupán azért problémás, mert a közigazgatás csúcsszerve és a kormányé szervezeten is azonos lehet, hanem a funkcionális határ is állandó változásban van, de a köz-

¹⁷ MAGYARY: uo.

¹⁸ MAGYARY: uo.

¹⁹ Így lásd, HAUROU, Maurice: *Precis de droit administratif*, Paris, Recueil Sirey, 10éme edit., 1921. 21.

igazgatás államhatalmi ági elhelyezkedéséről és funkcióiról – annak összetettsége miatt – külön fejezetben lesz szó.²⁰

Materiális értelemben a közigazgatás közérdekű²¹ tartalma jogállamban mindenekelőtt normatív és egyedi jogi aktusok kibocsátása a közakarat megvalósítása érdekében és a társadalmi rend fenntartására.

A közigazgatási tevékenység tartalmának másik nagy csoportját a közszolgáltatások biztosítása képezi, hagyományosan a polgárok javainak és személyének védelme, szociális, gazdasági, pénzügyi stb. általános érdekeltségű²² közszolgáltatások nyújtása, vagy azok megszervezéséért való felelősség, mely történelmi koronként és az uralkodó politikai filozófia mentén szűkebb, vagy tágabb lehet, és mint ilyen folyamatosan változó.

Jóllehet a közigazgatás materiális fogalmának meghatározásában nagyon fontos az említett distinkció, azonban a gyakorlatban ezek együtt is érvényesülhetnek. Az álláspontunk szerint mégis fontos megkülönböztetést azonban megnehezíti az ezredfordulón még világszerte töretlenül érvényesülő, azóta azonban a válságok hatására visszaszoruló Új Közmenedzsmet (NPM) irányvonal máig tartó hatása, mely az üzleti módszerek közigazgatásra erőltetésével a polgárokból szolgáltatásokat igénybevevő ügyfeleket, fogyasztókat kreált és ebben a felfogásban a közigazgatás minden tevékenysége szolgáltatás, így a jogalkotás és a jogalkalmazás is.

Bár a „jó állam és közigazgatás” többnyire illuzórikus eszméjének²³ idealizálásán még korántsem lendült túl a világ, de az is nyilvánvalóvá vált, hogy a különböző válságok megelőzéséhez, vagy hatásainak enyhítéséhez a korábbiaktól egészen eltérő és a klasszikus közigazgatás értékrendjének napjaink viszonyaihoz adaptált visszaállítására van szükség.

Ehhez azonban ezen értékek felelevenítésére is szükség van, melyhez szerényen ez a munka is hozzájárulhat.

Kiindulópontként tehát elfogadható az, hogy materiális értelemben a közigazgatás a közérdeket szolgáló közigazgatási szervek által végzett jogi és tényleges cselekmények összessége.

Természetesen ez sem lehet mindent lefedő fogalom, így mindjárt két pontosítás is szükséges hozzá.

Az egyik, hogy a tevékenység tartalma jobban megragadható lehessen, utalni kell a közigazgatás állandó és változó igazgatási funkcióira.²⁴

A másik, hogy ismét emlékeztetni szükséges arra, hogy közigazgatási feladatokat nem csak közigazgatási szervek látnak el, így a materiális fogalomnak az erre történő leszűkítése helytelen eredményre vezet.

Végül meg kell jegyezni azt is, hogy a közigazgatás jogilag releváns cselekményeinek sem mindegyike sorolható a közigazgatás körébe, hiszen a közigazgatási szervek maguk is részt vesznek más jogágakban, így pl. polgári jogi jogügyletekbe, olyanokba, melyek egyáltalában nem sorolhatók a közigazgatási szerződések közé.

²⁰ Lásd még erre; PETRÉTEI József: „Hatalommegosztás” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas> (2018).

²¹ Erről lásd; SZAMEL Katalin (szerk.): *Közérdek és közigazgatás*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet, 2008. 333.

²² Uniós terminológiának szabályozására lásd; http://www.kszs.org.hu/archiv/jogtar/1jogalkot/1_2jogszab/123-96c.htm, (2017. 01. 28.).

²³ Bővebben lásd erről; BALÁZS István: *A „jó közigazgatás” illúziójáról*. In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Közjog és Jogállam*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem ÁJK, 2016. 31-43.

²⁴ Ezek hagyományosan a védelmi, biztonsági, nemzetközi, az államszervezet működését biztosító, a közszolgáltató és a gazdasági funkciók, míg a változók erre épülve ország- és korspecifikusak.

Organikus értelemben a közigazgatás az általa végzett cselekvést megvalósító szervezeti, emberi és materiális erőforrások összessége.

Belülről azonban itt is meg kell különböztetnünk a közigazgatás szűk intézményi rendszerét, melyet kifejezetten a közigazgatási feladatok ellátására létrehozó közigazgatási szervek alkotnak, illetve a közigazgatási feladatokat ellátó nem közigazgatási szerveket, azaz a közvetett közigazgatás szerveit.

A fogalomalkotás tárgyalt sémájának alkalmazásában azonban az egyes nagy közigazgatási rendszerek közt lényeges különbségek mutathatók ki tartalmilag is.

Ennek több összetevője van, de kiemelendő magának a jogrendszernek a felépítése (közjog, magánjog, közös jog), az alkotmányos háttér és nyilván a közigazgatásnak a fejlődéstörténete, a kialakult hagyományok.

2.3. Egy lehetséges fogalom, a közigazgatás komplex fogalma és jellemzői

Az előbbi pontokban kifejtettek alapján a közigazgatás komplex fogalmát tekinthetjük megfelelő megközelítésnek, melyet úgy fogalmazhatjuk meg, hogy **a közigazgatás**;

- államhatalmi funkcióját tekintve az állam cselekvéseként a végrehajtó hatalmi ági funkciót valósítja meg,
- tartalmilag jellemzően közhatalom birtokában végzett végrehajtó-rendelkező tevékenység, minek során a közérdeket érvényesítő feladat- és hatáskörein belül mindenkire nézve kötelező döntéseket hozhat, azaz közigazgatási aktusokat bocsáthat ki, azokat szükséges esetben legitim állami kényszerrel is realizálhatja, valamint társadalomszervező tevékenysége során közszolgáltatásokat szervez és biztosít,
- szervezeti oldalról feladatait alapvetően – de nem kizárólagosan – az erre a célra létrehozott, sajátosan felépülő és speciális alapelvek szerint működő közigazgatási szervekkel valósítja meg.

A korántsem teljes fogalom alá rendelt közigazgatásnak ezen kívül még számos fontos sajátosságát lehet kiemelni, így azt, hogy;

- a végrehajtó hatalmi ági funkciója az állami döntések előkészítéséhez és végrehajtásához kapcsolódik, ezen keresztül valósul meg az állam cselekvése. Ez azonban nem korlátozódik csupán a törvényhozás döntéseinek előkészítésére és végrehajtására, hanem a közigazgatásnak az államszervezet működését biztosító egyre összetettebb tevékenységében napjainkban már egyetlen más állami szerv működése sem nélkülözheti a közigazgatás cselekvő közreműködését. Ez a cselekvő aktív állami szerepkör azonban demokratikus jogállami viszonyok közt nem eredményezheti azt, hogy a közigazgatás megbontsa a hatalmi ágak egyensúlyát és a hatalommegosztás mechanizmusát. A plurális demokratikus jogállam eszközrendszerének történetileg kialakult és igen összetett rendszere, így különösen a közigazgatás ellenőrzési rendszere hivatott ezt megakadályozni.
- A közigazgatás felépítésére, működésére és személyzetére ezért jogállami keretek között a törvényeknek való alárendeltség és a közigazgatási döntések más államhatalmi ágak általi ellenőrzése, felülvizsgálata a jellemző. A közigazgatás jognak való alárendeltsége a kontinentális rendszerekben alapvetően a közjogi jogi szabályozás keretein belül valósul meg. Ebben az összefüggésben a közigazgatási jog a közjog része, de a közigazgatás más jogágak jogi normáit is alkalmazza.
- A plurális demokratikus jogállamiságból következik az a jellemző is, hogy a közigazgatás a legitim politikának alárendelt tevékenység, mivel a népszuverenitást közvetetten megvalósító válasz-

tásokon, vagy azok következtében létrejött testületek politikai többségének akaratát valósítja meg, jogilag adekvát formában.

- A közigazgatás cselekvő állami tevékenységéből adódik az is, hogy az a társadalmi életviszonyok legszélesebb körét fogja át, amihez széleskörű feladat- és hatásköri rendszer, illetve szervezeti rendszer járul. A közigazgatás a legnagyobb állami szervezeti rendszer, melynek felépítése, irányítása és ellenőrzése minden állam működésének meghatározó eleme. Az állam cselekvését megvalósító közigazgatás sajátos igazgatás, olyan, mely tárgykörei és funkciói által jogilag szabályozott szakmai szttenderdek alapján végzett szakigazgatás.
- A közigazgatás tevékenysége a közérdeket érvényesítő és szolgáló tevékenység, melynek jelentős részéhez éppen ezért közhatalom járul, de legalább annyira fontos az ilyen eszközökkel nem rendelkező szervező, ezen belül az állami tulajdonnal való gazdálkodási tevékenysége.

2.4. A közigazgatás fogalmának organikus eleméről

A közigazgatás fogalmának megelőző pontban történt tárgyalásánál láthattuk azt, hogy annak van organikus eleme is. Ennek keretében rögzítésre került, hogy „Organikus értelemben a közigazgatás az általa végzett cselekvést megvalósító szervezeti, emberi és materiális erőforrások összessége.”

Ez a megfogalmazás napjaink viszonyainak megfelelően jelentősen túlterjeszkedik a Magyary-féle fogalom „állam szervezete” meghatározásán,²⁵ mert a közigazgatási szervezet tekintetében a különböző tudományági (politikatudományi, jogtudományi, igazgatástudományi, szociológiai stb.) szempontokat alkalmazó megközelítések különböző eredményekre vezetnek.²⁶ Mivel közigazgatási feladat- és hatásköröket nem csak az erre a célra létrehozott közigazgatási szervek valósítanak meg, így a közigazgatási feladatellátásban részt vevő minden szervezetet és személyt figyelembe vevő makroszintű megközelítésben különbséget kell tenni a szűk értelemben vett közigazgatás – ún. közvetlen közigazgatás, melybe csak közigazgatási szervek tartoznak bele – és a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek és személyek által végzett közvetett közigazgatás közt.

Ebben a rendszerezésben a szűk értelemben vett közigazgatásnak csak azon szervek részei, 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. Az így létrejött közigazgatási szervezeti rendszer sem egynemű és köztük megkülönböztethetünk mindenekelőtt civil közigazgatási rendszert és rendészeti közigazgatást.²⁷

Ez a megkülönböztetés azonban hangsúlyozottan organikus és nem materiális.

Az igazgatásrendészet ugyanis a közigazgatás közhatalom birtokában végzett hatósági tevékenységének része. Ebben az értelemben igazgatásrendészet (la *police administrative*) a közigazgatás beavatkozásainak összességét értjük az egyének szabad cselekedeteibe a társadalmi közösségben éléshez szükséges előírások kikényszerítése érdekében.”²⁸

²⁵ MAGYARY: *i.m.* 39-41.

²⁶ Lásd LŐRINCZ Lajos, *A közigazgatás alapintézményei*, II/1 fejezet. HVG ORAC, Budapest, 2010.

²⁷ Vannak olyan nézetek is, melyek a rendészeti szerveket is a civil közigazgatás részeként helyezik el; így pl. lásd PATYI András: *A rendészeti igazgatás és jog alapjai*. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. kötet*. Budapest, Complex, 2013. 137.

²⁸ RIVERO, Jean: *Droit Administratif*. Paris, Dalloz, 1990. 538-539.

Ez mindenképpen különbözik a rendőrség mint rendészeti szerv által végzett egyéb rendészeti tevékenységétől, mely a klasszikus közigazgatási jogi dogmatika szerint²⁹ lehet, az igazgatásrendészetitől eltérő ún. „közbiztonsági” rendészet, vagy „igazságügyi” rendészet is.

Ezek alapján „A rendészeti közigazgatás hivatása az állam és a társadalom rendjének előfeltételeit megteremteni és biztosítani. A rendészeti közigazgatás ennél fogva nem speciális, hanem általános irányú közigazgatási tevékenység, mely a közigazgatás többi ágazatától abban különbözik, hogy míg az utóbbiak magukat az államcélokat igyekeznek megvalósítani, addig a rendészeti igazgatás csak oltalmazza és védi a közigazgatás egyéb tevékenységét mindennemű külső veszélyek ellen.”³⁰

A rendvédelem és a rendészet fogalmát, tartalmát folyamatos elméleti viták övezik,³¹ melyek feloldása e munka kereteit bőven meghaladja.

A közigazgatási szervezeti rendszer szempontjából azonban azért különböztetjük meg a rendészeti közigazgatást, mert a legitim állami fizikai, sőt fegyveres kényszer alkalmazásának lehetősége a civil közigazgatástól eltérő hatáskörök, eljárást és működést igényel és kap is jogállami körülmények közt. Ettől azonban maga a tevékenység a közigazgatás körébe tartozik,³² mint ahogy a civil közigazgatás alrendszerei is látnak el igazgatásrendészeti feladatokat, így pl. az építésrendészet területén.

Az iménti megkülönböztetés alapján organikus értelemben vett civil közigazgatás két, a polgári demokráciákban történetileg kialakult nagy alrendszere az államigazgatás és a helyi önkormányzati közigazgatás. A XX. század második felének közigazgatás-fejlődése azonban az államigazgatás tekintetében kialakította az autonóm közigazgatási szervek körét is, mely napjainkra már – különösen a független szabályozó közhatóságok megjelenésével és a globalizációval történő terjeszkedésüket követően – az egyes nagy közigazgatási rendszerekben önálló alrendszert képez.

Ennek fő jellegzetessége az, hogy míg az államigazgatás a végrehajtó hatalmi ág csúciszervének irányítása alatt áll, addig az autonóm államigazgatási szervek irányítása és felügyelete megoszlik a különböző hatalmi ágak közt, de legalábbis elkülönül a végrehajtó hatalmi ágtól.

Ennek eredményeképp az autonóm államigazgatási szervek – bár a végrehajtó hatalmi ágba tartozó közigazgatási feladatokat látnak el – de mindezt relatíve függetlenül teszik a kormánytól.

Az autonóm közigazgatási struktúrák ettől függetlenül a központi közigazgatási szervek körébe tartoznak. Kialakulásuk a végrehajtó hatalmi ági funkciókat gyakorló Kormány és a kormánytag miniszter közigazgatásra gyakorolt legitim politikai ráhatásának a korlátozásához kötődik egyes sajátos közigazgatási ágazatokban. E szervek hangsúlyozottan a végrehajtó hatalmi ág körébe tartozó központi közigazgatási feladatokat látnak el, mely irányítója általában a Kormány, vagy – a kormányformák függvényében – a kormány funkcióját betöltő más szervek (pl. az államelnök a prezidenciális rendszerekben stb.). Kialakultak azonban – különösen a fejlett polgári demokráciákban – olyan közigazgatási területek (pl. a gazdasági versenyfelügyelet, a médiaigazgatás, a közbeszerzések felügyelete stb.) melyek társadalmi fontossága és intézésük politika-semlegessége nagyobb közérdeket képvisel, mint a plurális polgári demokráciáknak megfelelő politikai irányítás legitimált gyakorlása. Ezért az ilyen típusú szervek (Magyarországon az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek) törvényben egyedileg szabályozott

²⁹ Lásd erre; MÁRFFY: *i.m.* 390-396.

³⁰ MÁRFFY: *uo.*

³¹ Összefoglaló jelleggel lásd; BALLA Zoltán: *A rendészet unortodox jellegű megközelítése.* <http://pecshor.hu/periodika/XV/balla.pdf> (2017. 02. 01.).

³² Ebben az értelemben egyetértünk Patyi András azon álláspontjával, miszerint „a rendészetet hangsúlyosan a civil közigazgatás részeként határozhatjuk meg” PATYI András: *A rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai.* In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. kötet.* Budapest, Complex, 2013. 137.

olyan jogállást kaptak, mely irányításukat, ellenőrzésüket és feladatköreiket megosztja a többi alapvető hatalmi ág közt. Ez pedig számukra a központi közigazgatási más szervtől nagyobb önállóságot, relatív autonómiát biztosít a végrehajtó hatalmi ág csúcsszervével – rendszerint a Kormánnyal – szemben. Az önállóság egyik eszköze lehet az a saját jogi szabályozási jogkör, ami az ún. független szabályozó közhatalóságok kialakulásához vezetett a világ fejlett országaiban, Magyarországon pedig az Alaptörvény intézményesítette őket „önálló szabályozó szervek” néven. Ezeket az Országgyűlés sarkalatos törvénnyel hozza létre a végrehajtó hatalom körébe tartozó feladatokra. Vezetőjét a miniszterelnök, vagy javaslata alapján a köztársasági elnök nevezi ki, tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. Vezetője törvényben kapott felhatalmazás alapján sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki.

A látszólagos hasonlóság ellenére a közigazgatás alrendszerüként működő helyi önkormányzatok a végrehajtó hatalmi ág csúcsszervétől való autonómiájuk ellenére sem e körbe tartoznak, mivel azok a népszuverenitás helyi megvalósításaként választással jönnek létre, feladat- és hatáskörük pedig a helyi közügyek intézésére terjed ki, és mint ilyen – legalábbis a kontinentális rendszerekben – általános jellegű a tárgyalt autonóm közigazgatási struktúrák különös hatásköréhez képest.³³

A közvetett közigazgatás tehát a XX. század utolsó évtizedeiben kialakuló neoliberális állam és közigazgatás keretében képződött fogalom,³⁴ mely maga is nagy változásokon esett át napjainkra.³⁵ Alkalmazásunkban a közvetett közigazgatási szervek körébe a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek tartoznak. Ezek alkalmazási területe közigazgatási rendszerenként más és más. Az elmúlt évekig érvényesülő neoliberális államfelfogást érvényesítő „Új közmenedzsment” az NPM irányvonal egyik jellemzője volt a közigazgatási feladatok egy részének „kiszervezése” a versenyszféra, de legalábbis a civilszféra felé. Az addig is létező, de nem meghatározó részvétele a nem közigazgatási szerveknek a közigazgatási feladatok ellátásában e kurzus 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 politikai befolyást korlátozza a közigazgatásnak egyes, főként a gazdasági közigazgatást és a médiaigazgatást érintő területein. A fejlődés itt sem lezárt és nagy közigazgatási rendszerenként eltérő.

A közigazgatás szervezeti rendszerének mára kialakult makro nézetű térképét, a neoliberális államot és közigazgatást felváltó neoweberi, vagy poszt-NPM felfogások bizonyára át fogják alakítani. Ennek ellenére a szűk értelemben vett, tulajdonképpeni közigazgatási szervek mára kialakult alrendszerei stabilnak tűnnek, a várható változások inkább egymáshoz viszonyított helyzetüket, szerepüket érintik.

Általánosan ismert és alkalmazott, hogy a közigazgatási szerveket több szempont alapulvételével kategorizálhatjuk. Az általuk ellátott feladat és hatáskörök jellege szerint lehetnek általános és különös hatáskörű szervek. Az általános hatáskör alatt a közigazgatás egészére, vagy annak az alrendszernek az egészére

³³ Lásd még; FAZEKAS János: „Önálló szabályozó szerv” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/onallo-szabalyozo-szerv> (2018).

³⁴ Lásd MODEEN, Tore – ROSAS, Allan: *Indirect public administration in fourteen countries*. Academy Press, Abo, 1988.

³⁵ Így pl. eredetileg e körbe tartoztak az autonóm közigazgatási szervek is, melyek azonban mára már önálló alrendszert képeznek a közigazgatási szervek közt. 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.

kiterjedőket értjük, ahová az adott közigazgatási szerv tartozik. Ilyenlapon csak az olyan irányító funkciót betöltő közigazgatási csúcsszervek rendelkezhetnek, mint a végrehajtó hatalmi ág tekintetében a kormány a parlamentáris köztársasági kormányformánál, de ezt is csak megszorításokkal lehet kezelni, hiszen a közigazgatás minden alrendszerét nem irányítja (pl.: a helyi önkormányzatokat, vagy az autonóm államigazgatási szerveket), de ellenőrzési, felügyeleti stb. más fontos feladat és hatáskörökkel rendelkezhet. A helyi önkormányzatoknál ez a kérdés még sajátosabban merül fel, hiszen azok más állami szervvel és egymással sem állnak irányítási viszonyban. Ugyanakkor a helyi közügyek intézésére szóló felhatalmazásuk a hatásköri generális klauzula elvének alkalmazásával – bár általános jellegű – saját illetékességi területükön, azonban a különböző nagyságú és teljesítőképességű helyi önkormányzatok egymástól eltérő kötelező és önként vállalt feladat és hatáskörrel rendelkeznek. A „hatásköri generális klauzula” elméleti fogalma magába foglalja egy helyi önkormányzatnak azt a kezdeményező készségét és képességét, hogy a törvényben meghatározott kötelező feladatokon kívül más helyi közügyeket is elláthasson.

Az e koncepcióra alapított és a helyi önkormányzatokat megillető, általában az alkotmány szintjén biztosított jog a helyi érdekekre épülő közügyekből, mint a közérdek lokális kifejeződéséből és realizálásából ered. Így ez a helyi autonómia egy olyan jogi eszköze, mely biztosítja a helyi önkormányzatok számára azt, hogy általános beavatkozási lehetőségük legyen a helyi közügyekbe olyan területeken is, melyek nem szerepelnek a számukra rendszerint törvényi szinten rögzített hatásköri listán. Ezen keresztül pedig olyan kiemelkedően fontos és a helyi önkormányzatisághoz kapcsolódó elvek is megvalósíthatóvá válnak, mint a szubsidiaritás elve, vagy a helyi önkormányzatok szabad igazgatásnak és szabályozásának elvei.

A hatásköri generális klauzula alkalmazását azonban kikezdte az idő és az egyes országokban bevezetett reformok nyomán³⁶ egyre többször szenved olyan korlátozástól valamelyik, rendszerint a területi önkormányzati szint, hogy hatásköre csak törvényben meghatározott területeket foghat át és önként nem vállalhat fel másokat.³⁷

A hagyományosnak mondható kategorizálás szerint az ellátott szakigazgatási, vagy különös feladat- és hatáskör irányultsága alapján megkülönböztethetők ágazati és funkcionális szervek azzal, hogy az ágazat mindig egy-egy nagy közigazgatási igazgatási területet (pl. építésügy, szociális igazgatás, környezetvédelem stb.) fog át, míg a funkcionális minden közigazgatási szerv tevékenységét átfogó, horizontális jellegű tevékenységet jelent (így pl. pénzügy, humánerőforrás-gazdálkodás stb.)

Ugyanakkor több olyan felfogás is van, mely ezt a fajtaosztályozást „virtuálisnak tartja”³⁸ napjaink megváltozott körülményei közt. A közigazgatási szerveket szokták még döntési jogosítványaik szerint is megkülönböztetni, így önálló döntési jogkörrel rendelkező és ilyenlapon nem rendelkező konzultatív szerveket tételezve.

Ez látszólag egyszerűbb és a pozitív jogra tartozó megkülönböztetést foglal magába, de a valóságban ez is bonyolultabb kérdés a hatáskör delegáció és a kiadmányozási jogkör intézményének néha egymást átfedő gyakorlata miatt.

³⁶ Így pl. Franciaországban, bővebben lásd; BALÁZS István: A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban. *Állam és Jogtudomány*. 2016/2. 16-40.

³⁷ Lásd bővebben; BALÁZS István: *Helyi önkormányzatok változóiban - a hatásköri generális klauzula vége felé?* In: BENCsik András – HORVÁTH Csaba (szerk.): *Demokrácia, jogállam, közigazgatás. Ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc c. egyetemi docens 70. születésnapjára*. Pécs, PTE ÁJK, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, 2017.

³⁸ Így pl. lásd; FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás és szakigazgatás*. In: LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I. Kötet*. Complex, Budapest, 2013. 19-56.

A közigazgatási hierarchiában elfoglalt helyük szerint lehetnek irányító és végrehajtó típusú szervek. Szervezeti formájuk alapján beszélhetünk egyszemélyi vezetésű bürokratikus szervekről és testületi szervekről és ezek különböző változatairól. Végül a területi munkamegosztásban elfoglalt helyük, azaz illetékességük szerint vannak központi közigazgatási szervek és helyi közigazgatási szervek, melyek területi és települési szinten működnek.

Kérdés, hogy ez a klasszikusnak mondható tipizálás az új tendenciák okozta változások közepette is alkalmazható-e?

3. A közigazgatás fogalmának funkcionális elemei

A közigazgatás fogalmi elemeinek organikus tipizálásánál is felmerült már az, hogy a közigazgatási szervezet léte nem öncélú, hanem alapesetben a közigazgatás társadalmi rendeltetésének megvalósítása a feladata. A különböző feladatok ellátásához pedig egymástól eltérő szervezeti és működési rend lehet az optimális.

Az egyik legnehezebb kérdés éppen annak megválaszolása, hogy a közigazgatásnak a különböző társadalmi-gazdasági formációkban történetileg hogyan alakult a társadalmi funkciója és ez hogyan tükröződött az állami funkciókban és alakultak ki belőlük a közigazgatás sajátos funkciói. Ez utóbbiak mentén határozhatóak ugyanis meg a közigazgatás feladat- és hatáskörei és az az optimális szervezeti forma és felépítés, mely az állam cselekvését megvalósítja.

A közigazgatásnak az előbbieken vázolt társadalmi, állami és sajátos közigazgatási funkciói, feladat- és hatáskörei, valamint szervezeti rendszere egymásra épülő szerves logikai egységet alkotnak. Ebben teljesen egyértelmű, hogy a közigazgatás az állami szervezeti rendszer része, és mint ilyennek a társadalmi funkciói is az állami funkciókhoz kötődnek.

Az állam társadalmi funkciói pedig alapvetően irányító és szervező jellegűek lehetnek. Az irányító funkciókhoz mindig szükségesek közhatalmi eszközök, míg a társadalomszervezés – melynek fogalma álláspontunk szerint szélesebb – más, nem jogi eszközökkel is rendelkezik.

Az állam társadalomszervezői funkcióját alapvetően a végrehajtó hatalmi ágba tartozó közigazgatással valósítja meg, de nem kizárólag, és a közigazgatás saját szervezete is belülről differenciált. Magukat a közigazgatás által alkalmazott eszközöket is a funkciók határozzák meg, így megkülönböztethetünk a közigazgatás társadalmi funkcióin belül a közhatalmi eszközökhöz jobban kötődő integratív funkciókat és más eszközökkel – így különösen gazdaságiakkal – is gyakorolható allokatív funkciókat. Ennek részleteivel azonban elsősorban az államtudomány foglalkozik, de ismeretesek más, így pl. igazgatástudományi és szociológiai felfogások is.³⁹

A közigazgatás funkcióinak azonban az állandó elemei is tartalmi változásban, folyamatos megújulásban vannak a gyorsan átalakuló társadalmi és gazdasági kondíciók függvényében. Ezek a változások nyilvánvalóan kihatnak a közigazgatás fogalmi elemeire is, ezért a közigazgatás fogalmi meghatározására is egyszerre jellemzőek a konstans és a változó elemek.

Ez különösen igaz napjaink modern közigazgatására, melyre leginkább az útkeresés a jellemző. Ez a változás leginkább az állami szerepkörök átalakulásához köthető, azonban ez nem igazán újdonság, hiszen ez mindig is így volt, ezért inkább a tartalmi változások minősége és mennyisége az, ami a korábbiaktól eltér.

³⁹ Lásd bővebben; LÖRINCZ: *i.m.* 205-237.

A közigazgatás mint az állam cselekvése az állami szerepkörök változásától lesz tartalmilag más - kor-szakonként és földrajzi régióként egyaránt.⁴⁰

IRODALOM

1. *Állam-és Jogtudományi Enciklopédia*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980.
2. ÁRVA–BALÁZS – BARTA – VESZPRÉMI: *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész 1-2. Kötet*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2015.
3. ÁRVA – BALÁZS – BARTA – VESZPRÉMI: *Közigazgatási jogi alaptanok* Debreceni Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Debrecen 2019. ISBN: 978-963-490-068-9.
4. BALÁZS István: *A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák a polgári államok közigazgatásában (kandidátusi értekezés)*, Budapest, 1989.
5. BALÁZS István: *A XXI. század közigazgatásának kihívásai*. Magyar közigazgatás 2000/6.
6. BALÁZS István: Helyi önkormányzatok változóban-a hatásköri generális klauzula vége felé? In: BENCSIK András - HORVÁTH Csaba (szerk.): *Demokrácia, jogállam, közigazgatás. Ünnepi tanulmányok Csefkó Ferenc c. egyetemi docens 70. Születésnapjára*. Pécs, PTE ÁJK, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, 2017.
7. EREKY István: *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottsága, 1939.
8. FAZEKAS János: „Önálló szabályozó szerv” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/onallo-szabalyozo-szerv> (2018).
9. FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2010.
10. G. FODOR Gábor – STUMPF István: *Neoweberi állam és jó kormányzás*. Nemzeti Érdek 2008/2.
11. KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai és Tankönyvkiadó. 2014.
12. LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, II/1 fejezet. HVG-ORAC, Budapest, 2010.
13. BECK György – CZÉH György (szerk.): *Magyar Államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, BM Könyvkiadó, 1984. 70-81.
14. FAZEKAS Mariann-FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész*. Budapest, OSIRIS, 2006. 34-42.
15. Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész. I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014.
16. JÓZSA Zoltán: „A közigazgatás funkciói és feladatai” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-funkcioi-es-feladatai> (2019).

⁴⁰ Lásd még; JÓZSA Zoltán: „A közigazgatás funkciói és feladatai” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-funkcioi-es-feladatai> (2019).

- gatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgas-funkcioi-es-feladatai> (2019).
17. MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.
 18. MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*. Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai R.T., 1926.
 19. MERCIER, Jean: *L'Administration publique de l'École classique au nouveau management public*. Saint Nicolas (Québec) Les Presses de l'Université.
 20. MODEEN, Tore – ROSAS, Allan: *Indirect public administration in fourteen countries*. Academy Press, Abo, 1988.
 21. PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2012.
 22. PETRÉTEI József: „Hatalommegosztás ” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András)* <http://ijoten.hu/szocikk/alkotmanyjog-hatalommegosztas> (2018).
 23. SIMON, Herbert: *Administrative Behavior*. Free Press, New York-London, 1958.
 24. SZAMEL Katalin (szerk.): *Közigazgatáselmélet*. Corvinus Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest, 2010.
 25. TIMSIT – KTISTAKI: *Qu'est-ce-que l'espace administratif? Concept et applications: le caseuropéen. Congrès International de l'IISA*. Lausanne, 2011.

II. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS FELÉPÍTÉSÉNEK ÉS MŰKÖDÉSÉNEK ALAPELVEI

1. Az alapelvek fogalma és sajátosságai

A közigazgatás működésének *alapelvei tekintetében megoszlanak a tudományos álláspontok* azok fogalma, célja, tartalma és érvényesülési körét illetően. Az álláspontok ezen felül a szerint is különböznek, hogy a modern polgári közigazgatás-fejlődés melyik korszakában születtek.

A XX. század jogállami közigazgatásában például az alapelvek leginkább az általános szervezeti célokat jelentették,⁴¹ míg napjainkban összetettebb fogalmat értenek alatta, olyan „politikai tartalmú tudományos konstrukciókat, melyek összegezik a közigazgatásra vonatkozó társadalmi elvárások lényegét.”⁴²

Mindkét megközelítésnek van létjogosultsága, hiszen lényegében ugyanannak a dolognak a két oldaláról van szó, szervezeti cél nélkül önérdék lenne a közigazgatás, de a szervezeti célt a társadalom igényei, elvárásai határozzák meg. Az alapelvek egy része ezen felül normatív jellegű is, mivel beépül a közigazgatás felépítését, működését, eljárását szabályozó jogszabályokba, míg más részük változó közpolitikai elvárás marad. Jogállami körülmények közt az a kívánatos, hogy az alapelvek normatív tartalmat kapjanak, mivel érvényesíthetőségük így biztosítható. Mindig maradnak azonban olyan alapelvek, melyek tudományos és szakmai orientációul szolgálnak, de normatív tartalom nélkül.

Ilyen például a szubszidiaritás elve a közigazgatási feladat- és hatáskörtelepítés vonatkozásában, ami gyakorlati alkalmazásának gyakran épp egy másik fontos alapelv, a hatékonyság szab határt. Ezért nem is lenne célszerű jogilag rögzíteni azt, hogy az ügyeket mindig az érintett ügyfelekhez legközelebbi közigazgatási szinten kell intézni.

Az alapelvek éppen ezért komplexen és egymás mellett érvényesülve hatnak, de egyik sem lehet kizárólagos. A különböző alapelvek érvényesülése, prioritása azonban megszabja az adott közigazgatás jellegét.

Az alapelvek a közigazgatás nagy területei szerint is differenciálhatók, hiszen beszélhetünk szervezeti, működési-eljárási, vagy éppen a humán erőforrást érintő közszolgálati elvekről.

Mégis megkülönböztethetünk olyan átfogó elveket, melyek a közigazgatás egészét áthatják, ilyen elsősorban a demokratizmus és a hatékonyság, amely fő alapelvi csoportoknak több önálló részleme is megkülönböztethető, amelyek önálló kifejtést érdemelnek.

A demokrácia, mint görög eredetű államtudományi kifejezés elsősorban arra utal, hogy a legfőbb hatalmat az adott államban a nép közvetlenül vagy közvetve gyakorolja. Mindez a megfogalmazás az Alaptörvény államformát meghatározó öndefiníáló B. cikkében is visszaköszön, valamint az Országgyűlést meghatározó 1. cikkben is, több más pont mellett. A közigazgatás esetében az elv azonban értelemszerűen némiképpen módosult tartalommal érvényesülhet csak, hiszen a közigazgatás a működőképességének fenntartása mellett nem valósíthatja meg mindenki akaratát. Különösen azért sem, mivel a weberi bürokráciamodelnek és a hatékonysági szempontoknak köszönhetően a közigazgatás szervezeti rendszerében a hivatali típusú szervek vannak túlsúlyban, amelyek egyszemélyi felelős vezetés alatt állnak. A közigazgatás demokratizmusa így ebben az értelemben elsősorban azt jelenti, hogy a közigazgatás nem határolódhat el a lakosságtól vagy a népképviselői szervek működésétől, hanem törvényes keretek között, ellenőrzött és korlátozott módon szükséges működnie és lehetővé kell tennie az állampolgárok részvételét mind

⁴¹ MAGYARY: *Magyar közigazgatás*. 136-137.

⁴² Lásd LÖRINCZ: *A közigazgatás alapintézményei*. 57.