

Lapsánszky András – Patyi András – Takács Albert

# A közigazgatás szervezete és szervezeti joga



A magyar közigazgatás  
és közigazgatási jog általános tanai  
III. kötet

Dialóg Campus

INSTITUTIONES ADMINISTRATIVAS

Lapsánszky András – Patyi András –  
Takács Albert  
A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETE ÉS SZERVEZETI JOGA

INSTITUTIONES ADMINISTRATIONIS  
A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS ÉS KÖZIGAZGATÁSI JOG ÁLTALÁNOS TANAI  
III. KÖTET

Sorozatszerkesztő:  
Patyi András

Lapsánszky András – Patyi András –  
Takács Albert

A közigazgatás szervezete  
és szervezeti joga

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001  
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”  
című projekt keretében jelent meg.

A kötetet lektorálta és az 5. fejezetet írta:  
Varga Zs. András

A kötetben a szerzők engedélyével felhasználására kerültek  
Patyi András – Varga Zs. András *Általános közigazgatási jog* című  
tankönyvének szervezett és szervezeti joggal foglalkozó fejezetei  
(Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2012).

© Dialóg Campus Kiadó, 2017

© A szerzők, 2017

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés  
és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben  
sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel,  
azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

# TARTALOM

<b>1. A közigazgatási szervek és szervezetek általános jogtana</b>	11
1.1. Szerv és szervezet a közigazgatásban	11
1.2. A közigazgatási szervek alkotmányos legitimitása	16
1.3. A közigazgatás általános szervezési elvei	21
1.4. A közigazgatási szervtípusok és a jogalanyiség	32
1.5. Jogi személyiség a közigazgatási szervezetben	35
1.6. A költségvetési szervek jogalanyiséga és a közjogi személyek	42
1.7. A közjogi jogi személyiség és az alkotmányos jogok védelme	46
<b>2. Az államigazgatás szervezeti rendszere és szervezeti joga</b>	55
2.1. Közigazgatási vagy államigazgatási szervek? Az elnevezés tartalma és használata	55
2.2. Az államigazgatási szervek elméleti osztályozási szempontjai	56
2.3. Az államigazgatási szervek közötti viszonyrendszer alapjai, tevékenység típusai	59
2.3.1. A hierarchikus irányítás	59
2.3.2. A szervezetek közötti (hierarchikus) felügyelet	61
2.4. Az államigazgatási szervek jogállásának alkotmányjogi alapjai, alkotmányos meghatározottsága	62
2.5. Az államigazgatási szervezeti rendszer megszervezése és reformjai – általánosítható alapok	65
2.6. A központi államigazgatási szervek közigazgatás- tudományi és közigazgatási jogi alapjai, típusai	70
2.7. A Kormány és szervei	74
2.7.1. A Kormány feladat- és hatásköre	76

2.7.2. A Kormány szervezete	79
2.7.3. A Kormány működése	82
2.8. A minisztérium és a miniszterek	83
2.8.1. A minisztérium szervezete	85
2.8.2. A Miniszterelnökség	86
2.9. A kormányhivatal (mint központi államigazgatási szerv)	89
2.10. A központi hivatal	93
2.11. A rendvédelmi szervek	94
2.12. Az autonóm államigazgatási szervek	96
2.13. Az önálló szabályozó szervek	100
2.14. Az államigazgatás helyi/területi szintje, szervei	101
2.14.1. Alapvetés	101
2.14.2. Az általános hatáskörű területi államigazgatás: a területi kormányhivatalok jogelődei	106
2.14.3. A régió és a 2006-os területi államigazgatási változások	109
2.14.4. A területi államigazgatás 2010-es reformja	113
2.14.5. A megyei és a fővárosi kormányhivatal – a területi államigazgatás „integrációja”	118
2.14.6. A különös hatáskörű – nem integrált – területi államigazgatási szervek	129
2.14.7. A járási államigazgatási rendszer, a járási hivatalok	130
2.15. Autonómia és szervezeti függetlenség a központi államigazgatásban	139
2.15.1. Autonómia a közigazgatási szervezeti rendszerben – bevezetés, alapok	139
2.15.2. Közigazgatási autonómiatípusok	142
2.15.3. A közigazgatási autonómia, a függetlenség tartalma és követelményei	144
2.16. A szabályozó hatóság	147
2.16.1. Bevezetés	147

## TARTALOM

2.16.2. A szabályozó hatóságról általánosságban	149
2.16.3. A szabályozó hatóság függetlensége	152
2.16.4. A szabályozó hatóság „szabályozási”, jogalkotási hatásköre	158
2.16.5. A szabályozó hatóság alapvető sajátossága és fő elhatárolási ismérve: közigazgatási tevékenységeinek rendszere	166
<b>3. Az önkormányzatok az államszervezetben</b>	173
3.1. Állam és önkormányzat	173
3.2. Az önkormányzatok története Magyarországon	176
3.2.1. A királyi és a nemesi vármegye	176
3.2.2. A polgári Magyarország önkormányzatai	180
3.2.3. A tanácsrendszer	183
3.2.4. Az önkormányzati rendszer 1989 és 2011 között	186
3.3. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája	193
3.4. Az Alaptörvény önkormányzati rendszerének általános jellemzése	197
3.4.1. Eltérések és azonosságok	197
3.4.2. Az önkormányzatok Alaptörvényben rögzített feladat- és hatáskörei	204
3.5. A helyi önkormányzatok fajtái és a területszervezés	221
3.5.1. A helyi önkormányzatok fajtái	221
3.5.2. A területszervezés tárgykörei és a területszervezési eljárás	222
3.6. A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei	228
3.6.1. A helyi önkormányzás elve és a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei közötti kapcsolat	228
3.6.2. A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek rendszere	230
3.6.3. A helyi önkormányzatok saját feladat- és hatáskörei	233



3.6.4.	A helyi önkormányzatok államigazgatási feladat- és hatáskörei	239
3.7.	A helyi önkormányzat képviseleti szervei	240
3.7.1.	A helyi önkormányzat szervei és a hatalommegosztás	240
3.7.2.	Az önkormányzati képviselő-testület és a közgyűlés	242
3.7.3.	A képviselő-testület megbízásának keletkezése és megszűnése	247
3.7.4.	A helyi önkormányzati képviselők jogállása	249
3.8.	Az önkormányzat képviselő-testületének szervei	253
3.8.1.	A képviselő-testület bizottságai	253
3.8.2.	A településrészi önkormányzat	254
3.8.3.	A polgármester	254
3.8.4.	A jegyző	258
3.8.5.	A polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal	260
3.9.	A helyi önkormányzatok társulásai az önkormányzati rendszerben	262
3.10.	A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai	267
3.10.1.	Az önkormányzati vagyon	267
3.10.2.	Az önkormányzatok gazdálkodása	270
3.11.	A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolata	275
3.11.1.	Az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok kapcsolata	276
3.11.2.	A köztársasági elnök helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörei	277
3.11.3.	A Kormány és a helyi önkormányzatok kapcsolata	277
3.11.4.	Az Alkotmánybíróság és az igazságszolgáltatás kapcsolata az önkormányzatokkal	278

<b>4. Köztestületi önkormányzati szervek</b>	279
4.1. Köztestületek: funkcionális decentralizáció és közjogi jogi személyiség	279
4.2. Köztestületek: alkotmányos alapok és az általános szabályok	284
4.3. Köztestülettípusok, közfeladat és öngazgatás	288
4.3.1. Köztestülettípusok	288
4.3.2. Közfeladat és öngazgatás	291
<b>5. A közigazgatás személyzete – közzolgálat</b>	295
5.1. Közzolgálat és közigazgatás	295
5.2. Az elkülönült közzolgálati jog sajátosságai	299
5.3. Változások a közzolgálati jog szabályozásában	306
<b>Felhasznált irodalom</b>	309



# 1. A KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK ÉS SZERVEZETEK ÁLTALÁNOS JOGTANA

## 1.1. Szerv és szervezet a közigazgatásban

1. A közigazgatás *a szervezet, a funkció és a személyi állomány* egy-  
sége.<sup>1</sup> A közigazgatás meghatározása szempontjából a fogalom három  
elemét folytonosan egymásra kell vonatkoztatni. Nincs olyan szerv  
vagy szervezeti alakzat, amely önmagában, strukturális tulajdonságai  
miatt közigazgatásinak lenne minősíthető. A **szerv** és ezek **rendszer**e,  
a szervezet azért nevezhető közigazgatásinak, mert közigazgatási  
funkciókat (feladatokat) lát el a közigazgatásra jellemző személyi álló-  
mánnyal. A közigazgatási szerv és a közigazgatási szervezet definícióját  
tehát a sajátos **funkcióra** és a sajátos **személyzetre** tekintettel lehet  
megadni, még akkor is, ha kétségtől vannak olyan szervtípusok  
és szervezeti formák, amelyek a közigazgatásban jellemzően és álta-  
lában megjelennek. Ezeket a szerveket és rendszerüket – Max Weber  
nyomán – *ideáltípusoknak* nevezhetjük. A szervezetelemzés empirikus  
tapasztalatai azt mutatják, hogy az ideáltipikus szervek szükségképpen  
jelen vannak a közigazgatásban, mindez azonban nem jelenti azt, hogy  
csak ilyenek alkotják szervezetét. Max Weber a közigazgatás ideális  
szervtípusának a *bürokratikus szervezetet tartotta*, de úgy gondolta,  
hogy a bürokratizálódás elkerülhetetlen a társadalom életének más  
területein is. Az igazgatástudományban hamarosan már nemcsak ál-  
lami és közigazgatási, hanem ipari bürokráciáról kezdtek el beszélni.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. (Harmadik, átdolgozott kiadás.)  
Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

<sup>2</sup> Lásd: GOULDNER, Alvin (1954): *Patterns of Industrial Bureaucracy*. New York, The Free  
Press.

Nem szabad persze megfélemlkezni arról, hogy Weber a **bürokrácia** fogalmát **pozitív értelemben** használta, és nem eltorzult változatát, a bürokratizmust dicsérte. Szerinte a bürokrácia a *racionális uralom* legjobb szervezeti kerete. A határozott szerkezettel rendelkező és szabályozott szervezetek felhasználása a társadalom érdekeit szolgálja. A bürokratikus szervezet egyértelmű céljaival és hozzájuk rendelt eszközeivel szociológiai értelemben legitim szervezetnek tekintendő. A szervezet különleges előnye, hogy *hatalmat generál*: tagjai olyan hatalommal rendelkeznek, amely mértékében meghaladja azt, amire egyedileg szert tehetnének. Általánosítja az elvárásokat, ezzel pedig elválasztja a motivációt és a kommunikációt.<sup>3</sup> Max Weber bürokratikus közigazgatásra alapozott államfelfogásának aktualitását mi sem mutatja jobban, mint az az összefüggés, amely államelmélete és az Alaptörvényhez kapcsolódóan kialakított *Jó Állam-koncepció* között kimutatható.

2. A szervezetelméleteknek két radikális irányzata van. A **szervezetcentrikus** felfogások a szervezetben látják az emberek *üzemszerű* együttműködésének formáját. A szervezet egyszerre *célja és eszköze* annak, hogy a személyes esetlegességek ne zavarják a kollektív cselekvés kiszámíthatóságát és összerendezettségét. A szervezet nemcsak *kerete* a cselekvésnek, hanem *szabályozója* is. A szervezet felette áll azoknak az embereknek, akiket összefog. E teória gyökere a *klasszikus bürokráciaelmélet*. Az **emberközpontú** nézetek szerint a szervezet *következmény*, vele szemben elsődleges a benne részt vevő emberek közötti kapcsolat. A szervezet rögzített formalitásainál erősebb a tagjainak viszonyrendszere. E teória az Elton Mayo által kifejlesztett *human relations* elméletéből táplálkozik. A szervezetelméletek a szervezetekkel általában foglalkoznak, és azok legkülönbözőbb fajtáira igyekeznek érvényes megállapításokat tenni. Szervezet a minisztérium is, és a futballklub is, jóllehet szervezeti jellemzőiket szinte alig lehet értelmesen közös nevezőre hozni. A **közigazgatás** szervezetére és

<sup>3</sup> Vö.: LUHMANN, Niklas (1976): *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. (Dritte Auflage.) Berlin, Duncker & Humblot. 90–91.

szerveire alapvetően a **szervezetcentrikus** felfogás elveit lehet alkalmazni. A szervezet a közigazgatásban egyszerre munkaszervezet és integrációs forma, mert lényege: egyértelmű alá-, fölé- és mellérendeltség a személyközi kapcsolatokban; egyenlő bánásmód a szervezet valamennyi alkalmazottjával; a feladathoz kapcsolódó szaktudás; a munkavégzésre vonatkozó előírások; adatfeldolgozás a tevékenységeket illetően; a szervezet érdekeit szolgáló belső szabályozás. A bürokratikus szervezetet lehet a legjobban *megtisztítani a partikularizmustól*, vagyis az ügyek esetleges megítélésétől és a részrehajlástól. A szociológiai vizsgálatok azt mutatják, hogy minél több partikuláris szempontot alkalmaz a szervezet, annál gyengébb a teljesítménye, annál nagyobb teret kaphat benne a korrupció.<sup>4</sup>

A *szervezet szerepe és jelentősége* szociológiai közhelynek számít. Közgazdasági értelemben a lakosság több mint 80%-ának a megélhetését szervezetek biztosítják. A szervezethez a *kollektív tevékenység megjelenési formája*, és előfeltétele az egyén cselekvésének is. A szervezet nemcsak a társas környezetét formálja, hanem az egyént is. A szervezethez a gazdaság vagy a politika sem nélkülözheti. A pártok sem mozgalmi formában működnek, hanem nagyon is határozott szervezeti keretek között valósítják meg céljaikat, végzik tevékenységüket.

3. A közigazgatási működést egy **szervekből álló rendszer**, illetve annak elemei fejtik ki. Azt a tényt, hogy a közigazgatás egy szervekből összeálló rendszer, már a szervezet fogalma kifejezi, a *szervezetrendszer* szóhasználat felesleges többszörözést tartalmaz. Ha mindenképpen szeretnénk a *rendszer* kifejezést is alkalmazni, helyesebb volna a *szervrendszer* szót használni. *Szervezet = szervrendszer*. A *szervezetrendszer* kifejezés elterjedtsége miatt mi is kénytelenek vagyunk (azt is) alkalmazni.

A közigazgatási szervrendszer **szűkebb** értelmében csak a *tulajdonképpen* közigazgatási szerveket foglalja magában, **tágabb**

<sup>4</sup> Vö.: PERROW, Charles (1994): *Szervezetszociológia*. Budapest, Századvég – Panem McGraw-Hill. 24.

értelemben minden olyan szervet vagy más jogalanyt is, aki, amely a közigazgatási feladatok megvalósításában, a hatáskörök gyakorlásában részt vesz, és a közigazgatás valamely szervéhez szervezeti kapcsolat fűzi. Ez utóbbi fogalom a *paraadminisztráció* körébe sorolt – és többek által nem közigazgatási szerveknek tartott – szervezet is magában foglalja, tehát a köztestületeket, közintézeteket, közüzemeket, közalapítványokat.<sup>5</sup> A köztestületek azonban valójában önkormányzattal rendelkező, atipikus közigazgatási szervek. A megbízás alapján a közigazgatási feladatokat ellátó szervezetet, személyeket nem értjük bele a közigazgatás tágabb értelemben vett szervezetrendszerébe.

4. A közigazgatási szervezet a **szabályozottság** felől és a **működés** felől is nézhető, *mindkettő fogalmaival megragadható*. Mindkét másik megközelítésre szükség van a szervek és a szervek rendszerének leírásához, hiszen közigazgatási szerveknek azokat a jogalanyokat tekinthetjük, amelyeket a jog szabályai feljogosítanak arra, hogy közigazgatási szervként működjenek, vagyis a közigazgatási szervekre jellemző működés jegyeit mutassák, eszközeit használják. Ma már a legtöbb közigazgatási szervről jogszabály jelenti ki, hogy közigazgatási, illetve államigazgatási szerv. Az, hogy az önkormányzati szervek közigazgatási szervek, szintén jogszabályon és a ráépülő alkotmánybíróági gyakorlaton nyugszik. Így elsősorban nem az a kérdés, milyen jellemzőknek kell egy szervnek megfelelnie ahhoz, hogy közigazgatási szervnek tekintsük, hanem az, hogy a jogszabályok által közigazgatási szerveknek tekintett szerveknek milyen, a jogszabály által **adott közös jellemzőik** vannak. Továbbá az, hogy vannak-e olyan szervek, melyeket a jogszabályok *expressis verbis* nem neveznek közigazgatási szervnek, de mivel rajtuk is megfigyelhetők a jellegadó tulajdonságok, akár a tudományos elemzés, akár a bírósági gyakorlat közigazgatási szervnek tekinti őket.

<sup>5</sup> Lásd: LŐRINCZ Lajos (2005): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 254.

5. A közigazgatás mint szervrendszer leírása esetére vannak **általánosan használt** fogalmak és sémák, amelyek egy része a szervek típusaival, más része a szervek közötti kapcsolatokkal foglalkozik. A *szervek közötti kapcsolatok* jelentősebb *formái* a tevékenységfajták összefüggésén alapulnak, amelynek jogi vázát az *irányítás*, a szervi értelemben vett *felügyelet* és az *ellenőrzés* alkotja. Alapvetően ezek a kapcsolati formák és a bennük rejlő jogi eszközök illesztik a szerveket egy rendszerbe. Ebben az értelemben a rendszerről mint az elemek összefűzött hálózatáról beszélhetünk, ahol az összefűzést a számukra meghatározott közös, elerendő célok érdekében kialakított, szabályozott és kiszámítható kapcsolatok jelentik. Vagyis az elemek: a működés közös *céljai* és a kapcsolatok *eszközei* együttesen adják a rendszert.

Az **általános rendszerelmélet** szerint a rendszer olyan entitás – eszmei vagy fizikai dolog –, mely egymástól függő és egymással kapcsolatban és kölcsönhatásban álló részekből áll. A kölcsönösen összefüggő részek közötti kapcsolatok a rendszer létezésének alapvető feltételét jelentik, a rendszer „szerveződésének” tekinthetők. Éppen ez tartja őket kölcsönhatásban, és a szerveződést jelentő utasító, rendelkező és ellenőrző folyamat tartja fenn a részeket és magát a rendszert is. A rendszerszerű felfogáson és a rendszer vizsgálatán nem változtat, hogy az alkotóelemek olykor maguk is alacsonyabb szintű rendszereknek tekinthetők. A közigazgatás szervei *társadalmi rendszernek* tekinthetők, így a rendszerek osztályozásában a legmagasabb, a *legnagyobb komplexitás* szintjén helyezkednek el. A társadalmi rendszerekben ugyanis az *egyén* és az *interperszonalitás szerepe* – vagyis az, hogy az ember milyen minőségben kerül kapcsolatba a szóban forgó szervezettel vagy környezetével – meghatározó jelentőségű, ez képezi a rendszer alapelemét.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> HANIKA, Francis de Paul (1970): *A vezetés új horizontja*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 17–18. és 22. A rendszerek *első* szintjén a statikus rendszerek (a „vázak”), míg például a *negyedik* szinten a „nyitott”, más néven önfenntartó rendszerek helyezkednek el. Hanika idézi Ludwig von Bertalanffy meghatározását a rendszer szerveződését adó kölcsönhatásokkal kapcsolatban.



6. Más társadalmi rendszerektől eltérően a közigazgatási szervek rendszerének **alkotmányos**, vagyis a jog által általában meghatározott keretei vannak. Nemcsak a rendszer keretei, hanem a kapcsolatok, az elemek és a célok is **jogilag determináltak**. A jog általi determináció azonban nem kizárólagos, hiszen a közigazgatási feladatok és funkciók a szociológiai, társadalmi valóság és az ország adottságai által is meghatározottak. A kétféle determináció megnyilvánulásának diszfunkcionális megnyilvánulása a szervezetekben megjelenő *kettős hierarchia*, amelyben a hivatalos rend mellett megjelenik annak nem hivatalos szellemképe is.

## 1.2. A közigazgatási szervek alkotmányos legitimitása

1. A közigazgatási szervek megkülönböztető sajátossága, hogy működésük során **közhatalmat** gyakorolhatnak. A **hatalom** valamilyen mértékével minden szervezet rendelkezik, a közhatalom azonban minőségileg más jelenség. A közhatalom a köz dolgait az egyén fölé helyezi, akkor is, ha elvileg a közhatalom a polgárok akaratából származik. A közhatalom gyakorlásának formái és módjai *igazolásra szorulnak*. A működés szabályszerűsége, *legalitása* fontos mozzanat ugyan, de mélyebb megalapozást kíván.<sup>7</sup> Ez a mélyebb megalapozás a **legitimitás** szempontrendszerében végezhető el, ahol a közhatalom létjogosultsága, indokoltsága és elfogadásra méltósága mellett kell meggyőző érveket felhozni. A legitimitáció többféle érvrendszert használhat, így megvalósulhat a hagyomány, a tekintély vagy metafizikai szempontok alapján. *A jogállam legitimitációs eljárása a demokratikus legitimitáció.*

**Jogállamban** a közhatalom gyakorlásához – nemcsak közigazgatási szervek esetén – **demokratikus legitimitáció** szükséges. Ez – hasonlóan a korábbi Alkotmány 2. §-ában foglaltakhoz – az Alaptörvény B) cik-

<sup>7</sup> Vö.: SCHMITT, Carl (1985): Legitimität und Legitimität. In SCHMITT, Carl: *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924–1954*. (Dritte Auflage.) Berlin, Duncker & Humblot. 261–262.

kében megjelenő demokratikus jogállamiság egyik alapvető elméleti és az Alkotmánybíróság által is megerősített követelménye. Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint az Országgyűlés az Alkotmány – jelenleg értelemszerűen az Alaptörvény – keretei között szabadon állapíthatja meg valamely közigazgatási szerv létrehozási rendjére vonatkozó szabályokat.<sup>8</sup> Ha ez a szerv közhatalmat gyakorol, akkor a közhatalom gyakorlásának alkotmányos feltétele, hogy arra demokratikus legitimitáció alapján kerüljön sor. A demokratikus legitimitáció így *összefügg azzal a feladattal*, amelyet a kérdéses szerv ellát, és a *hatáskörrel*, amelyet gyakorol. Az ezzel kapcsolatos kérdéseket az Alkotmánybíróság éppen a köztestületek tekintetében vizsgálta és válaszolta meg. Megállapította, hogy a közhatalmat gyakorló és ezért demokratikus legitimitációt igénylő köztestület által ellátott közfeladat fogalmát jogszabály nem határozza meg. Mindemellett, ha a jogszabályok a közfeladat fogalmát nem használják is egyértelműen és következetesen – a jogszabály végül is nem filozófiai értekezés –, az mindenképpen követelmény, hogy a feladatok és a hatáskörök megfogalmazásából megállapítható legyen a köz tartományának az egyéni felett álló szabályozási rétege. A közigazgatási szervezet ebben az értelemben a feladatok és a hatáskörök elrendezésének tervrajza. A szervezet legitimitása *feladataitól és hatásköreitől* függ, valamint attól, hogy a szervezet *releváns és alkalmas struktúra-e* a feladatok és a hatáskörök ellátásához.

2. A **közfeladat** általában olyan feladat, amelyet az *államnak* vagy az állam részét képező, de a közösségi hatalomgyakorlás behatároltabb körét megtestesítő *autonóm szervezetnek* kellene megvalósítania. Ebben a körben a közfeladat közigazgatási feladat, amelyhez a köztestületnek megfelelő hatáskörökkel is rendelkeznie kell. A köztestület a helyi önkormányzatok mellett az önkormányzás másik válfaját testesíti meg. Közfeladatnak minősül az is, ha az állam valamely szakma teljességét érintő kérdésekben való tanácsadó közreműködés céljából

<sup>8</sup> Lásd: 16/1998. (V. 8.) AB határozat

hoz létre közttestületet úgy, hogy az e feladat ellátásához szükséges szervezettel és hatáskörökkel is ellátja. Közfeladatot láthat el az olyan ágazati önkormányzat is, amely az adott hivatás minden gyakorlója számára a foglalkozás szabályait érintő normaalkotást végez, s ezeket szankcionálja. E két utóbbi feladat megvalósítása során is részben közhatalmi jogosítványokkal él a közttestület; a határok az átruházott közigazgatási és egyéb – például belső igazgatási – feladatok között nem élesek.

3. A közfeladat fogalma *szélesebb a hatósági jogkör gyakorlásánál*, amely viszont esetenként és a szükségeshez képest a közfeladat ellátásának egyik nélkülözhetetlen eszköze lehet. Közfeladatot **nemcsak az államhatalom** – meghatározott részének – birtokában lehet ellátni, hanem szervezés, feltételteremtés és szolgáltatás útján is. Az Alkotmánybíróság határozata *közhatalmi elemet* tartalmazó közfeladatnak minősítette az államigazgatási eljárásban gyakorolt egyetértési jogot, a tanácsadói közreműködést, a közigazgatási feladatok ellátását és a normaalkotást.<sup>9</sup> Az államigazgatási és helyi önkormányzati szervek mellett az ilyen feladatot ellátó szervek létrejötteként is demokratikus legitimáción kell nyugodnia. Ez az egyik legfontosabb jogi, sőt alkotmányjogi érv amellest, hogy a közttestületeket közigazgatási szerveknek tekintsük, és ne soroljuk őket a közigazgatásszerű, *paraadminisztratív* szférába.

4. Az Alkotmánybíróság először a **bírói hatalom** forrását elemezve foglalt állást a demokratikus legitimáció kérdésében. Eszerint a népszuverenitásra épülő rendszerben a hatalmi ágak lehetnek *önlegitimálók*, ha közvetlen választáson alapulnak. Ez a megoldás tekinthető elsődlegesnek. Emellett a másik út a közhatalom elnyerésére, ha valamely más hatalmi ág *közreműködésével* történik; a hatalomnak azonban ekkor is, ezen a láncon keresztül visszavezethetőnek kell lennie a *közhatalom forrásához*: a néphez.<sup>10</sup> Ilyenkor a közvetlenül

<sup>9</sup> Lásd: 39/1997. (VII. 1.) AB határozat

<sup>10</sup> Lásd: 38/1993. (VI. 11.) AB határozat

választott szervezet által kijelölt vagy kinevezett szervek, személyek gyakorolnak közhatalmat. Lényeges tehát, hogy a választások, kinevezések *láncolata* a választópolgároktól a közhatalmat gyakorló szervig, személyig *megszakítatlanul folyamatos*. Ekképpen legitimált például a Kormány és rajta keresztül az államigazgatási szervezet.

5. A demokratikus legitimáció **önlegitimáló formájának** sajátos esete a nem helyi, hanem *funkcionális vagy személyi alapú* önkormányzat: a demokratikus legitimáció megvalósulhat úgy is, ha a közhatalmat gyakorló szerv vagy személy felhatalmazását azoktól kapja, akiket az önkormányzatot létrehozó törvény az *önkormányzat alanyainak* nyilvánít. A demokratikus legitimáció ilyenkor kifejezetten a közigazgatási feladat- és hatáskörtől függ. Ha a köztestület jogosítványai a közigazgatás egyszerű adminisztrációs kisegítésén túllépnek, akkor a jogszabályok címzettjei végső fokon a köztestület döntéshozó szerveit választó személyek. Az Alkotmánybíróság – a demokratikus legitimáció elvére figyelemmel – a köztestületet a választójogosult köztestületi tagok közösségeként fogta fel.<sup>11</sup> A törvényi megoldások azonban abba az irányba mutatnak, hogy a legitimációs **bázis** általában **szűkebb**. A legitimáció alkotmányossága ilyenkor attól függ, hogy milyen indokai vannak a szűkítésnek, s az milyen arányú, s végül attól is, hogy a képviselet választáson vagy delegáláson alapul-e.

6. Szűkítésnek vehető, hogy az országgyűlési és a helyi önkormányzati képviselők választásánál a jogszabályok címzettjeihez képest a választásra jogosultak körét a nagykorúságon kívül más szempontok szerint – tartós letelepedés, állandó lakhely, a választások időpontjában az ország területén való tartózkodás – is korlátozza az Alaptörvény és a törvények. A korlátozás hatásának megítélésénél a képviseleti szerv legitimációjára döntő súllyal esik latba az illető önkormányzat **közhatalmat igénylő feladata**. Az állam által garantált társadalombiztosítási ellátásokkal összefüggő közigazgatási szervezet, az önkormányzat

<sup>11</sup> Lásd: 38/1997. (VII. 1.) AB határozat

a választójogosultjainak körét a hozzájárulást teljesítő érdekeltekre, azaz a biztosítási teherviselőkre korlátozta. A biztosítási *teherviselők számottevő részének kizárása* az önkormányzati képviselők személyének meghatározásából az Alkotmánybíróság szerint a legitimáció hiányát eredményezte. Akkor is hiányzik a legitimáció, ha nincsenek kizárva a szerv tevékenységének címzettjei a jogosultság szintjén, de ténylegesen igen, mert a képviselők személyének meghatározása – mint lehetőség – aránytalan korlátozást szenved, mert többszörös áttétel útján jut el a választói akaratuk a szerv konkrét összetételéhez. Az önkormányzati társulások esetében ez a probléma különös figyelmet érdemel.

Az önkormányzati képviselők mandátumának elnyerésével összefüggő szűkítés megítélése attól függően különböző, hogy a biztosítási képviselőt *választják vagy delegálják*. Választások általi legitimáció esetén mellőzhetetlen feltétel, hogy az önkormányzat valamennyi választójoggal rendelkező alanya jogosult legyen részt venni a választásokon. Emellett a választásnak a konkrét önkormányzati szerv tagjainak *konkrét alkalommal történő meghatározására* kell irányulnia. Ellenkező esetben nem lehet a közhatalmi feladat ellátására adott felhatalmazásról beszélni. Nem megfelelő tehát a más célú, más feladatra való felhatalmazásra irányuló választás eredményeit alapul venni a személyi összetétel meghatározása szempontjából.

7. A demokratikus legitimáció **delegálási rendszerben** is megvalósulhat, ha az önkormányzás alanyainak *többsége határozza meg* az önkormányzati képviselők személyét. Társadalmi szervezetek vagy érdekképviselők is biztosíthatják ezt, ha az önkormányzati alanyok túlnyomó többsége tagja ezeknek a szervezeteknek. A delegációs elven létrehozott önkormányzatok választói azoknak a testületeknek a tagságára korlátozódnak, amelyek jogosultak közvetlenül vagy közvetve képviselőket küldeni. Ha a szervezetek az alanyok túlnyomó többségét magukban foglalják, a legitimáció fennáll. Mindig a törvényhozás feladata, hogy – ha delegálási rendszert kíván létrehozni – olyan szabá-

lyokat alkosson, amelyek az érdekképviseltek küldötteinek megfelelő demokratikus legitimitációt biztosítanak.<sup>12</sup>

### 1.3. A közigazgatás általános szervezési elvei

1. A közigazgatási szervek **összetett rendszert alkotnak**. Amint azt *Ereky* István megállapította, a legegyszerűbb viszonyok között létező államban sem lehetséges, hogy a közigazgatás minden teendőjét egyetlen egy, úgynevezett központi szerv lássa el. Miközben tehát a közigazgatási **feladatok a közigazgatást mint egészet** terhelik és kötelezik, és miközben a végrehajtó funkció letéteményese parlamentáris államban a kormány, a közigazgatási feladatok ellátásával együtt járó **munka** és a közigazgatási működésben megnyilvánuló **hatalom** a szervek legkülönbözőbb típusai között oszlik meg. A közigazgatásban megnyilvánuló állami cselekvés *egységét* azonban e megosztás vagy megosztás esetén is biztosítani kell, ezért a közigazgatás alapvető jellemzője a szervek rendszerének *tagozódása* és azzal egyidejűleg a közigazgatás központi szervének a közigazgatás egységének biztosítására irányuló többféle és differenciált hatáskörei.<sup>13</sup>

2. Ezt a tagozódást részben az **Országgyűlés** állapítja meg, amikor az alkotmányban – az Alaptörvényben – létrehozza és a központi közigazgatási szervek korlátlan beavatkozásaitól alapvető jogokkal védi a helyi önkormányzatokat. Az Országgyűlés joga továbbá, hogy törvénnyel a központi államigazgatási szerveket vagy azok területi szerveit létrehozza, illetve törvénnyel közttestületi szerveket létesítsen, és biztosítsa azok önállóságát. De a tagozódás kialakítása részben magának a központi szervnek a döntésétől függ, hiszen a **Kormány** is hozhat létre további szerveket. A létesítés **módja** általában **kihat**

<sup>12</sup> Lásd:16/1998. (V. 8.) AB határozat

<sup>13</sup> Vö.: EREKY István (1939): *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottság, 10. szám. 345.

a közigazgatási szerv *hierarchikus pozíciójára*. A törvénnyel statuált szervek többnyire nagyobb függetlenséget élveznek az államszervezetben, mint azok, amelyeket kormányrendelet intézményesített. Az a kijelentés is helytálló, hogy a törvénnyel életre hívott szervek *alkotmányos jelentőségűek*, míg a Kormány által létrehozottak inkább tekintetők *kormányzási eszköznek*. A szervezetalakítási jog megosztása a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között részben történeti fejlődés eredménye, és erősen a közjogi hagyományokban gyökerezik, részben azonban a modern politika logikájához igazodik, amely a célok meghatározása mellett egyre nagyobb figyelmet fordít a megvalósítás, a végrehajtás feltételeinek megteremtésére is. Ennek megfelelően a modern kormányzási technika alapvetően *működéscentrikus*. A kormányozhatóság megkívánja a végrehajtás szervei feletti rendelkezési jog bővítését. Mindez jó ideje megmutatkozik a kormányzás intézményrendszerének *differenciálódásában*, amely nemcsak a politikai, hanem a közigazgatási kapacitások növelésére is törekszik.<sup>14</sup> Ez a differenciáló tagozódás egyrészt *történeti fejlődés* eredménye, másrészt *minták átvételével* történik.

3. A közigazgatás szervezete – mind központi, mind helyi szinten – Magyarországon is differenciálódáson ment keresztül. Az 1848-ban megalakult független, felelős kormányt még *ministeriumnak* nevezték, és a miniszterek ennek a minisztériumnak – a kormánynak – az osztályait vezették. Még a két világháború között sem volt ritka, hogy úgy utaltak a kormányra, mint minisztériumra. Ma már csak az egyes miniszterek vezette központi államigazgatási szervet nevezzük minisztériumnak, és a vezetőjét miniszternek. Egyébként ez az intézmény annyira régi, hogy már *A tihanyi apátság alapítólevelében* is szerepel a *minister* szó, amely akkor a királynak közvetlenül alárendelt hivatalnok vagy méltóság jelölésére szolgált. A „minister” feladat- és

<sup>14</sup> Vö.: BLONDEL, Jean (1982): *The Organization of Governments*. London – Beverly Hills – New Delhi, Sage Publications. 95–96.; ELLWEIN, Thomas (1976): *Regieren und Verwalten*. Opladen, Westdeutscher Verlag. 122–123.

hatásköre a közigazgatás minden ágára kiterjedhetett; megbízatását közvetlenül a királytól nyerte, és egyben személyes tanácsadója is volt.<sup>15</sup>

A modern szervrendszerű közigazgatás kialakulása akkor kezdődött meg, amikor az *összetartozó ügyágazatok szerint szétvált* a valamikori egységes „helytartótanács”, és a miniszteriális közigazgatással létrejött az a rendszer, amely szerint a miniszterek a közigazgatás egy-egy ágát vezetik. De fokozatosan kialakultak, és a XX. században elterjedtek az olyan központi szervek is, melyeket nem miniszter vezet, hanem külön szervként megszervezve, a miniszter irányítása vagy felügyelete és a Kormány általános irányítása alatt vagy azon kívül működnek, kevesebb vagy több önállósággal. A közigazgatás szervezetének ezek a tagolódási formái azt mutatják, hogy a politikai célok megvalósítását végző kormányzati szervek mellett van létjogosultsága a közigazgatás elvei szerint felépülő és működő, *szakmai alapokon* álló szerveknek is. Ezek a szervek a maguk feladatainak *ügynökségei*.

4. A közigazgatás szervezetének **további** tagolódását jelentik tehát az **autonóm jogállású** államigazgatási szervek: a Közbeszerzési Hatóság, az Egyenlő Bánásmód Hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság. Dogmatikai értelemben szintén autonóm jogállású *önálló szabályozó szerv* a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság és a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal. Ez utóbbiak esetében az irányítás bizonyos részjogköreit az Országgyűlés magának tartotta fenn, de – és ez a lényeges – a Kormánynak irányítási jogköre nincsen felettük. A közigazgatási szervezet felépítésének és tagolásának *két alapvető elve*: a **dekoncentráció** és a **decentralizáció**, illetve ezek – nem is annyira elmentéte, mint inkább – megfordítása: a koncentráció és a centralizáció.<sup>16</sup>

5. **Dekonzentrációról** akkor beszélhetünk, ha a közigazgatási feladatellátás és hatalomgyakorlás olyképpen oszlik meg több szerv

<sup>15</sup> Vö.: ZELLIGER Erzsébet (2006): *A Tihanyi Alapítólevél*. Pannonhalma, Bencés Kiadó. 60.

<sup>16</sup> Lásd ehhez: MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 103–104.



között, hogy a központi igazgatást végző szerv *hierarchikus igazgatási* – azaz irányítási – jogköre érvényesül az alsóbb szintű vagy alárendelt szerv felett.

5.1. A dekoncentrációnak lehet vertikális és horizontális iránya is, vagyis irányulhat alacsonyabb szintű szervekre, ebben az esetben *vertikális*, de irányulhat a közigazgatás azonos szintjén elhelyezkedő szervekre is, ez utóbbi esetben *horizontális*.<sup>17</sup> A dekoncentráció vertikális változata a *központosítás*, horizontális formája pedig az *összpontosítás* technikai ellentéte, lényegében a közigazgatási szervek közötti területi vagy hivatali *munkamegosztás*. Bár a kifejezés különösen hangzik, de a dekoncentráció „*szétpontosítást*”, a feladatok különböző szervekhez történő kihelyezését jelenti.<sup>18</sup> A dekoncentráció a feladatok területi megosztása a kormány irányítása alatt álló egy vagy több igazgatási ágazatba tartozó szerv között. Ha valamely feladatkört csak *egy központi szerv* látja el az alárendeltségében álló helyi szervek nélkül, vagy ha csak *általános hatáskörű szerv* működik ágazatilag tagolt és egymástól elkülönült szervek helyett, akkor *koncentrációról* beszélhetünk. A dekoncentrációt és az abban rejlő *hierarchiát* jelentő irányítási jogkör lényege az *utasítási jogban*, illetve az annak való *engedelmességi köteleltségben* rejlik, vagyis az utasíthatóságban. A dekoncentráció tehát *nem oszt szét autonómiát* a közigazgatási szervek között, az pusztán a feladatok és a hatáskörök megosztását érintheti. A feladatok és az igazgatási hatalom megosztása ilyenkor alapvetően hivatalnokok, tisztviselők, tisztségviselők irányában történik, tehát a közigazgatás személyzetéhez tartozó *természetes személyek* lesznek a feladatok és a hatáskörök letéteményesei.<sup>19</sup> A dekoncentrált szervek feladat- és

<sup>17</sup> Lásd: BULL, Hans Peter – MEHDE, Veith (2009): *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre*. (8. Auflage.) Heidelberg, Verlag C. F. Müller. 177.

<sup>18</sup> Vö.: SZABÓ Gábor (1992): Szétpontosítás: Elméleti megközelítések és fejlődéstörténet. *Magyar Közigazgatás*, 42. évf. 8. sz. 468–469.

<sup>19</sup> Vö.: EREKY István (1939): *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottság. 10. szám. 347.

hatáskörei általában vezetőiket illetik meg. Ebben a tekintetben a közigazgatási szerv a vezető *munkaszerve*.

5.2. A központi szervnél maradó **irányítási jogkörök** eltérőek lehetnek, de közös bennük, hogy *elég erősek* ahhoz, hogy a központi akarat érvényesüljön általuk. A dekoncentráció tehát csak az alsóbb fokú szervek korlátozott önállóságával jár együtt, s ezt a relatív önállóságot mutatja mai rendszerünkben két fontos szabály is. Az egyik, amelyik a hatósági tevékenység irányítása során számos jogkört telepít a felettes – felügyeleti – szervnek, de nem engedi meg a hatáskör elvonását sem pozitív, sem negatív értelemben. A másik, szintén az irányítással összefüggő rendelkezés, mely ugyancsak védi az irányított szerv jogszabály által rögzített önálló hatáskörét. Nem engedi meg a döntés megváltoztatását a költségvetési irányítási jogköröket rögzítő, államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 9. § (1) bekezdés g) pontja sem, legfeljebb a jogszabályban meghatározott esetekben a költségvetési szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyását teszi lehetővé. A dekoncentráció alapvetően az *államigazgatási szervekre* jellemző szervezési és szabályozási elv, a dekoncentrált szerv alapvetően a *központi akarat végrehajtója* azon a területi vagy közigazgatási szinten, melyen megszervezték. A dekoncentráció *nem ellentéte a centralizációnak*, hanem annak egy fajtája, ahol a központi végrehajtó hatalmat megillető jogosultságok és hatáskörök egy csoportja a központi hatalom által szervezett, általa kinevezett és tőle függő szervezetekhez kerül.

5.3. Dekoncentrált szervek esetében lényegében **származékos jogokról** beszélünk, minthogy a dekoncentrált szervezetben működő közigazgatás *egyetlen rendszer*, amelynek valamennyi eleme a kormány alárendeltségében áll, és jogait annak megbízásából gyakorolja. A dekoncentrált közigazgatás valójában *centralizált* közigazgatás, mert a közigazgatás rendszerét a kormány jogosítványai határozzák meg. *Klasszikus* dekoncentrált szerv esetében a központi szervezeti egység és annak helyi részlegei csak szervezeten belüli tagolódási

formák – tulajdonképpen az egységes szervezet igazgatóságai –, külön személyzeti, költségvetési és polgári jogi jogképesség nélkül. Jogképesség a *szervezet egészét* illeti meg. A dekoncentrációnak vannak enyhébb változatai is, de minden esetben *hierarchikus viszony* áll fenn a közigazgatási szervek között a szétszított feladatok ágazati rendjében.

6. Ha a közigazgatási feladatoknak a szervek közötti olyan megosztására kerül sor, melynek eredményeként azokat erősebb önállósággal bíró, külön jogalanyisággal rendelkező (úgynevezett *közjogi jogi személyekre*) telepítik, amelyek a központi igazgatás szervével szemben *törvény által védett önállósággal* bírnak, **decentralizációról** van szó.

6.1. A decentralizáció a közigazgatási feladatok olyan szervezetekekre telepítése, amelyek *autonómiával*, illetve *önigazgatáshoz* vagy *önkormányzáshoz* való jogokkal rendelkeznek. A decentralizáció nem egyszerűen – mint a dekoncentráció esetében – az igazgatási jogkörök szétszítása, hanem a **döntési jogkörök megosztása** a közigazgatás szervei között. Nem véletlen, hogy a decentralizáció elvének megvalósulását sokan az *önkormányzatok* rendszerében látják, ezek ugyanis – a XIX. századtól kezdve – nemcsak a helyi *ügyek intézésének*, hanem a helyi *közhatalom gyakorlásának* is szervezeti formái.<sup>20</sup> Mindemellett utalni kell arra is, hogy a decentralizáció fogalmába az államhatalom gyakorlásának olyan összetett területi szerkezetei is beletartoznak, mint a *devolúció*, a *föderalizmus* vagy a *regionalizmus*. Mi több, a decentralizáció lényege a legjobban a területi autonómiák föderatív elvű szövetkezésének mintájával írható le.

6.2. A decentralizáció **szélesebb** értelmébe minden olyan igazgatási jogi forma beletartozik, amelynek során az állam és a jogi személyek közötti feladat- és igazgatási hatalommegosztás történik, vagyis a területi önkormányzatok mellett a *közttestületek*, a *közüntézetek* egész rendszere is idevonható. Az önkormányzatoknak tehát van *területi és testületi* formája. A **szorosabb** értelemben vett decentralizáció

<sup>20</sup> Lásd: PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2014): *Jó kormányzás és decentralizáció. Székfoglalók a Magyar Tudományos Akadémián*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia. 32., 45.

azonban – ha nem a feladatmegosztás, hanem a jogi személy jogálása felől nézzük – tulajdonképpen az önkormányzás intézményesült formájával, az **önkormányzat szervezetével** azonosítható. A decentralizált közigazgatási szerv olyan jogi személy, melynek a központi szervekkel szemben autonómiája van, és a közigazgatási feladatellátásban érintettek, az autonómia decentralizált részének letéteményesei *meghatározó befolyást* gyakorolnak a feladatellátást végző és a közigazgatási hatalmat gyakorló szervek megalakítására és tisztségviselőik kiválasztására. Az önkormányzás és az önkormányzat kizárja a központi szerv irányítási jogait, legfeljebb valamilyen szintű felügyeleti jog meglétét engedi meg. A decentralizált szervek, az önkormányzatok tehát **utasításmentes** szférában fejtik ki közigazgatási tevékenységüket, akár általános felhatalmazás, akár tételes felsorolás rögzíti feladat- és hatásköreiket. A feladat- és hatáskörök azért önkormányzatiak, mert a helyi közösségnek azok *fontosak*, de más közösségek és a központi hatalom számára lényegében *közömbösek*. Az önkormányzás mint szervezési elv alapvetően *alulról felfelé*, az érintettek irányából értelmezi azt, amit a *decentralizáció fentről lefelé* fejez ki. Az önkormányzás – mint Magyary Zoltán megjegyzi<sup>21</sup> – sohasem az állam közigazgatási szerveinek a csúcán, hanem csak az *alacsonyabb fokokon* álló szervezeti egységeinél fordulhat elő. Ilyen értelemben állítható, hogy az önkormányzatok *közvetettebbé*, áttételesebbé teszik a kormány közigazgatás tekintetében fennálló legfőbb szervei jogositványait, és a végrehajtó hatalom gyakorlásának hierarchikus mechanizmusait a *hálózatszerű hatalomgyakorlás* irányába terelik.

6.3. A mai magyar közigazgatási rendszerben a decentralizáció önkormányzati formája **két dimenzióban** értelmezhető. *Területi alapú*, más szóval *territoriális önkormányzás* valósul meg akkor, amikor az állami feladatok egy részét az állam különböző területi szintjein élő természetes személyek közösségei által létrehozott jogi személyiséggel

<sup>21</sup> Lásd: MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 113.

rendelkező szervek végzik. Ez az önkormányzás tehát meghatározott helyhez kapcsolódik, ezért is nevezi az ilyen alapon szervezett önkormányzatokat a **törvény** „helyi” önkormányzatoknak. Ez a fogalomhasználat okoz némi **ellentmondást**, hiszen a törvényi rendszerben a megyék választópolgárainak közösségei *területi* önkormányzatot hoznak létre, azaz a törvényi szóhasználatban a megyei önkormányzat a helyi önkormányzatok területi önkormányzati fajtája. A törvény szerint a fővárosi kerületek, a megyei jogú városok, a járásszékhelyek, a városok és a községek választópolgárainak közösségei pedig *települési* önkormányzatokat képeznek, miközben nyilvánvaló, hogy **a települési** önkormányzatok is területi alapon szerveződnek, azaz **jogdogmatikailag** azok is „**területiek**”. A törvényi fogalomhasználat szerint a fővárosi önkormányzat (mint helyi önkormányzat) egyszerre területi és települési önkormányzat. A területi önkormányzatok területi és települési szintje tehát a *helyi önkormányzat* átfogó törvényi fogalmának két összetevője.

6.4. A decentralizáció **másik dimenziója**, amikor a feladatok és a közigazgatási jogkörök megosztása *személyi vagy jogügyleti alapon* szerveződő jogi személyek között történik. Ezt *funkcionális decentralizációnak* nevezzük. A decentralizáció ezen elve szerint létrejövő önkormányzati szerveket *személyi alapú önkormányzatoknak* – ezek a köztestületek – vagy *autonóm közintézeteknek* – amilyenek például az egyetemek és a főiskolák – hívjuk.

7. A decentralizáció eredményeként létrejövő önkormányzattal rendelkező szervek önállósága oda vezet, hogy ezeket nemcsak közigazgatási jogalanyoknak, hanem az állam központi szerveitől való **elkülönültségük** alapján *közjogi jogi személyeknek* is nevezhetjük, kiemelve ezzel önállóságukat. A közjogi jogi személyiségnek nem az a feltétele, hogy ezek a szervek egyben a polgári jog szerint is jogi személyek legyenek, vagy hogy szervezetük létrehozása során érvényesüljön az önkormányzásban részt vevők választójogosultsága, hanem elsősorban az, hogy **önállóságuk jogi garanciákkal is rendelkezzen**. Ez azt jelenti,

hogy a központi szervek felügyelet vagy ellenőrzés jogcímén végzett, autonómiára kiható beavatkozása bírósági ellenőrzés alá tartozik, a felügyeleti vagy ellenőrzési aktusban megnyilvánuló állami beavatkozás törvényes megengedettségéről *a bíróság dönthet*, mely által a közjogi jogi személyek az állam központi szervével *valódi közjogi jogviszonyban* vannak. Mindez nem jelenti azt, hogy az önkormányzati autonómiát létrehozó Országgyűlés *törvénnyel* ne változtathatná meg annak kereteit, tartalmát és szervezeti formáját. Ha azonban az önkormányzati autonómia elemei és érvényesülésének szervezeti rendje *alkotmányosan* rögzített – esetünkben az Alaptörvényben –, akkor az autonómia terjedelmének és mértékének megváltoztatása kapcsán a megengedhetőségről, illetve a tilalmazottságról az *Alkotmánybíróság dönt*.

8. A közigazgatási szervek rendszerének kialakításában viszonylagos önállóság jut **az integráció** elvének. Az államigazgatás szervei között a *hierarchikus kapcsolatok* a feladat- és hatáskörök szerint kialakított *igazgatási ágazatok* keretei között érvényesülnek. A részelemekre bontható feladat- és hatáskörök összefoglalása és összefogása az *integráció horizontális dimenziója*, amelyet a közigazgatási szerv *működési szintjének* rögzítése fejez ki. A **hierarchia** ezeknek a működési szinteknek a *vertikális összekapcsolása*. A közigazgatás, illetve a végrehajtó hatalom egységességének követelménye azonban azt is magával hozza, hogy integrációra az egymással szervezeti kapcsolatban, függőségben nem álló közigazgatási szervek között is szükség van. A feladat- és hatáskörcsoportok szerint kialakított igazgatási ágazatok elkülöníthetősége mindig relatív. Ezért szükséges, hogy a közigazgatás ágazatilag tagolt rendszerét – mintegy záróköként – a Kormány összefogja, integrálja, megvalósítsa a *végső összehangolást*. Az integráció azonban nemcsak az államigazgatás szervei közötti viszony követelménye, hanem jelen van – jóllehet más módon – az önkormányzatok szervei tekintetében is. Az Alaptörvény F) cikke meghatározza Magyarország területi tagozódását, de a helyi önkormányzatokról szóló 31–35. cikkei nem rögzítik, hogy az állampolgároknak milyen területi közösségei

rendelkeznek az önkormányzás jogával, vagyis nem írja elő, hogy az önkormányzatok *milyen területi egységekben* működnek. Ebből az is következik, hogy az önkormányzás és az önkormányzat alkotmányosan nincs merev területi határok közé szorítva, hanem nyitott a lehetőség a ténylegesen létező és működő önkormányzatok közötti integrációra. Az integráció megvalósulhat törvény rendelkezése folytán *kötelező integrációként*, de az önkormányzatok szabad és együttműködésre irányuló akaratából *önkéntes integrációként* is.

9. A **magyar közigazgatási** szervezetrendszer a szervezeti elvek logikája alapján – és folytonos tekintettel az Alaptörvény rendelkezéseire – a következő **részekre** osztható:

- *Az államigazgatási szervek alrendszerében* a Kormány irányítási jogköre érvényesül az ágazatilag tagolt állami végrehajtó hatalmat gyakorló szervek felett, amennyiben azt az Országgyűlés külön törvénnyel szervtípusonként nem korlátozza.
- *A helyi önkormányzati alrendszerben* sem a Kormánynak, sem más központi államigazgatási szervnek nincs irányítási jogköre; ebbe az alrendszerbe a helyi választópolgárok önkormányzásának szervezeti keretet adó megyei önkormányzatok és a települési önkormányzatok tartoznak.
- A két nagy alrendszerhez tartozik még a *köztisztviselői szervek önszerveződő rendszere*, amelynek intézményei egymással nem állnak rendszerszerű kapcsolatban, de valamely államigazgatási szervvel igen. A köztisztviselők távoli megközelítéssel az egyesületekhez hasonló közjogi szervezetek, de általános jellemzőikről külön fejezetben számolunk be.
- A közigazgatás *tágabb értelemben* vett szervezetrendszerébe tartoznak még a határozott igazgatási szervezeti struktúrával rendelkező, de szolgáltató tevékenységet végző mögöttes közigazgatási intézmények: az ún. *paraadminisztráció szervei*, vagyis a közintézetek, a közalapítványok és a közüzemek. Ezek a közjogi intézményei, közjogi jogszerűségük a *közigazgatáshoz*

*köti* őket, de intézetek, gazdasági társaságok és alapítványok a magánjog szabályai szerint is léteznek.

10. A közigazgatás szervezetrendszerében vannak szervek, amelyek **kizárólag országos illetékességgel** működnek, vagyis amelyeknek nincsenek alárendelt, területi illetékességű szervei. Az egységes és átfogó végrehajtó hatalom elve azonban általában azt kívánja meg, hogy a közigazgatás **területi tagoltságú rendszer** legyen. Az állam földrajzi területét közigazgatásának területileg tagolt rendszere révén foglalja egységbe. A közigazgatás számára is alapvető jelentőségű területi tagolódásnak Magyarországon két rendszere van: az *alkotmányos* és az *alkotmányon kívüli*. Az előbbit szokták igazgatási értelemben *hivatalos területi tagolódásnak* is nevezni. Az Alaptörvény F) cikke szerint Magyarország *fővárosa* Budapest, illetve Magyarország területe *megyékre, városokra és községekre* tagozódik. A városokban *kerületek* alakíthatók.

Eszerint Magyarország alkotmányosan meghatározott közigazgatási beosztása **kétszintű**, mert a szintek számának meghatározásakor a *központi szint alatti* szinteket számoljuk. A helyi önkormányzatok teljes egészében és az államigazgatási, köztisztviselési, közintézeti és közalapítványi szervek nagy része az Alaptörvény által meghatározott szinteken működik. A nem helyi önkormányzati jellegű szervek esetében azonban sem az nem követelmény, hogy *minden* alkotmányosan meghatározott területi egységben működjenek, sem az, hogy *csak* azokban működjenek.

Az államigazgatási szervek több, az Alaptörvényben **nem nevesített területi egységben** fejtik ki tevékenységüket. Így működhetnek több megyét és a fővárost is magában foglaló *régiókban*, mint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal; a megye vagy akár a régióhatárokat figyelmen kívül hagyó *területközi* szinten, mint a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek vagy a vízügyi igazgatóságok; a megyénél kisebb, de a településnél nagyobb *járási* vagy *körzeti* szinten, mint a járási hivatalok; sőt a *fővároson belül a kerületeknél*



nagyobb, de a fővárosnál kisebb településrészen, melynek két változata is lehetséges: a kerülethatárokhoz igazodó vagy az azon átnyúló. A magyar államigazgatási rendszer tehát *változatosabb tagolású*, mint az önkormányzati, ráadásul a tagolódás szintjeinek száma és beosztása közigazgatási ágazatonként különböző lehet.

#### 1.4. A közigazgatási szervtípusok és a jogalanyiség

1. A szerv, az **orgánium** kollektív tevékenység ellátásának állandósult formája, amely meghatározott *intézményi sajátosságokkal* rendelkezik. A szerv a közös cselekvés megszervezett kerete. A szerv „személyisége” az a szervezet, amely alakot ad neki. A szerv intézményi sajátosságai alapján különül el – és különíthető el – más szervektől és általában a társadalmi realitás darabjaitól. Intézményi jellemzői között vannak általánosak, amelyek minden formalizált szervezetben megjelennek. Ezek közé sorolhatjuk a szerv *létrehozását*, mely mindig meghatározott feladatra történik; a *feladatot*, amelyre létrehozzák; az alapítótól és tagjaitól elkülönült *szervezetet*; az *önálló működést*, vagyis összességében valamifajta *jogalanyiságot*. A közigazgatási szervek esetében a **szerviség** általános jellemzői *különös formában* vannak jelen. A különösség alapja, hogy a közigazgatási szervek az *államszervezet részét* képezik. Erre tekintettel a **közigazgatási szerv fogalma** úgy adható meg, hogy az államszervezet részét képező, a *közigazgatási feladatok* valamelyikének ellátására létrehozott vagy kijelölt, állami közhatalom gyakorlására – az állam nevében kötelező aktusok kibocsátására és ezen aktusok végrehajtása érdekében kényszer alkalmazására vagy a kényszer alkalmazásának kezdeményezésére – jogszabályban kifejezetten *feljogosított* és saját szervezetén *kívülre ható* igazgatási tevékenységet végző, személyükben vagy testületként meghatározott *jogalanyok*, melyek hatáskörük gyakorlásához igazodó *saját szervezettel* rendelkeznek, és közigazgatási *jogképességük* érvényesen létrejött. A közigazgatási

szervek esetén lényeges kérdés a közigazgatási jogalanyiség, illetve a jogi személyiség. A jogalanyiség és a jogi személyiség nem azonosítható, hanem különböző fogalmak.

2. A **jogi személy** kategóriája a magánjogban – a polgári jogban – alakult ki. A jogi személy más jogágak szerinti értelmezését a *polgári jogi jogi személy* fogalmával összefüggésben kell elvégezni. Mindenekelőtt szükséges annak rögzítése, hogy a közigazgatási szervezeteknek nem kell egyben polgári jogi jogi személynek is lenniük. A legtöbb közigazgatási szervezet *költségvetési szervként* hozzák létre, az ilyen formában létrehozott szervezetek egyben polgári jogi jogi személyek is, minthogy vagyoni jogaik és köteleiségeik lehetnek. A közjogi jogi személyek a közigazgatási jog alanyainak szűkebb csoportját alkotják. A **közigazgatási jog alanyain** azokat a jogalanyokat értjük, akikre legalább egy, a közigazgatási jogban meghatározott *hatásköri előírás* vonatkozik, tehát legalább egy közigazgatási jogi aktusfajta kibocsátására vagy jogviszony létrehozására felhatalmazza őket jogszabály. A közigazgatási jogalanyok többsége azonban számos jogszabályban megállapított hatáskörrel rendelkezik. A közigazgatási szerv megnevezése és hatásköreinek megállapítása – vagyis a szerv egyéniesítése – mindig jogszabállyal történik. Ha jogszabály ezt a két műveletet elvégezte, akkor a közigazgatási szerv *közigazgatási jogi értelemben jogalany*. Nem feltétlenül alanya azonban vagyoni természetű jogoknak, illetve kötelezettségeknek. Ahhoz, hogy a jogalanyiség ebben a tágabb körben is fennálljon, a közigazgatási szervezet *költségvetési szervként* is meg kell alapítani. Egyébként az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 8. §-a rögzíti az alapításra jogosult szervezet körét, a költségvetési szervtípusokat és alapítási feltételeiket. Mindezzel összefüggésben szükséges utalni azokra az elméletekre, amelyek szerint *bármilyen* jogalanyiságot – tehát nem csak a közigazgatási jog szerintit – *ki zárólag* jogszabály teremthet, a jogalanyiságnak *mindig* jogi alapja van.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Lásd ehhez: MOÓR Gyula (1931): *A jogi személyek elmélete*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottság, 2. szám. 288–289.

3. A közigazgatási szerveknek több **típusa** van. E típusok mindig **egy-egy jellemző** alapján határozhatók meg. Így az *államigazgatási szervek – helyi önkormányzati szervek – köztisztviselői önkormányzati szervek* szerinti felosztás esetén a tagolás alapja az, hogy a szerv melyik közigazgatási *alrendszerhez* tartozik. A *központi – területi – területközi – körzeti – helyi* felosztást követő besorolás alapja, hogy az ország területének melyik részén fejt ki tevékenységét, azaz milyen illetékeségű a szerv. Vannak *testületi* formában szervezett, *hivatali* formában szervezett és *egyedi* szervek, mely esetben az a besorolás alapja, hogy a szerv tagjai csak együttesen jogosultak-e eljárni és dönteni, vagy a szerv nevében a vezetője jogosult eljárni és döntést hozni, illetve a jogszabály egyetlen tisztség betöltőjét hatalmazza fel az aktusok kibocsátására. Elkülöníthetők *hivatásos* elemekből álló, *laikus* elemekből álló és *vegyes* jellegű szervek, melyek esetén a kategorizálás alapja az, hogy a szervek tagjai és közegei élethivatásszerűen végzik-e tevékenységüket, és a kapott díjazás a megélhetésük alapja-e vagy sem. Laikus elemekből állónak nevezzük a közigazgatási szervet, ha a tagok más, rendes hivatásuk mellett, kiegészítőleg foglalkoznak a közigazgatási feladatok ellátásával, hatáskörök gyakorlásával, *vegyes* jellegű az a szerv, melynek tagjai között hivatásos és laikus elemek is vannak. Végül vannak *alsó-, közép- és felsőfokú* szervek, melyek besorolása az azonos ágazaton vagy összevethető ágazatokon belül az egymáshoz képesti irányítási vagy hatósági fokozat és helyzet alapján történik. A középfokú szerv felett van a felsőfokú, míg alatta az általa irányított, felügyelt alsófokú szerv.<sup>23</sup>

A *Kormány* például központi, államigazgatási, testületi, hivatásos elemekből álló szerv. A *minisztérium* hivatali formában szervezett, hivatásos elemekből álló, központi, felsőfokú, államigazgatási szerv. A *helyi képviselő-testület* önkormányzati, testületi, laikus elemekből álló, a saját szerveihez képest felsőbb fokú, települési szerv. A megyei

<sup>23</sup> Vö.: SZONTAGH Vilmos (1948): *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*. I. kötet. (Jogtudományi alapvetés.) Debrecen, Debreceni Tudományegyetemi Nyomda. 75–76.

ügyvédi kamara területi, testületi formában szervezett, alsófokú köztestületi szerv, mely laikus elemekből áll.

## 1.5. Jogi személyiség a közigazgatási szervezetben

1. A klasszikus római jogot alapvetően a *természetes személyekre* vonatkoztatott jog- és kötelességfelfogás – *hominum causa constitutum omne ius* – jellemezte, de gyakorlati okokból – elsősorban a közjog területén – azt is elismerte, hogy jogképes emberek egyesülései is rendelkezhetnek jogképességgel, jogalanyisággal. Sőt, a posztklasszikus római jogban a célra rendelt vagyont is felruházták jogképességgel. Ezekre a **jogképességgel bíró személyi és vagyoni formákra** használjuk a *jogi személy* elnevezést, melynek eredetileg két alakzata létezett: a jogképes személyegyesülés, az *egyesület* és a jogképes vagyontömeg, az *alapítvány*. A középkorban a politikai intézmények *korporációs elv* szerinti magyarázata sok tekintetben kiterjesztette az egyénekre alapozott jogfelfogás érvényét. Az *ecclesia*, az *universitas*, a *corpus*, a *collegium*, a *regnum*, a *fiscus* a mai értelemben vett közjogi jogi személyek közvetlen előzményei. A magántermészetű jogosultságok doktrínája azonban akkor szembesült igazán komoly nehézségekkel, amikor a XVII–XVIII. század európai jogfelfogásában a *közjog* a magánjoggal egyenértékű jelentőségre tett szert. Elkerülhetlenné vált a jogok és kötelességek hordozójának olyan általános érvényű dogmatikai meghatározása, amely alkalmas a fizikai személyeken túlmutató, tőlük **független alany** azonosítására. A közjog és az annak középpontjában álló alkotmányjog szerepének elismerése a jogalany fogalmának bizonyos értelmű *közjogiasításához* vezetett, és ez természetszerűen kihatott a jogi személy meghatározására és jogági elhelyezésére is. Az egyes személyiség nem más – állítja ma is alapvető jelentőségű művében Georg Jellinek –, mint azoknak a *jogrend által* elismert és adományozott képességeknek az egységbe foglalása, amelyek

az államot, illetve annak kényszerítő intézkedéseit az egyén érdekében mozgásba hozhatják.<sup>24</sup> Az alanyi közjogok elmélete alapján mutatott rá Moór Gyula, hogy a magánjogi jogi személyek szerkezetében is vannak közjogi elemek, a jogi személy tehát nem a magánjog *sui generis* intézménye, hanem jelentősége nagyobb a közjogban, mint a magánjogban.<sup>25</sup>

2. A közelmúlt időszakának hazai közigazgatási **jogi irodalmában** intenzíven merült fel a jogi személyiség kérdésköre.<sup>26</sup> Abban szinte mindenki egyetért, hogy a jogi személyiség eredetileg a *polgári jogban* meghatározott és más jogterületekre onnan átvett jogfogalom. A *közjogi személy*, a *közjogi jogi személy* és a *közigazgatási jogi személy* fogalma *jogdogmatikai* és *tudományos kategóriákat* képez, és a természetes személyhez képest hasonlóképpen fikciót jelent, mint a polgári jog szerinti jogi személyek. Azt illetően azonban megoszlanak a vélemények, hogy a jogi személy polgári jogi fogalmához képest van-e értelme attól elkülönített közjogi vagy közigazgatási jogi jogi személyről is beszélni. A többségi álláspont a kérdésre tagadó választ ad. A vita bemutatása és értékelése most mellőzhető, de arra mégis fel kell hívni a figyelmet, hogy az érvek kialakításakor nem szabad a jogalanyiség – a jogképesség – és a jogi személy fogalmát azonos jelentéssel használni.

3. A **jogalany** az, akinek *jogai és kötelességei* vannak vagy lehetnek; a jogalany azért **jogképes**, mert jogilag biztosított *lehetősége* van a jogok gyakorlására és a kötelességek teljesítésére. A jogalanyiságot a közigazgatási szerv számára az adja, hogy van *önálló feladat- és hatásköre*, amelynek gyakorlása során jogaival élhet és kötelességeinek eleget tehet. Jogalany, mert képes a jogok gyakorlására és kötelességeinek teljesítésére. A **közigazgatási** szerv – miként valamennyi szerv – nem

<sup>24</sup> Lásd: JELLINEK, Georg (1892): *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Freiburg I. B., Akademische Verlagsbuchhandlung von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck). 53.

<sup>25</sup> Lásd: MOÓR Gyula (1931): *A jogi személyek elmélete*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottság. 2. szám. 11., 23.

<sup>26</sup> Vö.: KILÉNYI Géza (2006): A közigazgatási szervek jogi személyiségének problémái. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 8. sz. 449–450.

azért jogalany, mert tagjai, a természetes személyek jogalanyok; a szerv jogalanyisága **nem tagjai jogalanyiságának összegződése**, hanem a létesítő jogi aktus folyománya, vagyis a közigazgatási szerv *jogalanyisága eredeti*. Ha a jogalanyisággal rendelkező közigazgatási szerv jogai és kötelességei a vagyoni viszonyokra, vagyoni jogokra és köteleességekre is kiterjednek, akkor ezek a vagyoni jogok és köteleességek nem a tagokéi, hanem a szervéi, a szerv jogi személy a polgári jog szabályai szerint. Polgári jogi jogi személy, mert a közigazgatási szervnek a *tagjaitól elkülönülő*, megkülönböztethető, önálló vagyoni jogai és kötelességei vannak. Ez a jogi személyiség a polgári jog értelmében áll fenn, indokolatlan és értelmetlen ilyenkor csak azért közigazgatási jogi jogi személyről beszélni, mert ezzel a jogi személyiséggel történetesen közigazgatási szerv rendelkezik. Ez a közigazgatási szervnek nem közigazgatási jogi, hanem polgári jogi jogi személyisége. A polgári jogi értelemben vett jogi személyiség kifejezésére szolgál, hogy a közigazgatási szerv *költségvetési szerv*. A polgári jogi jogi személyiség olyannyira nem tekinthető közigazgatási jogi kategóriának, hogy elképzelhető olyan közigazgatási szerv is, amelyik jogi személy a polgári jog értelmében, de nem közigazgatási jogi jogalany.

4. A közigazgatási szerv tagjaitól, személyi állományától elkülönült szervi minőségében nem csak vagyoni, azaz polgári jogi viszonyok résztvevője, hanem részese **hatalmi**, azaz közjogi **viszonyoknak** is. A hatalmi jellegű közjogi működésben vannak olyan nem vagyoni természetű, hanem a közhatalom körébe tartozó felelősségi esetek, amikor a szerv *személyösszességként*, vagyis nem valóságos, hanem a jog által megteremtett *fiktív kollektivitás* formájában van jelen. Ez leginkább az önkormányzatok esetében fordul elő. A helyi önkormányzat az Alaptörvénynek megfelelő működésért vagy az önkormányzat képviselő-testülete rendeletének és határozatának alkotmányosságáért, illetve törvényességéért *kollektív felelősséggel* tartozik. Ha az alaptörvény-ellenesen működő önkormányzatot az Országgyűlés feloszlatja, vagy az Alkotmánybíróság, illetve a Kúria az önkormányzat jogi

aktusai vonatkozásában megsemmisítő döntést hoz, akkor a testületet olyan **személyösszességként** kezeli, amelynek egységes akarata van, mint a természetes személynek, holott nem természetes személy. Ebben a vonatkozásban a testületi cselekvés tekinthető egy fiktív személyiség, egy közjogi jogi személy megnyilvánulásának. Ha a jogszabály úgy rendelkezik, hogy a közigazgatási szerv cselekvésének közjogi következményeit a szervnek *mint egésznek kell betudni*, akkor nem egészen alaptalan e szervről *mint közjogi jogi személyről* beszélni. A közjogi jogi személy e felfogása azt fejezi ki, hogy a **közigazgatási szerv nemcsak a közigazgatási jog szerint jogalany**, hanem a közigazgatási jogon túlmutató közjog szerint is. Mindez természetesen nem érinti a közigazgatási szerv polgári jog szerinti jogi személyiségét. A közigazgatási szerv közjogi személyként történő felfogásának egészen különleges változata – az angolszász jogcsaládban – a *sole corporation* doktrína, amely az *egyszemélyes hatóságot* is közigazgatási szervnek tekintve rá is alkalmazhatónak tartja a közjogi jogi személy fogalmát.<sup>27</sup>

5. A jogi személy fogalmának **két lényeges eleme** van: egyrészt a **személyösszesség** olyan megszemélyesítése, mintha egy valóságos, fizikailag létező személy volna, másrészt olyan **cselekvőképesség** és közös akarat **feltételezése**, amellyel több személy együttesen nem rendelkezhet. A jogi személy a jog által létrehozott mesterséges képződmény, amely csak a jog által meghatározott, tipizált cselekmények elvégzésére képes. A jogi személy mesterséges megszemélyesítés, *perszonifikáció*. A **megszemélyesítés** olyan jogképességet jelent, amelynek természetes vagy erkölcsi alanyiság nem felel meg. A mesterséges megszemélyesítés következménye, hogy a jogilag kreált személyhez olyan tulajdonságokat és eseményeket kell hozzárendelni, amelyekre pszichikailag képtelen lenne. A jogi személynek nem cselekményei, hanem **neki beszámított cselekményei** vannak, mivel a jogi személynek valójában nincs cselekvőképessége. A beszámítás révén a jogkövet-

<sup>27</sup> Vö.: MOÓR Gyula (1931): *A jogi személyek elmélete*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottság. 2. szám. 32.

kezmény közvetlenül a jogi előfeltételekből adódik. A beszámítással a jogi személy *joghelyzetekből joghelyzetekbe* jut. A jogi személyt tehát a perszonalifikáció és a beszámítás vonatkozásában is – vagyis kettős értelemben – a jog alkotja meg, alakítja ki. Ez a mesterségesség azokban nemcsak a jogi személyek tekintetében áll fenn, hanem valójában *mindenkire* nézve, akit a jog jogosultságok és kötelezettségek alanyává tesz.

6. **Horváth Barna** figyelemre méltó és eredeti jogelmélete számos megfontolásra érdemes adalékkal szolgál a jogalany-jogi személy problematika általános és közigazgatási jogi megközelítéséhez. A **realista** jogfelfogás szellemében Horváth úgy vélte, hogy a **természetes** személy és a **jogi** személy jogalanyiséga, illetve jogképessége **egyaránt mesterséges**, mert *mindkettő* a jog által kreált.<sup>28</sup> A *természetes személy* az embernek az a jogi állapota (*statusa*), melynek határai között jogalany. A természetes *személy azért és annyiban jogalany*, amennyiben joghelyzetek kizárólagos alanya lehet. Ez a jogképesség a jogalanyiség lényege. Míg a természetes személy jogképessége esetén egy létező fizikai lény – az ember – jog által kreált állapotáról van szó, *a jogi személynek már a lényege is mesterséges*, a jog által kreált jogképesség. Mindkettő esetén jogalanyiségről beszélünk, jogalany alatt értve azt, akinek alanyi joghelyzeteket általában és kizárólagosan tulajdonítani – neki beszámítani – lehet és kell. A beszámítás lehet periferikus és centrális. A *periferikus* vagy tárgyi értelmű beszámítás egy jogkövetkezmény meghatározott jogi előfeltételnek való tulajdonítása, *centrális* vagy alanyi beszámítás az alanyi joghelyzet egy meghatározott alanynak tulajdonítása. A jogi személyek szükségszerűen idegen személy általi képviselőre szorulnak, ezt a jelenséget nevezi Horváth Barna **szerviségnek** (*Organschaft*).<sup>29</sup> A szerv mesterségesen, jogi művelettel létrehozott jogi személyszerv, a szerv, a közigazgatási

<sup>28</sup> Lásd: HORVÁTH Barna (1937): *A jogelmélet vázolata*. Szeged, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt. 153.

<sup>29</sup> Vö.: HORVÁTH Barna (1934): *Rechtssoziologie*. Berlin–Grunewald, Verlag für Staatswissenschaften und Geschichte G.m.b.H. 294.



szerv és a jogi személyiség tehát elválaszthatatlanul összetartozik. Jogi személyiség nincs szervezet nélkül; de a fordított irányú következtetés is helytálló: a közigazgatási szervek eleve jogi személyek, a közigazgatási jogalanyiség legfőbb eleme a jogi személyiség.<sup>30</sup> Ha a jogszabály közigazgatási szervet hoz létre, a szervet mint jogi személyt teremti meg. Elvileg lehetnek olyan joghelyzetek, melyek nem köthetők meghatározott alanyhoz, vannak tehát alanytalan joghelyzetek, ám a közigazgatás csak olyan joghelyzeteket idéz elő, amelyek *alanyok nélkül elképzelhetetlenek*. Mindez azt jelenti, hogy a közigazgatási szerv léte, jogalanyiséga és jogi személyisége között közvetlen és szükségképpeni kapcsolat áll fenn. Ezen a helyzeten nem változtat, hogy a jogi személyiséggel rendelkező közigazgatási szerv jogalanyiségát meghatározó *jogképességnek* vannak fokozatai. A közigazgatási szervek mint jogi személyek jogképessége – abban a körben, amelyben a jogszabály mesterségesen létrehozta azokat – *különböző fokozatú*: teljes, részleges vagy akár hiányzó is lehet.

7. A német közigazgatási jogtudományban uralkodó felfogás szerint a jogrendszer teremtményeiként a jog személyei (*Rechtspersonen*) csak annyiban rendelkeznek jogi léttel, jogi személyiséggel vagy jogalanyiséggal, amennyiben valamilyen jogok és köteleességek alanyai lehetnek, vagyis van jogképességük. A **jog személyei nem önálló**, önmagukban lévő **jelenségként** állnak szemben a jogrendszerrel, hanem benne és belőle léteznek: a jogrendszer hozza létre őket és a jogrendszer hatókörén kívül lényegüket veszti el, és ezért nem is léteznek. A beszámítás lehetősége, vagyis hogy a jog személye alanynak legyen tekinthető, ezért a jogképesség keretein kívül nem adott, hiszen éppen a beszámítást keletkeztető jogtételek azok, melyek az érintett jogalanyt a beszámítás címzettjévé minősítik, és ezáltal létrehozzák a jogképességet. Sem a jogképesség, sem a jogi személyiség nem létezik abszolút és absztrakt értelemben, érvényük mindig *konkrét és relatív*, azaz csak

<sup>30</sup> Vö.: TAMÁS András (2010): *A közigazgatási jog elmélete*. (4. kiadás.) Budapest, Szent István Társulat. 33–34.

egyes jogtételek, és így csak egyes jogviszonyok vonatkozásában érvényesülnek. Ezért nem lehetséges a jogi személy teljes és mindenre kiterjedő, általános jogképességéről beszélni. Az általános – teljes – jogképesség ugyanis azt jelentené, hogy birtokosa mindegyik, bármelyik jog és kötelezettség alanya lehet. Ez pedig akkor is abszurd helyzet, ha a jogi személy jogképességét jogági határok között, esetünkben mint közigazgatási jog szerinti jogképességét értjük. Általános jogképességet feltételezve az ezzel rendelkező jogi személy egybeesne a jogrendszerrel, de legalábbis a jogággal.

8. Jogi személy esetében a mesterséges megszélyesítés *szervezési eljárás* is. A jogi személy perszónifikációja meghatározza a szerv helyét a többi szerv rendszerében. A szerv teste a jogoknak és a köteleességeknek az a tömege, amely a szervet jogalannyá teszi. Ha semmilyen jognak vagy köteleességnek nem lehet alanya, jogképesség hiányában a szerv teste tűnik el. A nem jogképes szerv jogilag nem létezik, mivel egyetlen jogtételnek sem lenne alanya, egyetlen jogi helyzet sem szármítható be neki. A teljes és a részleges jogképesség elhatárolásakor nem minőségileg különböző képességekről van szó, hanem kizárólag a jogképesség mennyiségileg különböző fokozatáról, illetve összegződéseről. A jogképesség a közigazgatási szerv tulajdonágainak foglalatja, amely alkalmassá és képessé teszi arra, hogy a közigazgatás és a polgár viszonyában jogok és köteleességek alanya legyen.

9. A jogi személyiség és az azt megalapozó jogonalanyság tehát szorosan **kapcsolódik** azokhoz a helyzetekhez, azok minőségéhez és mennyiségéhez, melyekben az adott alany **beszámítási pont**, vagyis amelyek esetében neki **alanyi joghelyzeteket** tulajdoníthatunk. A közigazgatásban ezeket az alanyi joghelyzeteket alapvetően a **hatásköröket** meghatározó jogi előírások teremtik meg. A közjogi jogi személy, illetve a közigazgatási jogi jogi személy fogalmának egynemű és egyértelmű hatásköri meghatározásokon – rögzített alanyi joghelyzeteken – kell alapulnia. A polgári jogban a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 3:1. §-a szerint a jogi személy jogképes,

és jogképessége általában kiterjed mindazokra a jogokra és kötelezettségekre, amelyek jellegüknél fogva *nem csupán az emberhez fűződhetnek*. A polgári jogban a jogi személy jogképessége eredeztethető az ember jogképességéből, a közigazgatási szervek esetében azonban ez a levezetés nem alkalmazható. Nem állítható ugyanis – analógiával élve –, hogy a közigazgatási szerv közigazgatási jogképessége kiterjed mindazokra a jogokra és köteleességekre, amelyek jellegüknél fogva csak a természetes személy polgárhoz vagy ügyfélhez fűződhetnek. A közigazgatási szerv polgári jogi értelemben lehet jogi személy, a polgári jogi jogi személyiség azonban nem ad eligazítást a közigazgatási jogi jogi személyiség kérdésében. A közigazgatási szerv polgári jogi és közigazgatási jogi jogi személyisége a jogi személy *két különböző* típusa.

## 1.6. A költségvetési szervek jogalanyisága és a közjogi személyek

1. A **2006–2007-es évben** lépések történtek annak érdekében, hogy a közigazgatási szervek jogalanyisága *egységes* szabályozást kapjon. A részleges reform elemeként hozta meg az Országgyűlés a költségvetési szervek jogállásáról és gazdálkodásáról szóló 2008. évi CV. törvényt, amelyet a jogi köznyelv **státustörvényként** emlegetett. A törvény a költségvetési szerv további kategóriákra tagolt, de átfogónak szánt fogalmát használta, melyet az államháztartás egyéb szervezeti elemeitől elkülönített, hangsúlyt adva ezzel a költségvetési szerv különös jelentőségének a közjogi jogalanyok rendszerében. Nem sokkal később azonban a 2010. évi XC. törvény hatályon kívül helyezte és visszaállította azt a rendszert, amelyben a költségvetési szervek működését és gazdálkodását az *államháztartásra* vonatkozó törvényi előírások között kell rendezni. A státustörvény ma már a közigazgatási jog történetének epizodikus emléke, néhány részlete azonban a közigazgatási jogi jogalanyiség és jogi személyiség szempontjából hordoz tanulságokat.

2. A **státustörvény** a költségvetési szervek két csoportját különböztette meg, az egyikbe a *közhatalmi*, a másikba a *közszolgáltató* költségvetési szervek tartoztak. A közszolgáltató költségvetési szervek egységes szabályozása a törvényhozó számára nehéz feladatnak tűnhetett, mert e szervek körét további négy alcsoportra: *közintézményekre, közintézetekre, vállalkozó közintézetekre és közüzemekre* osztotta. Ha nem is határozta meg általános érvennyel, hogy a közhatalmat gyakorló költségvetési intézmények esetén *milyen hatalom* gyakorlása minősül közhatalomnak, az e körbe tartozó példálózó felsorolása mégis segítséget nyújtott a közigazgatás közhatalmi szerveinek besorolásához. A státustörvény kategorizálási rendszere azt igyekezett egyértelművé tenni, hogy a költségvetési szervek *alapfeladataik* szerint milyen típusú jogokhoz és köteleességekhez kapcsolódó jogképességgel rendelkeznek. A jogképesség körébe vonható jogok és köteleességek azonban a költségvetési szervek esetében egyáltalán nem csak közigazgatási jogiak, így végül is a státustörvény költségvetési intézményi kategóriái nem vittek közelebb a közigazgatási jogképesség és a közigazgatási jogi jogi személyiség dogmatikai tisztázásához. A státustörvény szabályainak meghatározó elemei nem a közhatalmi, illetve a közszolgáltató költségvetési szervek jogalanyiségének különbözőségére vonatkoztak, hanem az *alapító*, illetve *irányító szervek* és a költségvetési szervek elhatárolását domborították ki. A költségvetési szerv jogképességének lényege, hogy az alapító szervhez képest *származékos*, az irányító szervhez képest pedig *másodlagos*, vagyis a költségvetési szerv jogképessége szükségképpen *korlátozott*. A költségvetési szerv létesítésére, irányítására és gazdálkodására vonatkozó részletes és differenciált szabályozás önmagában nem ad elegendő *jogi alapot* a jogalanyiség és a jogi személyiség közigazgatási jogi fogalmának értelmes használatához.

3. A közigazgatási szervek **jogalanyiséga viszonylagos**, mert azoknak a jogoknak és köteleességeknek a köre, amelyeknek a szerv alanya lehet, nem szervei minőségéből, hanem a számára meghatározott *feladat- és hatáskörből* következik. A közigazgatási szerv szervei

változatlansága esetén is változik jogalanyisága, ha feladat- és hatáskörei változnak. A szerviség dinamikájában *viszonylagosan független* attól, hogy a közigazgatási szerv milyen jogok és kötelességek alanya, vagyis hogy milyen a jogképessége. A közigazgatási szerv létrehozása több lépésben történik, amelynek első foka a szerv típusának meghatározása, ezt követi szervezeti rendjének kialakítása, majd a közigazgatási feladat- és hatáskörök hozzárendelése a szervhez, illetve szervezeti egységeihez. Közvetlenül vagy áttételesen minden közigazgatási szerv alapvető státusa *alkotmányjogi*, ehhez igazodik a szerv *közigazgatási, pénzügyi, polgári jogi* és más jogág szerinti jogalanyisága. A jogalanyiság megtestesítője szervek esetében a *jogi személyszerv*, azaz a joghelyzetek *átmenő* beszámítási pontja:<sup>31</sup> a jogi személy. Annak természetesen nincs akadálya, hogy a jogi személyt, illetve a jogalanyiságot ne jogágak keretei között, hanem a jogalanyok joghelyzeteit meghatározó *jogszabályok alapján* értelmezzük. Az ilyen funkcióval rendelkező törvények sajátos jelentéssel használják a *közigazgatási szerv*, illetve a *hatóság fogalmát*.

4. A közigazgatási szerv fogalma különös szerepet játszik a **közszolgálati tisztviselők** jogállásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.) rendelkezései között. A közszolgálati jogviszony munkáltatói oldalán állhatnak *államigazgatási szervek*, azaz a központi államigazgatási szervek és a központi államigazgatási szervek területi és helyi szervei. Közszolgálati munkáltatók lehetnek az *önkormányzatok szervei is*. Az államigazgatási szervek és az önkormányzati szervek a közigazgatási szerv fogalma alá rendelhetők ugyan, de a közigazgatási szervek köre nem pontosan fedi azokét, amelyek közszolgálati jogviszonyban foglalkoztatják személyi állományuk szerve szempontból jellegadó részét. A Kttv. 6. §-ának 13. pontja közigazgatási szervnek minősíti azokat, amelyekre a törvény hatálya kiterjed. A Kormány vagy a helyi önkormányzat nem közigazgatási szerv, jóllehet mind-

<sup>31</sup> Lásd: HORVÁTH Barna (1937): *A jogelmélet vázlatja*. Szeged, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt. 153.

kettő szervezetében közszolgálati jogviszonyban állnak a tisztviselők. Ugyanígy vannak olyan sajátos jogállású szervek, amelyek a személyi állományukat közszolgálati jogviszony alapján foglalkoztatják. Ezek is a közjog által statuált jogi személyek: *közjogi jogi személyek*, de nem közigazgatási szervek. Ilyen esetekben a hagyományosan nem kategorizálható szervek jellemzésére és tipizálására alkalmasabbnak tűnik a közjogi jogi személy fogalma, mint a jóval pontatlanabb *közigazgatási szerv* megnevezés.

5. A közigazgatás talán legfontosabb tevékenységfajtájának, a *hatósági* tevékenységnek – pontosabban az ahhoz kapcsolódó eljárásnak – átfogó szabályozását nyújtja a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.), melyet 2018. január 1-jén felvált az akkor hatályba lépő általános közigazgatási rendtartás (2016. évi CL. tv., az Ákr.). Mindkét törvény szervi hatálya alá a törvény által *hatóságnak* tekintett jogalanyok tartoznak, tehát ezek azok a szervek, amelyeknek hatósági eljárási alanyi joghelyzeteket számíthatunk be. A Ket. 12. § (3) bekezdése alapján a helyi önkormányzat képviselő-testülete hatóságnak tekintendő, az egyébként költségvetési szerv polgármesteri hivatal viszont nem. Az Ákr. alkalmazásában hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki. Hatóságok tehát például a helyi önkormányzat egyszemélyes szervei, akik a hatáskör *ad personam* címzettjei. A helyi önkormányzat e szervei nem közigazgatási szervek a Kttv. szerint, de a Ket. és az Ákr. eljárásukat úgy tekinti, hogy abban hatóságként vesznek részt, vagyis hatósági ügy **jogalanyai** lehetnek. Szervi jogalany az összes államigazgatási szerv, de ez a kör tovább bővíthető, mert törvény vagy kormányrendelet nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott szervezetet, köztisztületet vagy személyt is feljogosíthat közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására, így pedig nem közigazgatási szervek is hatóságokká válhatnak.

Mind az önkormányzat szervei, mind a nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott szervek esetén őket hatósággá a számukra jogszabályban megállapított **hatáskörök** teszik. A Ket. és az Ákr. fogalmi rendjében a hatóság *hatósági hatásköre miatt* hatóság, és nem azért, mert közigazgatási szerv. Ha nem közigazgatási szervként hatósági hatáskört kap, közigazgatási jogi értelemben **jogalannyá** válik, tudniillik közigazgatási jogi jogok és köteleességek alanya lehet, miközben nem szükségszerű, hogy polgári jogi jogi személyisége is van. A polgári jogi jogi jogi személyiség tehát a hatóságok esetében *sem elegendő* a jogi személyszerv jogalanyiségének megalapozásához. A közigazgatási jogi jogi személy konstrukciója nemcsak közigazgatási szervek vonatkozásában használható, hanem olyan szervek esetében is, amelyek más törvényi elnevezést viselnek, és hatóság vagy költségvetési szerv a jogi nevük.

## 1.7. A közjogi jogi személyiség és az alkotmányos jogok védelme

1. A közjogi jogi személy fogalmának meghatározása és használata akkor vette kezdetét, amikor a XIX. század végén Otto Mayer és Paul Laband kísérletet tett a *közjogi dogmatika* magánjogi minta szerinti kidolgozására.<sup>32</sup> Bizonyos közjogi fogalmak átvétele más jogágakból része a *közjog emancipációjának*. A korai polgári jogállam az állam szerveinek nem tulajdonított előjogokat az egyénekkal szemben. Az állam és az egyén között megosztott jogok és köteleességek **alanyi jellegét** az állam tekintetében is meg kellett alapozni, és erre a jogi személy közjogiasított változata alkalmasnak tűnt. Arról lehet vitatkozni, hogy a jogrendszer egésze jogágak szerint tagolódik-e, és arról is, hogy a jogágak területe és határai hogyan jelölhetők ki. Az minden-

<sup>32</sup> Vö.: FORSTHOFF, Ernst (1966): *Lehrbuch des Verwaltungstechts. 1. Band. Allgemeiner Teil.* (9. Auflage.) München–Berlin, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung. 50–51.

esetre az európai jogi gondolkodás szisztematizáló beállítottságához tartozik *Ulpianus* (i. sz. III. század eleje) óta, hogy a jogrendszer két nagy része: a *közjog* és a *magánjog* megkülönböztethető, a közjog és a magánjog szerkezeti és működési elvei között pedig alapvető különbségek vannak. A XIX. század közjogi dogmatikusai tisztában voltak a közjog és a magánjog eltérő sajátosságaival, és egyáltalán nem gondolták, hogy a magánjog olyan intézménye, mint a jogi személy, minden további nélkül felhasználható a közjogban is. Már csak azért sem, mert a magánjog a *jogosultságok* és a *kötelességek* köré szerveződik, míg a közjogban – legalábbis azon részében, amely az államot érdekli, *quod ad statum rei Romanae spectat* – a jogosultságok és kötelességek reflexeként a *hatáskör jogi konstrukciója* is jelen van.

2. Amint már részletesen kifejtettük, a közjogban és a magánjogban egyaránt vannak **személyösszességek**, amelyeket jogaik és kötelességeik szempontjából a jog úgy kezel, *mintha* valóságos pszichikai és fizikai tulajdonságokkal rendelkező természetes személyek volnának. Ez az alapja annak a felosztásnak, miszerint jogi személyek vannak a közjogban és a magánjogban is, jóllehet jogi konstrukciónk nem teljesen azonos. Az más kérdés, hogy a közjog és a magánjog alapvetően különböző területén belül lehet-e további jogágak szerinti tagolást végezni, s ennek megfelelően van-e értelme a jogi személyek *jogágakhoz igazodó* további differenciálásának. Tekintetbe kell venni, hogy a közjogban a jogi személy jogainak és kötelességeinek foglalata a *hatáskör*, és a jogi személynek tekintett közjogi szervek hatásköreit illetően vannak jellegbeli különbségek aszerint, hogy a közjogon belül *milyen jogágakban* szemléljük azokat. Van értelme különbséget tenni az *alkotmányjogban*, illetve a *közigazgatási jogban* rögzített hatáskörök között, még ha e két jogág peremvidéke nem is egészen egyértelmű. Mindebből az is következik, hogy megfigyelhetők *alkotmányjogi jogi személyek* és *közigazgatási jogi jogi személyek*. A helyzetet bonyolítja, hogy a **tökéletesen közigazgatási** jellegű szervek sem csak közigazgatási jogviszonyok alanyai, hanem alkotmányjogiaké is. Ha működésük



alkotmányos feltételeinek biztosítása érdekében járnak el, ha alkotmányossági védelmet vesznek igénybe jogsérelmeik orvoslására, akkor **nem közigazgatási** jogaikat gyakorolják, és az állam szerveinek sem közigazgatási kötelezettségeik vannak velük szemben. A közigazgatási szerv szervszemélyisége ilyen viszonyokban is megmarad, alkotmányjogi viszonyba jogi személyként lép, és alkotmányjogi viszonyok részeként őt is jogi személyként kezelik. Van tehát létjogosultsága annak a felfogásnak, amely a közigazgatási szervek esetében nem közigazgatási jogi jogi személyiségről, hanem *közjogi jogi személyiségről* beszél, mintegy visszaállítva a közjogi jogágazatok eredeti és alapvető egységét. A lényeg mindenestre az, hogy a közigazgatási szerv magánjogi – polgári jog szerinti – jogi személyisége nem fejezi ki a közigazgatási szerv szervszemélyiségének egészét, a magánjog körét meghaladó jogai és köteleességei foglalatául szolgáló jogalanyiségének meglétét az jeleníti meg, ha közjogi értelemben is jogi személyként viselkedhet.

3. A közjogi jogi személy azon személyegyesülés perszonifikációja, amely *közjogi jogalany*. A közjogiság általános alapja a *törvényesség*.<sup>33</sup> A **törvényesség** ugyanis nem a jogágak által meghatározott jogi helyzet, hanem a közjog **egyetemes érvényű** elve, amely meghatároz és összeköt minden joghelyzetet. Ennek megfelelően közjogi jogi személy az állam, az állam egyes szervei: az Országgyűlés, az Alkotmánybíróság, a Kormány, a bíróságok, a minisztériumok, az országos hatáskörű közjogi szervek, a helyi önkormányzatok és egyszemélyi közjogi szervként a köztársasági elnök, továbbá a köztestületek, a közalapítványok, a közüzemek és a közintézetek. E szervek azért közjogi jogi személyek, mert több közjogi jogágba tartozó jogok és köteleességek vonatkozásában lehetnek jogalanyok. Ezt a tételt abba az irányba is lehet fordítani, hogy a közjogi jogi személy az *alapjogokat illetően is jogalany*.

4. A jogi személyt a jog teremti, így **jogállását** is a törvény határozza meg. Az Alaptörvény I. cikke az ember alapvető jogairól beszél,

<sup>33</sup> Vö.: TAMÁS András (2010): *A közigazgatási jog elmélete*. (4. kiadás.) Budapest, Szent István Társulat. 234.

ám a *jogi személy alapjogi jogalanyiságát* is elismeri meghatározott alapjogokra nézve, amint azt az Alkotmánybíróság is megerősítette számos határozatában.<sup>34</sup> Az alapjogi jogvédelmet azonban az Alkotmánybíróság sohasem általános érvénnyel ismerte el, hanem mindig *konkrét alapjoggal összefüggésben* foglalt állást abban a tekintetben, hogy a szóban forgó alapjog alkalmazható-e az adott jogi személyre. A jogi személyeket tehát – ha alapjog által védett szférában tevékenykednek – alapjogi védelem illeti meg, amennyiben az adott alapjog fogalmilag alkalmazható jogi személyre.

A jogi személyek közül **a helyi önkormányzatok kiemelt** alkotmányos pozícióban vannak. Jogállásuk lényeges eleme az Alaptörvényben meghatározott önkormányzati alapjogok – hatáskörcsoportok – tényleges érvényesülése, vagyis az, hogy ezek tényleges gyakorlására képes képviselő-testületet válasszanak meg, és az e jogok alapján működhessen. Ez az alapfeltétele annak, hogy valamely területi alapon létrehozott közigazgatási szervezetet helyi önkormányzatnak minősíthessünk. Ezt a felfogást támasztja alá az Alkotmánybíróságnak még a korábbi Alkotmány alapján megfogalmazott indokolása, amelyben leszögezte, hogy a törvény a helyi önkormányzatok minden típusa számára köteles biztosítani az Alkotmányban szabályozott alapjogok gyakorlását, azt, hogy minden önkormányzat önálló felelősséggel dönthessen az alapjogok körébe tartozó ügyeiben.<sup>35</sup> A helyi önkormányzathoz való kollektív természetű alapjogot az Alkotmánybíróság a helyi közösség választópolgárait megillető alapjogként fogta fel, mely tartalmánál fogva az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül, és egyúttal az önkormányzati jogok *anyajogát* is jelentette.<sup>36</sup>

5. Az önkormányzati alapjogok az *önkormányzás alapvető területeit*, fennhatóságait fejezték ki, azokat a **részautonómiákat**, melyek

<sup>34</sup> Lásd: 21/1990. (X. 4.) AB határozat, 7/1991. (II. 28.) AB határozat, 39/1995. (VI. 2.) AB határozat

<sup>35</sup> Lásd: 56/1996. (XII. 12.) AB határozat

<sup>36</sup> Lásd: 18/1993. (III. 19.) AB határozat, 22/1993. (IV. 2.) AB határozat

együttese alkotja a helyi önkormányzati autonómiát. A minél szélesebb körű közjogi jogalanyiség és annak részeként az alapjogi jogvédelem szempontjából lényeges alkotmányos rendelkezés volt – **ma ezt a sarkalatos** törvény hangsúlyozza –, hogy a helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg, továbbá hogy az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül. Az önkormányzatok tehát a számukra meghatározott jogok tekintetében alapjogi jogalanyok és alapjogi – a hatáskörcsoportok gyakorlását biztosító – védelemben részesülhetnek. Ha tehát valamely közigazgatási tevékenység törvényen alapuló kötelező önkormányzati feladatot képezett, a feladat ellátásának megszervezése során az önkormányzatok által hozott döntések, a megtett jognyilatkozatok, a megkötött szerződések, az alkalmazott egyéb jogi eszközök a kötelező önkormányzati feladatkörhöz kapcsolódó helyi önkormányzati hatáskörgyakorlásnak számítanak, és kiterjed rájuk a bírói utat biztosító rendelkezés hatálya.<sup>37</sup>

6. Ha a jogi személy a természetes személy **virtuális** mása, akkor megilletik mindazok a jogok, amelyek jellegüknél fogva nem csak az emberhez fűződhetnek. **Tulajdona** nyilvánvalóan lehet a jogi személynek is, sőt a jogi személy konstrukciójának egyik oka már a klaszszikus római jogban is az volt, hogy **célvagyonnak** adjon jogi formát. Az alkotmányok a tulajdont – illetve a tulajdonhoz való jogot – általában mint az *autonómia anyagi alapját* részesítik védelemben.<sup>38</sup> Dogmatikailag azonban a tulajdon tekinthető alapjognak, alkotmányos jognak és alkotmányban biztosított jognak is. A három kategóriához a *jogvédelem* különböző szintjei és formái tartoznak. A joghelyzetek oltalmazottsága megvalósulhat az *alanyi jog* értelmében, de lehetséges, hogy a joghelyzet csak *tárgyi védettséget* élvez.<sup>39</sup> Bár ez a jellemzés

<sup>37</sup> Vö.: 42/2008. (IV. 17.) AB határozat

<sup>38</sup> Vö.: SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó. 133.

<sup>39</sup> Lásd: SZLADITS Károly (1933): *A magyar magánjog vázlatja*. (Negyedik, átdolgozott kiadás.) Első rész. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata. 91.

a magánjogból származik, de dogmatikai értelemben van annyira semleges, hogy a közjogban is használható.

7. A közjogi jogi személyek tulajdona több tekintetben is **eltér a magánjogi jogi személyek** tulajdonától. Mindenekelőtt és döntően abban, hogy a közjogi jogi személy autonómiáját és az ennek megfelelő cselekvési lehetőségeit a részére meghatározott hatáskörök biztosítják, tulajdona tehát *hatásköreivel* áll összefüggésben. A hatáskörök változásával megváltoznak a cselekvési lehetőségek tulajdonnal való összefüggései is. Másfajta hatáskörök *másfajta materiális alapot* igényelnek. A tulajdonhoz való jog természetes személyek és magánjogi jogi személyek esetében sem abszolút jog, azaz korlátozható, a korlátozás azonban általában a *tulajdonra mint dologra* és *nem a tulajdonosra* mint – természetes vagy jogi – személyre irányul. Közjogi jogi személyek esetén ez nem szükségképpen van így: jogalanyiságuk változása ugyanis közvetlenül is kihat tulajdonhoz való joguk terjedelmére. Hatásköreik átalakítása vagy korlátozása tulajdonhoz való joguk tartalmát is átalakítja vagy korlátozza. A közjogi jogi személyre vonatkozó korlátozás a *tulajdonosra mint jogi személyre* irányul. Az Alkotmánybíróság döntései nem kategorikusak, de lényegében azon az elvi alapon állnak, hogy a közjogi jogi személyhez *közjogi tulajdon* tartozik.<sup>40</sup> A közjogi tulajdont alacsonyabb szintű védelem illeti meg, mint a magánjogi jellegű tulajdont. Ezzel összefüggésben érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy az Alaptörvény – eltérően a korábbi Alkotmánytól – *nem deklarálja* a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságát és egyenlő jogvédelmét, jóllehet biztosítja a tulajdonhoz való jogot és annak a kisajátítás intézménye köré szervezett jogvédelmét. A közjogi jogi személy és a tulajdon közjogi kapcsolatát nem érinti, ha az alkotmányozó megváltoztatja a tulajdon alkotmányjogi minősítését, és adott esetben azt nem alapjognak, hanem alkotmányos jognak nevezi. Ennek fényében kell értelmezni, hogy az Alaptörvény – eltérően a korábbi

<sup>40</sup> Lásd: 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, 58/B/1992. AB határozat, 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

Alkotmánytól – nem használja az önkormányzati alapjogok fogalmát, hanem *alapvető önkormányzati feladat- és hatásköröket rögzít*.

8. Az Alkotmánybíróság többször foglalkozott annak a kérdésnek a különböző vonatkozásaival, hogy a **költségvetési szervek** rendelkeznek-e **alapjogi** szintű tulajdoni jogvédelemmel. Az általánosabb probléma valójában a *közjogi jogi személy tulajdoni joghelyezeteinek* elvi meghatározása. A korábbi Alkotmány nem azt kívánta biztosítani, hogy az állam tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek önálló tulajdonnal rendelkezzenek, hanem azt, hogy *önállóan gazdálkodjanak*, s ennek módját törvény határozta meg. A költségvetési szervek önálló gazdálkodására és nem önálló tulajdonára utaltak az Alkotmány ettől eltérő, így például az önkormányzati tulajdonra vonatkozó szabályai is. A helyi önkormányzat képviselő-testülete gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat. Ezek az előírások – némileg eltérő szövegszerkesztéssel – az Alaptörvényben is helyet kaptak, de az Alaptörvény már nem utal általánosságban az önkormányzati tulajdon állami tiszteletben tartására. Azt a tulajdont viszont továbbra is alkotmányos védelem illeti meg, amely a *gyakorolt* önkormányzati hatáskörök anyagi alapját képezi. Az önkormányzatnak a hatásköreivel összefüggésben van tulajdona és tulajdonvédelme, amiben nincs hatásköre, ott tulajdonhoz való joga sincs.

9. A jogi személy tulajdonhoz való jogának alkotmányos védelmét az Alkotmánybíróság arra alapozta, hogy ezek a **szervek közjogi kötelezettségalanyok**,<sup>41</sup> tehát sajátos, *funkcionális jogalanyisággal rendelkeznek*. Jogalanyiságuk *relatív*. Az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a költségvetési szervek külön törvényben szabályozott jogalanyiságának megvalósulásához nem alkotmányos követelmény, hogy ők saját tulajdonnal rendelkezzenek. Az állami feladatok ellátását

<sup>41</sup> Vö.: SÁRKÖZY Tamás (2008): Szervezetek megszemélyesítése a jogban. Kis modern jogdogmatika. *Állam és Jogtudomány*. 49. évf. 1. sz. 3–4.

az *önálló felelősséggel való gazdálkodás* is biztosíthatja, mint ahogy más jogi személyek jogképességének biztosításához sem törvényi feltétel, hogy önálló tulajdonnal rendelkezzenek. A jogi személy lényeges ismérve az alapító vagyonától elkülönült saját vagyon megléte, de a saját vagyon feletti rendelkezési képességnek *nem kell abszolútnak* lennie.<sup>42</sup> A közigazgatási szervek feladat- és hatásköreinek védelme a jogalanyiságukat érintő tényező. A közjogi jogi személyiség jellegét nemcsak a feladat- és hatáskörük, hanem *jogvédelmük sajátos közjogi módja* is meghatározza. Ebből a szempontból alapvető jelentőségű a közjogi jogi személyek jogainak *alkotmánybírósági és közigazgatási bírósági* védelme.

A közjogi jogi személyek között *különleges jogalanyisággal* rendelkeznek a költségvetési szervek és a helyi önkormányzatok. Ez is mutatja, hogy a közjog – az alkotmányjog és a közigazgatási jog – nem ismeri az egységes közjogi jogi személyiséggel rendelkező szerv fogalmát, de elismer közjogi jogi személyeket. A közjogi jogi személyek köre azért differenciált, mert *törvények* hozzák létre őket.

---

<sup>42</sup> Lásd: 169/B/2000. AB határozat



## 2. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS SZERVEZETI RENDSZERE ÉS SZERVEZETI JOGA

### 2.1. Közigazgatási vagy államigazgatási szervek? Az elnevezés tartalma és használata

1. A **közigazgatási** szervek fogalmi köre a **tágabb** halmaz, melybe a legszélesebb értelemben minden közigazgatási feladat- és hatáskört gyakorló szervet (így az államigazgatási szerveket is) beleértjük, függetlenül attól, hogy egymással milyen viszonyban állnak, milyen szervezeti formában működnek, és bírnak-e önkormányzatissággal. A közigazgatási szervezet része tehát a helyi és a kisebbségi önkormányzatok rendszere (territoriális, azaz a területi alapú decentralizáció szervei), a köztisztviselői önkormányzatok (a funkcionális, azaz a szakmai tagolású decentralizáció szervei), számos közszolgáltató intézet, közintézmény, valamint az államigazgatási szervek rendszere is.

2. Az **államigazgatás** szervezetébe és fogalmába csak azokat az állami közigazgatási, döntő többségében hatósági feladatokat ellátó szerveket értjük, melyek a Kormány hierarchikus **irányítása** alatt állnak vagy tipikusan állami, államigazgatási, hatósági **feladatot** látnak el, de az alkotmányos garanciák miatt függetlenek a Kormánytól és így annak irányítási jogkörétől. Az államigazgatási szervek közé tartoznak: a Kormány, a minisztériumok, az országos illetékességű kormányhivatalok, a központi hivatalok, a helyi/területi államigazgatási szervek (vagyis a dekoncentráció alapján szervezett államigazgatási szervek), az autonóm és önálló szabályozó szervek (pontosabb elméleti megnevezéssel: a szabályozó hatóságok), valamint a rendvédelmi szervek. Jelen fejezetben kizárólag ezeket az államigazgatási szerveket tárgyaljuk részleteiben.



Az államigazgatási szervek szervezeti jogi fogalmi elemeit, kereteit, alapjait, valamint a közjogi és a közigazgatási jogi személyiség részleteit jelen kötetünk korábbi részében elemeztük. Így e fontos elméleti kérdéseket jelen fejezetben nem is említjük, hanem itt a kizárólag az államigazgatási szervek közigazgatási működésével, szervezetével, szervezeti jogi alapjaival és feladataival foglalkozunk.

## 2.2. Az államigazgatási szervek elméleti osztályozási szempontjai

Az államigazgatási szervek osztályozásának több kritériuma van a közigazgatás-tudomány szerint. A főbb osztályozási, csoportosítási szempontok közül kiemelendő:

- az általános és különös hatáskörű szervek szerinti,
- a központi vagy területi, dekoncentrált szervek szerinti,
- a dekoncentráció szintjei szerinti,
- a jogállás szerinti,
- a hierarchikus irányítás vagy felügyelet rendje szerinti, valamint
- a működési terület szerinti kategorizálás.

Ezen osztályozási szempontok közül a közérthetőség és a fontosság szerinti elsődleges csoportosítási módszer a **területi** alapon, vagyis a földrajzi értelemben vett működési területen alapuló megkülönböztetés. Ebből következően jelen fejezet tagolását is alapvetően erre építjük, vagyis elsődlegesen megkülönböztetjük a központi és a területi/helyi (dekoncentrált) államigazgatási szerveket. A központi államigazgatási szervek országos illetékességgel működő szervek, vagyis döntéseik az egész ország területén kötelező erejűek. A területi államigazgatási szerveket a megyei vagy a megyénél nagyobb illetékességi területen működő regionális államigazgatási szervek alkotják, míg a helyi

igazgatás a közigazgatás legalacsonyabb, a településeken működő dekoncentrált (központi szerv helyi kirendeltségeként működő) államigazgatási szerveket jelenti.

A többi főbb csoportosítási szempontra ehelyütt – terjedelmi okokból – csak vázlatosan térünk ki.

a) Az **általános és különös** hatáskörű szervek osztályozása aszerint tagolja az államigazgatási szerveket, hogy az államigazgatási hatósági és egyéb közérdekű feladatok széles körét (általános hatáskör) vagy valamely elhatárolható szakmai, szakigazgatási feladatot lát-e el (különös hatáskör). Általános hatáskörű központi államigazgatási szerv a Kormány (mely egyben a közigazgatás egész rendszerének központi szerve is), tipikus különös hatáskörű szerv valamely szakigazgatási feladatkörért felelős minisztérium. Területi szinten általános hatáskörű államigazgatási szerv a megyei, fővárosi kormányhivatal és a jegyző.

Fontos kiemelni, hogy a központi államigazgatási szervtípusok közül az egyetlen általános hatáskörű szerv a Kormány. A Kormány azonban több mint egyszerűen általános hatáskörű szerv, kormányzati szerepkörében ugyanis jogosult az államigazgatás szervezetének egészét befolyásolni: maga jogosult még a miniszterek feladatait is meghatározni, ebből következően a „szükségképpeninek” tekintett központi államigazgatási szervek, a minisztériumok hatáskörét is. A kormányhivatalokat, az autonóm államigazgatási és az önálló szabályozó, valamint a rendvédelmi szerveket ugyan az Országgyűlés hozza létre, de a parlamentáris kormányformából adódóan a Kormánynak ezek vonatkozásában is kezdeményező szerepe van, sőt a kormányhivatalok és a rendvédelmi szervek szervezetének kialakítását az Országgyűlés már nem is tartotta fenn magának. A Kormányhoz képest a többi központi államigazgatási szerv hatásköre egyrészt nem általános, másrészt a Kormány vagy kivételesen az Országgyűlés döntésétől függően terjedhet ki több vagy kevesebb közigazgatási ügýtípusra.

b) A **dekoncentráció**, vagyis a központi államigazgatás hierarchikus irányítása keretében területi, regionális vagy egyéb szakmai

alapon helyi szintre szervezett államigazgatási szervek szerinti osztályozás lényege, hogy az adott államigazgatási feladatot a kormányzat kizárólag országos szinten vagy helyi szinten is megszervezi-e. Vagyis egyetlen országos illetékességű államigazgatási szerv látja-e el a szakigazgatási feladatot az ország egész területén, vagy a feladat sokrétűsége, nagy száma, a lakossághoz való közelebb hozása vagy egyéb szakmai indok, sajátosság alapján az országos, központi államigazgatási szerv irányításában a feladat ellátását területi, helyi szinten is megszervezi-e az állam. A dekoncentráció (a területi szintek) foka attól függ, hogy az országos szinthez képest hány területi szintet hoz létre az adott feladatellátás tekintetében a kormányzat: egy vagy több szintet. (Például az adott államigazgatási feladat országos és megyei szintű államigazgatási szerv útján való ellátásának megszervezése egyszintű dekoncentrációt jelent, míg a közfeladat országos, megyei és a megyei „alatt” járási, városi vagy „körzeti” szintű megszervezése kétszintű dekoncentrációt jelent.) A dekoncentráció típusa pedig azt jelenti, hogy a helyi, területi államigazgatási szerv megszervezése igazodik-e az ország területi beosztásához, vagy ahhoz képest eltérő területiséggel szervezik meg. Az ország területi beosztásához képest eltérő területi alapú szervezést földrajzi okok vagy az adott feladat szakmai sajátosságai indokolhatják (ilyen például, ha a feladatellátást vízgyűjtő területenként vagy domborzati viszonyokhoz igazodóan szervezik meg, és nem a megyehatárokhöz illeszkedően).

c) A **jogállás** szerinti osztályozás alapulhat egyrészt az államigazgatási szervek jogállásának alkotmányjogi szintű tartalmi elemein (a hatalmi ágak szintjét elérő jogállási elemek, alkotmányjogi szintű hatáskörök, feladatok, az Alaptörvény államigazgatási szervezetet érintő szabályai, alkotmányos elvek, követelmények), másrészt az államigazgatási hierarchikus irányítástól való függetlenség, autonómia kérdéskörén, harmadrészt a jogalkotási, szervezetalakítási és egyéb kiemelt hatáskörökön.

d) A hierarchikus **irányítás és felügyelet** csoportosítási szempontja pedig aszerint osztályozza az államigazgatási szerveket, hogy melyek tekintetében érvényesül irányítás, melyek esetében felügyelet, valamint hogy az irányítás vagy a felügyelet eszközei, tartalma milyen körben és milyen módon érvényesül az egyes államigazgatási szervek tekintetében.

### 2.3. Az államigazgatási szervek közötti viszonyrendszer alapjai, tevékenység típusai

Az államigazgatási szervek közötti viszonyok részletes tartalmát és összefüggéseit a közigazgatási tevékenységfajták keretében mutatjuk be sorozatunk e kérdéssel foglalkozó második kötetében.<sup>43</sup> Ehelyütt tehát kifejezetten a szervezeti jogi kérdések szempontjából tárgyaljuk az államigazgatási szervek közötti viszonyrendszert, tevékenységeket. Az államigazgatási szervek között működő közigazgatási tevékenységek az ún. szervrendszeren belüli vagy másik elnevezésével az ún. hierarchikus közigazgatási tevékenységek közé sorolhatók. Idetartozó tevékenységfajták az irányítás és a szervezetek közötti felügyelet.

#### 2.3.1. A hierarchikus irányítás

Az irányítás a közigazgatási szervezeti rendszeren belül, két önálló közigazgatási szerv közötti **alá-fölé rendeltségi** viszonyrendszerben valósul meg, vagyis irányítási vagy tulajdonosi hatalmon alapuló alá-fölé rendeltségi jogviszony keretében végzett igazgatási tevékenység.<sup>44</sup> Az irányítás általános esetben az irányított teljes szervezetére és teljes

<sup>43</sup> PATYI András (2017): *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.

<sup>44</sup> LŐRINCZ Lajos (2007): *Közigazgatási jog*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 90–92.

működésére kiterjed, amelynek célja az irányított hatékony, megfelelő, jogszerű működésének biztosítása.<sup>45</sup> A hierarchikus irányító szervet az irányítási jogviszonyban megilleti az irányítási hatalom és eszközrendszer **teljessége**, amellyel az irányító közigazgatási szerv közigazgatási anyagi jogi normában biztosított irányítási hatáskörében meghatározó befolyást gyakorol az irányított közigazgatási szerve. Az irányítás keretében a folyamatos, **tartós** jellegű meghatározó befolyás érvényesítésének alapja a hierarchikus ellenőrzés eszközrendszerre.<sup>46</sup> A hierarchikus ellenőrzés csak két közigazgatási szerv közötti irányítási jogviszony keretében érvényesülhet. A hierarchikus ellenőrzés tehát alapvetően teljes körű ellenőrzési jog, amely az irányított minden működési viszonyára, annak jogszerűségére, célszerűségére és eredményességére is kiterjed, amelyben az ellenőrzés során igénybe vehető ellenőrzési jogosítványok, eszközök köre a közigazgatási jog által nem feltétlenül szabályozott. A hierarchikus ellenőrzés mindazon jogosítványokat magában foglalja, amelyekkel az irányító közigazgatási szerv adatokat, információkat szerez az irányított közigazgatási szerv feladatainak ellátásáról, működéséről, belső és külső viszonyrendszeréről.

Az irányítás tehát a **legerősebb és legteljesebb akaratérvényesítés** az alárendelt államigazgatási szerv fölött, ugyanis része a felügyelet és az ellenőrzés is, a szervezet létrehozása, átszervezése és megszüntetése is. Az irányítás az irányított teljes szervezeti alárendeltségét eredményezi és minimalizálja az önálló cselekvési szabadságát, azonban megteremti a működési feltételeit. Az irányítás irányulhat kizárólag az irányított szakmai tevékenységére (szakmai irányítás), a szervezetre (szervezetirányítás) vagy mindkettőre (teljes irányítás).

<sup>45</sup> MADARÁSZ Tibor (1987): *Közigazgatás és jog*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 237.; TAMÁS András (2001): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat. 246.

<sup>46</sup> LÓRINCZ Lajos (szerk.) (1997): *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Budapest, Rejtjel Kiadó. 117.

### 2.3.2. A szervezetek közötti (hierarchikus) felügyelet

Az irányítástól elkülöníthető a közigazgatási szervek között fennálló, **önállósult** tevékenységet képező **felügyeleti típusú** viszonyrendszer, azaz a hierarchikus felügyeleti jogviszony és ennek keretében pedig a hierarchikus felügyeleti ellenőrzés. Bár a hierarchikus felügyelet esetében is fennáll egyfajta hatalmi viszony a két közigazgatási szerv között, de a felügyelet lényegesen kisebb befolyást biztosít, mint az irányítás.<sup>47</sup> Az irányítás ugyanis – a jogszabályokban az adott irányítási jogviszony tekintetében meghatározott korlátok mentén – teljes körű alá-fölé rendeltségi, függőségi viszonyrendszert jelent a szervek között, míg a felügyelet jogilag **behatárolt** keretek közötti hatalmi viszony.

A felügyelet esetében a felügyeletre jogosult szerv beavatkozásának határa csak a felügyelt szerv meghatározott tevékenységére, működésére terjed ki, és azon belül jogosítványaiában, eszközrendszerében is korlátozott az irányításhoz képest.<sup>48</sup> A felügyelet tartalmából továbbá hiányzik az „irányítói célkitűzés”,<sup>49</sup> ugyanis a felügyelet tartalmát, célját jogszabályok rendezik.<sup>50</sup> Ez a típusú önálló felügyeleti jogviszony általában szakmai felügyeleti hatáskört jelent az államigazgatási szervek viszonyrendszerében, amelyhez a legtöbb esetben szakmai irányítási eszközök is kapcsolódnak.

A felügyeletnek is minden esetben feltétlen, elválaszthatatlan része a felügyeleti **ellenőrzés**.<sup>51</sup> A hierarchikus felügyeleti ellenőrzés annyiban korlátozottabb az irányítási ellenőrzéshez képest, hogy csak a jogszabályokban meghatározott felügyeleti hatáskör terjedelmében végezhető.

<sup>47</sup> TORMA András (2004): A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre. *Magyar Közigazgatás*, 54. évf. 8. sz. 454.

<sup>48</sup> BÉRCESI Ferenc – IVANCSICS Imre (2003): A felügyeleti ellenőrzés. *Magyar Közigazgatás*, 53. évf. 2. sz. 67.

<sup>49</sup> BALLA Zoltán (1998): Az irányítás és a felügyelet jogintézményeinek egyes kérdései, különös tekintettel a felsőoktatásra. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 3. sz. 170.

<sup>50</sup> ZSUFFA István (2004): A közigazgatási szervek irányítása és felügyelete. *Magyar Közigazgatás*, 54. évf. 7. sz. 414.

<sup>51</sup> KISS László (1994): Az irányítás és a felügyelet időszervi kérdései a közigazgatásban. In FOGARASI József (szerk.): *Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái*. Budapest, Unió Kiadó. 64.

E felügyeleti ellenőrzés (és ehhez igazodóan a felügyeleti jogkör is), a jogi szabályozottság ellenére általánosan – a jogi szabályozástól függetlenül – nemcsak a jogszerűsége, hanem az eredményessége, célszerűsége, hatékonyságra és egyéb szakmai szempontokra is kiterjed. Ezen az alapon, azaz a jogi szabályozásban biztosított felügyeleti jogkör, a befolyás, beavatkozás tartalmának határai, terjedelme, meghatározó jelentősége, erőssége alapján lehet elhatárolni, különbséget tenni a közigazgatási szervek közötti felügyeletek körében.

A szervezetek közötti vagy hierarchikus felügyelet tehát a felügyeletet gyakorló szerv számára az irányításnál **szűkebb eszközrendszer** alkalmazását teszi lehetővé. Nem eredményez teljes szervezeti alárendeltséget, célját a jogi szabályozás meghatározza, általában leszűkíti a működés egy meghatározott területére. Az önálló felügyelet általában korlátozott (lehet például szakmai, pénzügyi, törvényességi).<sup>52</sup> A felügyelet funkciója, hogy a felügyelt szerv működésének ellenőrzése során észlelt hibákat a felettes szerv beavatkozásával, intézkedésével korigálják.

## 2.4. Az államigazgatási szervek jogállásának alkotmányjogi alapjai, alkotmányos meghatározottsága

1. A jogállamiság elvének megfelelően az államigazgatási szervezeti rendszerre vonatkozóan minden ország „alkotmányjoga”, hazánkban pedig az Alaptörvény dogmatikailag is garanciális kereteket és normatív alapokat, tartalmat ad. Az Alaptörvényből eredő legfontosabb, az államigazgatási szervezeti rendszert alapvetően **meghatározó alapok** közül kiemelendők:

<sup>52</sup> FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.) (2005): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris Kiadó. 257., 342.; MADARÁSZ Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 57., 61–64.

- az Országgyűlés államigazgatási szerveket érintő garanciális hatáskörei és szervezetalakítási jogkörei;
- az Országgyűlés államigazgatás feletti törvényességi felügyeleti jogköre (a fékek és ellensúlyok érvényesülése körében);
- a Kormány és a minisztériumok alkotmányos meghatározottsága és „kiemelt” jogállása;
- az Alaptörvényben nevesített államigazgatási szervek jogállása, szabályozása;
- a Kormány államigazgatási szervekre vonatkozó, Alaptörvényből eredő szervezetalakítási szabadsága;
- a törvényesség elvének azon érvényesülése, miszerint minden államigazgatási szervet jogszabállyal kell létrehozni, mégpedig úgy, hogy az megfeleljen a magasabb szintű jogforrásban a szervezetalakításra vonatkozó követelményeknek.

2. Az **Országgyűlés** az Alaptörvény alapján kiemelt szereppel bír a kormányzást és az államigazgatási szervezeti rendszert illetően, hiszen hazánk legfőbb népképviselői szerve az, amely megalkotja és módosítja az Alaptörvényt, illetve törvényeket alkot. Ezáltal az Országgyűlés dönt a hatalomgyakorlás, azaz a **kormányzás rendjéről** és számos alapvető részletéről is. A kormányzás központi szereplője tehát az Országgyűlés, amely mint alkotmányozó hatalom az Alaptörvényben rendelkezik a kormányzás (azaz a hatalommegosztás) szervezetéről.

Ennek keretében az Országgyűlés az Alaptörvényben **létrehozta és meghatározta:**

- A végrehajtó hatalmat (melyet elválaszt más hatalmi ágaktól) és annak élén a Kormányt, illetve a Kormány alkotmányos jogállását és összetételét.<sup>53</sup>
- A Kormány feladatait, és „általános” felhatalmazással a Kormányt hatalmazza fel az Alaptörvény és a törvények végrehaj-

<sup>53</sup> SZENTPÉTERI NAGY Richárd (2015): A magyar kormányforma. *Athenaeum*, 1. évf. 1. sz. 36.



tására, ha az nem tartozik más szerv hatáskörébe. A Kormányt jogosítja és hatalmazza fel a közigazgatás működtetésével és államigazgatási szervek létrehozásának jogkörével, valamint a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti jogkör gyakorlásával.

- A Kormányt hatalmazta fel (más állami intézmények mellett) a Magyar Honvédség, (önálló hatáskörében) a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok irányítására.
- A miniszterelnök, a miniszterek jogállását, feladatait.
- Az államigazgatás irányításának alkotmányos alapjait.

3. Az Országgyűlés **saját hatáskörében** tartotta a minisztériumok számáról és elnevezésükről hozandó döntést, a Kormány összetételére vonatkozó döntés jogát és számos egyéb, az államigazgatást érintő hatáskört. Következésképpen az államigazgatás szervezetére, így az államigazgatási szervek létrehozására, átalakítására és megszüntetésére, továbbá irányítására vonatkozó döntéseket részben az Országgyűlés törvényhozó, részben a Kormány végrehajtó hatalmával élve (kormányzati jogkörben) jogosult meghozni az Alaptörvény alapján.

A Kormány és a minisztériumok tehát „szükségképpen”, vagyis az Alaptörvény alapján feltétlenül létező (alkotmányos jogállású) államigazgatási szervek. Fontos azonban kiemelni, hogy a Kormány nem kizárólag államigazgatási feladatokat lát el, hanem egyszersmind kormányzati szerv is, mégpedig a végrehajtó hatalom központi intézménye. Szintén szükségképpen a független adatvédelmi hatóság (NAIH) és a rendőrség, valamint a nemzetbiztonsági szolgálatok (utóbbiak nem „név szerint”, azaz ilyen szolgálatoknak létezniük kell, de számuk és elnevezésük nem kötött). Alkotmányos jogállásuk ellenére nem szükségképpeniek, tehát nem feltétlenül létrehozandók az önálló szabályozó szervek, ugyanis ilyen szervet az Országgyűlés sarkalatos törvényben létrehozhat, de nem köteles erre.

## 2.5. Az államigazgatási szervezeti rendszer megszervezése és reformjai – általánosítható alapok

1. A központi és a területi államigazgatás elemzése körében részleteiben említeni fogjuk a megszervezés lehetőségeit, problémáit, költséghatékonysági szempontjait és tulajdonképpen kisebb-nagyobb mértékű, de állandó reformjait. Az államigazgatási szervezeti rendszer megszervezése minden országban, így hazánkban is jelentős **költségvetési terhet** jelent és alapvető összefüggést mutat az adott ország versenyképességével, továbbá közvetlenül érinti a lakosságot, így a közpolitikai kérdéseket is. Egy biztos: a közigazgatási hatósági és nem hatósági közfeladatokat valamilyen módon és valamilyen közigazgatási szervezeti keretben feltétlenül el kell látni, ez alkotmányjogi szempontból is determinált, illetve – jogrendszerektől függően – alapjaiban szabályozott (például általánosan szabályozott az alapvető emberi jogokból következő közigazgatási feladatok ellátása). Az államigazgatási szervezeti rendszer kialakítása minden ország szuverenitásának egyik alapja, még az Európai Unió is viszonylag szűk körben „szól bele”,<sup>54</sup> korlátozza az egyes tagállamok szervezetelakítási szabadságát (az unió jogforrások útján például a közigazgatási autonómiát vagy egyéb függetlenséget igénylő szervezetek esetében állít bizonyos korlátokat).

2. Az államigazgatási szervezeti rendszer kialakításának legfontosabb **szempontjai**: egyrészt, hogy hatékonyan és szakmailag magas színvonalon legyen képes érvényesíteni a kormány akaratát és programját, másrészt költségvetési szempontból, amennyire csak lehet, költséghatékony („olcsó”) legyen, harmadrészt olyan közel legyen a lakossághoz, amennyire az még garantálja a közfeladat lakosság számára is megfelelő ellátását, negyedrészt minden közfeladat

<sup>54</sup> TORMA András (2014): Néhány gondolat a járásokról az európai közigazgatás tükrében. In PATYI András – LAPSÁNSZKY András: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer. 567–578.

ellátását biztosítsa, valamint mozdítsa elő az ország versenyképességét. Természetesen nem minden országban és kormányzati ciklusban képviselnek ugyanolyan arányt a fenti elvek, de minden ország és kormány törekvése az, hogy saját elvei szerint a leghatékonyabb államigazgatási szervezeti működést alakítsa ki.

Miután azonban a leghatékonyabb államigazgatási szervezeti működésről minden kormánynak más és más a véleménye, elvi szempontrendszere, ezért az államigazgatás szervezeti rendszere is változó. E **változékonyság** természetesen nem minden országban ugyanolyan, az angolszász jogrendszerű országokban a leginkább mondható állandónak, de a nyugat-európai országokban is állandóbb, mint a rendszerváltozás utáni közép-kelet-európai országokban vagy a fejlődő országokban. A kelet-közép-európai országokban a gyakori és alapvető államigazgatási szervezeti változások egyik oka, hogy az államszocialista diktatúra utáni szabad és demokratikus jogállamok **legfiatalabb**, újonnan kialakítani szükséges jogterülete a közigazgatási jog, hiszen a diktatórikus rendszerekben épp a közigazgatási jog a leginkább visszaszorított és sajátosan szabályozott, alkalmazott jogág. A másik nyilvánvaló oka, hogy ezekben az országokban a költségvetési problémák miatt folyamatosan kellett/kell kitapasztalni, hogy milyen államigazgatási, közfeladat-ellátási működés biztosítja leghatékonyabban az államigazgatási feladatok megfelelő, színvonalas, a lakosság számára garanciális ellátását.

Mindebből következően az államigazgatási szervezeti rendszer központi és területi szintjének rendszerváltás utáni története hazánkban is folyamatos reformokkal, újabb és újabb megszervezési módszerekkel van tele. E reformtörekvéseket 2010-ig a központi és a területi államigazgatásról szóló egyes pontokban tárgyaljuk, említjük részleteiben.

3. **2010 után** azonban az államigazgatási szervezeti reform **olyan mértékű**, a megszervezés legalapvetőbb struktúráit is érintő folyamata indult el, melyet – összefoglalóan és vázlatosan – ehelyütt önállóan is

szükséges megemlíteni. Egyrészt, mert napjaink hazai államigazgatási rendszere e reformfolyamat mentén alakult ki és működik, másrészt, mert olyan összetett és többlépcsős szervezetalkítást jelentett, melynek elemeit az érthetőség kedvéért külön pontban is szükséges összefoglalni. 2010-ben a Kormány hivatalba lépését követően szinte az elsők között döntött a közigazgatási szervezeti rendszer jelentős mértékű átalakításáról, reformjáról.<sup>55</sup> E reform legfontosabb alapelveiként az észszerűséget, a hatékonyságot és az ország versenyképességének javítását jelölte meg.

Ennek jegyében a Kormány kialakította és megfogalmazta a **Jó Állam-koncepciót**.<sup>56</sup> Ennek célja és lényege az átlátható, felelős, kiszámítható és stabil állam kialakítása, a közigazgatási bürokrácia csökkentése, a közigazgatási szervezeti rendszer és feladatellátás egyszerű és hatékonyan érvényesíthető szabályozása, valamint ennek keretében az állampolgárokkal való, új alapokra helyezett és megfelelő együttműködés biztosítása.

A Jó Állam-koncepció legfontosabb célkitűzései az államigazgatási szervezeti rendszerrel kapcsolatban:

- A minisztériumok számának csökkentése (összevont szakigazgatási területekért felelős minisztériumok kialakítása). (Erről lásd a minisztériumok elemzése körében.)
- A fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok „visszaállítása”, kialakítása, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése újbóli ellátásának megvalósítása (lásd a területi államigazgatás elemzése körében).
- A helyi és a megyei önkormányzatok adósságainak konszolidációja.

<sup>55</sup> GELLÉN Márton (2014): Közigazgatási reformok a válságkezelés jegyében. In PATYI András – LAPSÁNSZKY András: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer. 153–155.

<sup>56</sup> BARTA Attila (2014): A területi államigazgatás változásai 2010–2014. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 2. sz. 1–4.

- A területi államigazgatás helyi szintjének reformja: járási hivatali rendszer és a kormányablak kialakítása (lásd a területi államigazgatás keretében).

4. A Jó Állam-koncepció megvalósítását követően az államigazgatási szervezeti reform folytatása érdekében a Kormány létrehozta az **Államreform Bizottságot** a következő célok megvalósítása érdekében: a jogszabályok és az államigazgatási feladat- és hatáskörök felülvizsgálata, az állami ügyintézés és az állami szolgáltatások, közszolgáltatások reformja, a területi közigazgatás átalakításának részletekbe menő folytatása, az állami „személyzet” reformja, a közigazgatási eljárásrend felülvizsgálata, egyszerűsítése, garanciáinak, hatékonyságának növelése.

Az Államreform Bizottság munkásságának átfogó célja, hogy létrejöjjön a „Szolgáltató Állam”. A Szolgáltató Állam lényege, hogy a hazai közigazgatás következetes és átlátható intézményi struktúrában, szervezeten, korszerű és ügyfélbarát eljárásrenddel, mindenki számára könnyen elérhetően, professzionálisan, az ország versenyképességét elősegítő módon, szakmailag kimagaslóan, felkészült személyi állománnyal, modern szervezeti keretek között lássa el feladatait. A Szolgáltató Állam létrejöttét külön operatív program, mégpedig a Közigazgatás- és Közszolgáltatás Fejlesztési Operatív Program (KÖFOP) keretében hajtja végre a Kormány.

5. A szervezeti reform keretében 2014-ben megkezdődött és első lépésként 2015. április 1-jével megvalósul a területi államigazgatás további lényeges reformlépése: a **területi államigazgatási integráció**. Ennek keretében számos, addig önálló területi államigazgatási (szakigazgatási, dekoncentrált) szerv integrálódik a megyei/fővárosi kormányhivatal szervezetébe. (Részletesen lásd a területi államigazgatás részben.)

2015–2016-ban megvalósult alapvető közigazgatási reformintézkedések a Szolgáltató Állam kialakítása érdekében:

- bürokráciacsökkentés,
- állami rezsicsökkentés,

- állami tisztviselői kar létrehozása,
- központi közigazgatás felülvizsgálatának folytatása, a központi hivatalok felülvizsgálata,
- járási hivatalok további erősítése, szervezeti értelemben és a feladataikat illetően is.

A bürokráciacsökkentés legfontosabb elemei: az eljárási szabályok egyszerűsítése, az engedélyhez kötött tevékenységek számának csökkentése, az ügyintézési határidő csökkentése.

Az állami rezsicsökkentés a magánszemélyek és a vállalkozások terheit csökkenti. Az állami tisztviselői kar létrehozásáról külön törvényt fogadott el az Országgyűlés (az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény).

6. A központi közigazgatás felülvizsgálata, reformja keretében a Kormány meghatározta, hogy az országos illetékességgel működő központi hivatalok mellett a költségvetési szerv formájában működő központi minisztériumi **háttérintézmények** teljes körű **felülvizsgálatát** is el kell végezni. E felülvizsgálat legfőbb **céljai és szempontjai**: a közfeladatok hatékonyabb ellátásának biztosítása, a lakosság és a vállalkozások adminisztratív terheinek további csökkentése, a központi közigazgatás áttekinthetővé, átláthatóvá tétele, továbbá az, hogy amennyire csak észszerű és lehetséges, az államigazgatási feladat- és hatásköröket a minisztériumi szervezetben vagy a területi államigazgatás szervei (megyei/fővárosi kormányhivatal, járási hivatal) által kell ellátni. (Ebből következően az országos illetékességű központi hivatalok és minisztériumi háttérintézmények számát a lehető legkisebbre kell szorítani.) A központi közigazgatás e reformfolyamata nem érintette a nemzetbiztonsági, a rendvédelmi, valamint az intézményfenntartói feladatokat ellátó költségvetési szerveket. A központi közigazgatásban e felülvizsgálat eredményeként első körben közel 50 központi közigazgatási szerv szűnt meg.

7. A központi szint reformjával összefüggésben megkezdődött az államigazgatási feladat- és hatáskörök felülvizsgálata a **járási hivatalok** megerősítésével kapcsolatban. Ennek célja az egységesebb területi államigazgatási szervezeti rendszer, a megyei/fővárosi hivatalokba történő további integráció, valamint a közigazgatási hivatalok bonyolult szervezetének és irányításának egyszerűsítése, egységesítése a járási hivatalokkal együtt. További cél az államigazgatási hatósági döntések feletti jogorvoslati rend racionalizálása, felülvizsgálata, valamint hogy amennyire csak észszerű és lehetséges, az államigazgatási ügyek intézése a lakossághoz és a vállalkozásokhoz a lehető legközelebb (a járási hivatalokban) történjen. (Erről részletesen lásd a területi államigazgatás körében írtakat.)

## 2.6. A központi államigazgatási szervek közigazgatás-tudományi és közigazgatási jogi alapjai, típusai

1. A központi államigazgatási szervezetrendszer általános, **alapvető jellemzői**, tartalmi elemei (így különösen struktúrája, típusai, jogállásuk alapjai, létrehozataluk követelményei, az államigazgatási szervek közötti viszonyrendszer) a rendszerváltás után **hosszú ideig nem** voltak szabályozva, de ez nem is feltétlen követelmény a jogállamokban, hiszen az Országgyűlés és a Kormány szervezetalakítási szabadsága miatt nem „kötelező” törvényhozási (szabályozási) tárgykor az államigazgatási szervek általános szervezeti szabályainak rendezése.

Ebből következően a **közigazgatás-tudomány rendszerezte** a központi államigazgatási szervek fő típusait (melyet a jogalkotás nem követett). Eszerint a központi államigazgatási szerveket az alábbi típusokba sorolta a jogelmélet:

- Kormány,
- a Kormány segédszervei,
- minisztériumok,

- a nem minisztériumi formában működő központi államigazgatási szervek, ezen belül:
  - országos hatáskörű szervek,
  - központi hivatalok,
  - minisztériumi hivatalok,
- sajátos jogállású államigazgatási szervek.

2. A nem minisztériumi formában működő államigazgatási szervek osztályozása azonban nem volt egzakt és pontos, hiszen szinte valamennyi ilyen államigazgatási szerv országos hatáskörrel működött, mégis köztük az egyik, a legfontosabb **„országos hatáskörű szerv”** önálló elnevezéssel és szervezettípusként lett meghatározva. Az idézőjel használata elsősorban amiatt indokolt, mert **az országos jelző területi fogalom**, így ahhoz egy szerv esetében az *illetékesség* kifejezés társítható. Az illetékesség adja meg ugyanis egy szerv működésének területi dimenzióját: országos, megyei, járási stb. Hosszú ideig azonban az *országos hatáskörű* kifejezést használta a tudomány mellett számos létesítő jogszabály és kormányhatározat is. A nem minisztériumi formában működő központi államigazgatási szervek közötti fő különbséget az ellátott közfeladat fontossága, a szervezeti „önállóság” (mely nem függetlenséget jelentett), a felettes államigazgatási szervhez való viszonyrendszer és a jogállás jelentette a közigazgatás-tudomány szerint.

Az „országos hatáskörű” szervek látták el a legfontosabb (szinte már minisztériumi jogállást igénylő) közfeladatokat. E szervek közvetlenül a Kormány irányítása alá tartoztak valamely minisztérium felügyelete mellett.<sup>57</sup> A központi hivatalok is országos illetékességgel („országos hatáskörrel”) működtek, de kisebb volumenű közfeladatokat láttak el, és közvetlenül valamely minisztérium irányítása és felügyelete alá tartoztak. Így e szervezetek szervezeti önállósága csekélyebb volt

<sup>57</sup> VADÁL Ildikó (2006): *A közigazgatási jog kodifikációja*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 121–123.



az országos hatáskörű államigazgatási szervekéhez képest.<sup>58</sup> A minisztériumi hivatalok bírtak a legcsekélyebb önállósággal, legtöbbször egy minisztériumi főosztály „kiszervezését” jelentették a minisztérium közvetlen irányításába tartozó „háttérintézményként”.<sup>59</sup>

Az egyes konkrét szervezeteket alapító jogszabályok azonban a fenti elméleti tipizálást nem követték, így egyre inkább elvált az elméleti osztályozás a gyakorlatban létrehozott szervezettípusoktól (például számos jogszabály *országos hatáskörű szerv* megnevezéssel hozott létre jogállása – „tartalma” – szerint központi vagy minisztériumi hivatalnak minősülő államigazgatási szervet).

3. A rendszerváltás utáni szervezetalakítás azonban olyan bonyolult, sokrétű és elburjándzott lett, hogy költségvetési és egyéb szempontból is (például a szervezetrendszer átláthatósága) reformot, valamint törvényi szabályozást követelt. Vagyis az államigazgatási szervezetrendszer összetettsége és átláthatatlansága, költségvetési szempontból is problémákat okozó elburjándzása tarthatatlanná vált, s ezt **2006-ban törvényi szintű** újraszabályozás oldotta meg. (A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvényben az Országgyűlés rendezte a közigazgatási szervek körét, megalkotva azok új rendszerét, követelményeit, főbb működési szabályait.) E 2006-os törvény helyébe 2010-ben a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) lépett, amely részletesen szabályozza a központi államigazgatási szervek jogállásának alapjait, típusait, valamint működésük egyes kérdéseit. E törvényi szabályozás alapján a központi államigazgatási szervek alapvető típusai hazánkban:

- a Kormány;
- a kormánybizottság;
- a minisztérium;

---

<sup>58</sup> Uo.

<sup>59</sup> Uo.

- a kormányhivatal;
- a központi hivatal;
- a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat;
- az autonóm államigazgatási szerv és
- az önálló szabályozó szervek.

4. Ez tehát a központi államigazgatási szervek **típus szerinti** csoportosítása és felsorolása. A szervtípusok kizárólagos rendet képeznek, a felsoroltakon kívül más típusú központi államigazgatási szerv törvényesen nem létezhet. A felsorolt államigazgatási szervtípusok egy részében a Ksztv. alapján „típuskényszer” érvényesül, a többi felsorolt szervezettípust illetően viszont ilyen típuskényszer nincs. Vagyis a Ksztv. az autonóm államigazgatási szerveket, az önálló szabályozó szerveket és a kormányhivatalokat taxatív, név szerint felsorolja.

A többi fenti szervezettípus esetében azonban az elnevezésben, e szervek számában, működésében jelentős szervezetalakítási szabadság maradt, a rugalmas, az adott közfeladat tartalmához megfelelően igazítható szervezeti rend létrehozásának lehetősége miatt. Amint említettük, az itt felsorolt szervtípusok közül csak a Kormány, a minisztériumok, a NAIH, a rendőrség és általában a nemzetbiztonsági szolgálatok szükségképpeniek (alkotmányos jogállásúak), „feltétlenek”, vagyis kötelezően működtetendők. A többi szervtípust az Országgyűlés eredeti kormányzati szerepkörében, az Alaptörvény felhatalmazása alapján határozta meg, de ezek léte nem szükségképpeni, vagyis a Ksztv.-ben meghatározott típuskényszer nem az egyedüli alkotmányos megoldás, az Országgyűlés az Alaptörvény keretei között más típusú államigazgatási szerveket is meghatározhatja.

5. Felhívjuk azonban a figyelmet arra, hogy az Alaptörvény alapján a szükségképpeni központi államigazgatási szerveken kívüli legtöbb központi államigazgatási szerv nem rendelkezik olyan tulajdonságokkal, amelyek folytán **csak meghatározott** szervtípusként működhetne (nyilván többé-kevésbé kivételt képeznek még ez alól

a rendvédelmi szervek). Fontos szempont továbbá az is, hogy a közigazgatási szervezet célja, a közügy ellátása érdekében kifejtett működés, az „ügyintézés” megköveteli a rugalmas szabályozást. Érdeemes tehát elgondolkodni azon, hogy vajon indokolt-e a túlságosan részletes típuszabályozás. Ha ugyanis az ilyen szabályozás túl részletes és merev, akkor nem szolgálja a közigazgatás hatékonyságát, ha pedig túl megengedő, akkor egyrészt a jog viszonylagos állandóságának, másrészt a szervezetrendszer költséghatékony és jól átlátható rendjének mond ellent.<sup>60</sup>

Ahogy már említettük, a központi államigazgatási szervek alkotmányjogi, alkotmányos alapjait másik kötetünkben tárgyaljuk részleteiben, a kormányformákat, a kormányzás fogalmát és tartalmi kérdéseit is ideértve. A központi államigazgatási szervek szervezeti jogi fogalmi elemeit, kereteit, alapjait, valamint a közjogi és a közigazgatási jogi személyiség részleteit pedig jelen kötetünk korábbi részében elemeztük. Így e fontos elméleti kérdéseket jelen fejezetben nem is említjük, hanem a kizárólag a központi államigazgatási szervek közigazgatási működésével, szervezetével, szervezeti jogi alapjaival és feladataival foglalkozunk.

## 2.7. A Kormány és szervei

1. A Kormányt közvetlenül **az Alaptörvény hozza létre**, vagyis szükségképpen, alkotmányos alapintézmény, amely egyfelől a hatalom-megosztás kitüntetett szereplője, a végrehajtó hatalom központi és – az Országgyűlés elsőbbsége mellett – a kormányzati tevékenység meghatározó intézménye.<sup>61</sup> A Kormány ugyanakkor a **legfontosabb** központi államigazgatási szerv, az Alaptörvény értelmében nemcsak

<sup>60</sup> Uo. 243–250.

<sup>61</sup> STUMPF István (2015): A kormány alkotmányos jogállása. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 2. sz. 8–10.

a központi államigazgatás, hanem a közigazgatás egészének legfőbb, általános hatáskörű központi szerve, hatásköre kiterjed mindarra, amit jogszabály nem utal kifejezetten más szerv hatáskörébe. A Kormány tehát alkotmányjogi szempontból a hatalommegosztás körében a végrehajtó hatalom „képviselője”, alkotmányos jogállású szerve, másrészt az államigazgatási szervezeti rendszer élén álló, azt irányító közigazgatási szerv.<sup>62</sup>

A Kormány, amelynek általános politikáját a miniszterelnök határozza meg,<sup>63</sup> irányítja a miniszterek tevékenységét, valamint a miniszterek irányítása alá nem tartozó kormányhivatalokat, rendvédelmi szerveket, illetve azok vezetőinek tevékenységét, továbbá a fővárosi és megyei kormányhivatalok útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét is (ez a felhatalmazása „tölti ki” a közigazgatás központi szereplői minőségét).

2. Fontos kiemelni, hogy alkotmányjogi **hatalommegosztás**, illetve „fékek és ellensúlyok” keretében a Kormány felelősséggel tartozik az Országgyűlésnek, melynek alapja egyrészt, hogy közjogi, közpolitikai és a közhatalmi felhatalmazását az Országgyűléstől kapja, másrészt az Országgyűlés ellenőrzési hatáskörrel bír a Kormány felett. Emellett az Országgyűlés jogalkotási (törvényalkotási) hatásköre, kiegészülve a jogforrási hierarchia elvével és a „kizárólagos törvényhozási tárgyakkal” szintén jelentős, garanciális korlátot képez a Kormány működése tekintetében. Ugyanígy további alkotmányos **korlátot** képeznek az Országgyűlés Kormányt érintő kizárólagos döntési hatáskörei, jogkörei. Ez azért lényeges, mert a Kormány kormányzati értelemben is általános hatáskörű szerv, így minden közfeladatot el kell látnia, amely nem tartozik más szerv hatáskörébe (lásd a következő pontban), másrészt a Kormány áll legközvetlenebb összefüggésben a politikával,

<sup>62</sup> PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 284–285.

<sup>63</sup> FRANCZEL Richárd (2013): A miniszterelnök alaptörvényi szabályozása. *Jog, Állam, Politika*, 5. évf. 2. sz. 17–44.

a politikai döntések végrehajtásával. Emellett a Kormány és alárendelt szerveinek hatósági döntéseit a bíróság ellenőrzi, és az Alkotmánybíróság, illetve a köztársasági elnök is jelentős hatáskörökkel bír a Kormány működését illetően. A Kormány államszervezeti helyzetét, működésének alkotmányjogi összefüggéseit a közigazgatás alkotmányos alapjairól szóló másik kötetünkben elemezzük részleteiben.

3. A Kormány közigazgatási jogi szempontból legfontosabb hatáskörei: a szervezetalakítási, a jogalkotási, az irányítási, a **felügyeleti** és a közigazgatási **aktusfelülvizsgálati** hatáskör. E hatáskörök alapján a Kormány az államigazgatás különleges jogállású és általános hatáskörű szerve. A Kormány **testületi** szerv, tagjai a miniszterelnök és a miniszterek. Az Alaptörvény rendszerében a **miniszterelnök** meghatározó szerepe alkotmányos szabályozást nyert, a Kormány működését viszont jogszabály kifejezetten nem köti. A megfelelő, rugalmasan igazítható működés érdekében a Kormány testületi működését maga határozza meg. A miniszterelnök és a Kormány működésében lényeges elem az is, hogy az Alaptörvény immár nem köti össze a miniszterelnök megválasztását a kormányprogram elfogadásával és tevékenységét nem korlátozza a kormányprogram. A miniszterelnököt a miniszterelnök-helyettes helyettesíti. A miniszterelnök-helyetteség csak feladatot jelöl, nem elkülönült státusz, azaz a miniszterelnök-helyettes vezetői besorolása szerint miniszter.

### 2.7.1. A Kormány feladat- és hatásköre

Az Alaptörvény értelmében a Kormány a végrehajtó hatalmi ág **általános hatáskörű** szerve, melynek feladat- és hatásköre mindarra kiterjed, ami nem tartozik más szerv hatáskörébe. Ebből is, illetve a végrehajtó hatalmi ág alkotmányjogi „helyzetéből” is következően a Kormány nemcsak közigazgatási jogi értelemben általános hatáskörű szerv, hanem alkotmányjogi, sőt kormányzati értelemben is. Vagyis minden **közfeladatot** köteles ellátni, melyet a jogszabályok nem utalnak

más szerv hatáskörébe, így a Kormány hazánkban általános hatáskörű kormányzati szerv, mely e jogálláshoz minden hatékony jogérvényesítési eszközt megkap. A Kormány legfontosabb feladata tehát a kormányzati döntések összehangolása, előkészítése és érvényesítése. A Kormány saját feladatain kívül ideértendő többek között az Országgyűlési döntések (törvények) előkészítése, végrehajtása is. Ezen túlmenően e feladatokat mennyiségük miatt nyilván lehetetlen és elméleti szempontból értelmetlen is listázni, idetartozik valamennyi államigazgatási hatósági és nem hatósági feladat, ezeket részletesen a szakigazgatási könyvünk tartalmazza.

### *A Kormány hatáskörei*

#### *1. Jogalkotás*

A Kormány elsődleges és legfontosabb hatásköre a jogalkotás, mégpedig **eredeti és származékos** hatáskörben adhat ki kormányrendeletet. Emellett közjogi szervezetszabályozó eszköz kibocsátására is felhatalmazással bír, mégpedig normatív határozatot hozhat. A kormányrendeletéről és a normatív határozatról a közigazgatási normatannal foglalkozó kötetünkben írunk részletesen.

#### *2. Szervezetalkítás*

Ahogy már szó volt róla, a Kormány széles körű szervezetalkítási hatáskörrel rendelkezik, melyben az államigazgatási szervezeti rendszer és a közfeladatok ellátásának **rugalmas** és hatékony kialakíthatósága miatt jelentős mozgástérrel és szabadsággal rendelkezik. Mindez azt jelenti, hogy a Kormány szabadon alakítja ki az államigazgatás szervezeti rendszerét, kivéve, ha ebben jogszabály valamilyen garanciális okból mégis korlátot tartalmaz a Kormány e hatáskörét illetően. Vagyis a főszabály, hogy a Kormány teljesen szabad szervezetalkítási hatáskörrel bír az államigazgatásban, és ehhez képest kivételes, hogy ebben jogszabály korlátozza.

A Kormány szervezetalakítási szabadságát érintő korlátoknak mindig valamilyen alkotmányjogi alapú garanciális oka van, hiszen az alapvető alkotmányos elv, hogy a Kormány, amennyire csak lehet, szabadon, rugalmasan és a közfeladat-ellátás hatékonyságát biztosító módon alakíthassa ki az államigazgatás szervezeti rendszerét, főleg, hogy a Kormánynak elvileg **saját programját** kell megvalósítania, melyhez rendelkeznie kell az általa megfelelőnek tartott szervezeti rendszerrel.

Néhány példa a Kormány szervezetalakítását érintő alkotmányos, jogszabályi korlátokra, vagyis az Országgyűlés szervezetalakítási hatáskörébe tartozik:

- A Kormány létrehozása.
- A minisztériumok létrehozása, felsorolása.
- Az autonóm és az önálló szabályozó szervek létrehozása.
- A korábbiakban már részletezett Ksztv. szerinti „típuskényszer”, vagyis az államigazgatási szervtípusok Ksztv.-ben történő konkrét vagy általános meghatározása.

A szervezetalakítási hatáskör értelemszerűen magában foglalja a Kormány államigazgatási szervezeti rendszer feletti **hierarchikus** irányítási jogát (erről lásd a fentiekben). Az irányítási jogkör szervezeti értelemben tartalmazza a szervezet létrehozásának, átszervezésének, megszüntetésének, a működése biztosításának és a belső szervezeti rendje kialakításának jogát. Tartalmazza továbbá a szervezet feladat- és hatáskörei meghatározásának és a konkrét utasításoknak a jogát is.<sup>64</sup>

### 3. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete

A Kormány az Alaptörvény alapján és a Mötv. részletszabályaival ellátja a helyi önkormányzatok törvényességi **felügyeletét**. E hatáskör részle-

<sup>64</sup> FAZEKAS János (2010): A Kormány szervezetalakítási szabadságának alkotmányos tartalma. In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna: *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 59–72.

teit a helyi önkormányzatokról szóló részben fejtjük ki. Bár vitatható, hogy a törvényességi felügyeleti hatáskör része-e, de elvileg e hatáskör keretében a Kormány jelentős, a helyi önkormányzatok **gazdálkodását** érintő hatáskörökkel is rendelkezik, illetve jogosult kezdeményezni az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testület feloszlását.

#### *4. Ellenőrzés, aktus-felülvizsgálat, egyéb*

Bár a Kormány irányítási hatásköre magában foglalja az ellenőrzés és az aktus-felülvizsgálat jogkörét, de e jogkörök nemcsak egyediek, hanem általánosak is a Kormány hatáskörében, így kiemelendők. A Kormány államigazgatás feletti ellenőrzése, bizonyos jogszabályi korlátokkal (mint például az autonóm szervek vagy a hatósági döntések tekintetében), korlátlan és teljes körű, kiterjed mind az eredményeségre, a szakszerűségre, a költségvetési kérdésekre, illetve természetesen a jogszerűségre. Az ellenőrzés körében az eszközrendszer is széles körű, szinte korlátlan.

Az aktus-felülvizsgálati hatáskör pedig azt jelenti, hogy a Kormány bármely államigazgatási szerv döntését felülvizsgálhatja és azt megsemmisítheti, megváltoztathatja, kivéve, ha jogszabály valamilyen garanciális korlátot tartalmaz az aktus-felülvizsgálati jogkörrel kapcsolatban. Ilyen korlát szervezeti szempontból (például autonóm szervek) vagy a döntés típusa (például hatósági döntések) szempontjából érvényesül. Általános korlát a Kormány aktus-felülvizsgálati hatáskörét illetően a hatósági eljárásjogban érvényesül, miszerint a hatósági döntések esetén a Kormányt csak a hatósági eljárásjogban biztosított jogkörök illetik meg.

### **2.7.2. A Kormány szervezete**

A Kormány szervezetének legfontosabb alapja, hogy **testületi** szerv. E testület tagjai a miniszterelnök és a miniszterek. A Kormány testülete, mint központi államigazgatási szerv, azzal jön létre, hogy az Országgyűlés



megválasztja a miniszterelnököt mint a testület vezetőjét, a miniszterelnök javaslatára pedig a köztársasági elnök kinevezi a minisztereket mint a Kormány testületének tagjait. A Kormány létrejöttében tehát jogállami, garanciális okokból az Országgyűlés és a köztársasági elnök is közvetlen jogkörrel rendelkezik.

Az Alaptörvény szabályozásából következően a miniszterelnöki és a miniszteri tisztség is politikai jellegű. A miniszterelnök a Kormány testületének vezetője, s ehhez többletjogosítványok is kapcsolódnak, de nemcsak a testületi működés körében, hanem kormányzati és alkotmányjogi értelemben is.

Kormányzati értelemben a miniszterelnök legfőbb többletjogosítványa a „Kormány” vonatkozásában:

- a kormányprogram meghatározása, előkészítése mellett meghatározza a kormánypolitika irányát,
- feladatokat határoz meg a miniszterek és bármely, irányított államigazgatási szerv részére,
- személyzeti és munkáltatói jogköröket gyakorol,
- kivételesen döntést hozhat a Kormány nevében.

A testületi működést illetően a miniszterelnök legfontosabb jogköre a Kormány ülésének vezetése. A miniszterelnök munkáját hivatali szervezet segíti – erről részletesebben a következő pontban szólnunk.

A Kormány testületének tagjai a miniszterek, akik a Kormány politikájának keretei között irányítják a feladatkörükbe utalt szakigazgatási ágazatokat és ellátják a Kormány vagy a miniszterelnök által számukra meghatározott feladatokat. A feladatok ellátásáért a miniszter (és nem a minisztérium) felelősséggel tartozik a Kormánynak, a miniszterelnöknek és az Országgyűlésnek is. A miniszterek lehetnek tárcát vezető és tárca nélküli miniszterek is.

A Kormány saját szervei (segédszervei) a kormánykabinetek, a kormánybizottságok, a Kormány által létrehozott javaslattevő, véleményező vagy tanácsadó testületek, valamint a kormánybiztosok.

Ezek feladatait a Kormány kormányhatározattal jogosult megállapítani. A javaslattevő, véleményező vagy tanácsadó testületek a törvény értelmében nem rendelkeznek ügydöntő jogkörrel, következésképpen nem államigazgatási szervek. A kormánybizottság viszont központi államigazgatási szervnek minősül.

### *Kabinet*

A Kormány kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben a Kormány ülései előtti állásfoglalásra jogosult kabineteket hozhat létre. A kabinet tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek, valamint a miniszterelnök által kijelölt személyek, és tagja lehet a miniszterelnök is. A kabinet – törvény eltérő rendelkezése hiányában – ügydöntő jogkörrel nem rendelkezik, vagyis nem államigazgatási szerv.

### *Kormánybizottság*

A Kormány a hatáskörébe tartozó jelentős, több minisztérium feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására kormánybizottságokat hozhat létre. A kormánybizottság a Kormány szerve, ugyanakkor ügydöntő hatásköre folytán központi államigazgatási szerv. A kormánybizottság tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek. A kormánybizottság ülésére állandó jelleggel meghívott személyek körét, valamint a bizottsági tagok helyettesítésére jogosult állami vezetőket és az állandó meghívottak helyettesítésére jogosult személyeket a kormánybizottságot létrehozó (normatív) kormányhatározat jelöli ki.

### *Kormánybiztos*

A kormánybiztos a Kormány határozatával miniszter, illetve kormányhivatal feladatkörébe nem tartozó vagy kiemelt fontosságú feladat ellátására legfeljebb két évre kinevezett miniszter, államtitkár, közigazgatási államtitkár vagy helyettes államtitkár (állami vezető), illetve

más személy, akinek tevékenységét a miniszterelnök irányítja. A kormánybiztost a Kormány rendelettel felruházhatja a Kormány irányítása alá tartozó szervek, e szervek szervezeti egységeinek vezetői, valamint egyes szakállamtitkárok tevékenységének irányításával.

### 2.7.3. A Kormány működése

A Kormány mint testületi szerv működését az **ügyrendje** határozza meg. A Kormány működésének legfontosabb közigazgatási jogi kérdése a döntésének meghozatala. A Kormány döntése előterjesztéssel kezdeményezhető, melyet általában a miniszter, illetve az általa vezetett minisztérium készíti elő. Az **előterjesztés** komoly előkészítési folyamat eredménye, mely folyamat célja, hogy az előterjesztés alkalmas legyen a Kormány általi megtárgyalásra és döntésre.

Az előterjesztés előkészítési folyamatának legfontosabb része a **közigazgatási egyeztetés**, melynek célja, hogy az előterjesztést alkalmassá tegye a Kormány döntésére (vagy megállapítsa, hogy az előterjesztés erre nem alkalmas).<sup>65</sup> A közigazgatási egyeztetés során az előterjesztést véleményezik a tárcák és az érintett közigazgatási szervek, illetve az előterjesztő által az egyeztetés keretébe vont érintett más szervezetek is. Ennek során az előterjesztés a vélemények alapján akár több körben is átdolgozható, valamint a véleményezés körében számos személyes egyeztetésre is sor kerülhet. A közigazgatási egyeztetés formális záró része a **közigazgatási államtitkári értekezlet** (KÁT), mely dönt arról, hogy végső soron az előterjesztés alkalmas-e a Kormány ülésén való megtárgyalásra és a Kormány döntésének meghozatalára.<sup>66</sup> A közigazgatási egyeztetést a kormányzati tevékenység összehango-

<sup>65</sup> LŐRINCZ Lajos (2005): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 141.

<sup>66</sup> STUMPF István (2015): A kormány alkotmányos jogállása. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 2. sz. 12–14.

lásáért felelős miniszter koordinálja (jelenleg a Miniszterelnökséget vezető miniszter).

A Kormány ülése nem nyilvános, és az ülésen a döntést, annak megvitatását követően (esetenként akár szavazással, egyszerű szavazattöbbséggel) hozza meg. (Fontos azonban említeni, hogy az ülésen formális szavazási „kötelezettség” nincs előírva, és a döntést a miniszterelnök mondja ki, ebből következően a döntést tulajdonképpen a miniszterelnök hozza meg az adott előterjesztés tárgyalásának, megvitatásának eredményeként.)

## 2.8. A minisztérium és a miniszterek

A minisztériumot közvetlenül az Alaptörvény hozza létre, vagyis **mint szervtípus** szükségképpen, alkotmányos **alapintézmény**. Hasonlóképpen nevesíti az Alaptörvény a minisztert is. Az egy időben működő minisztériumokról viszont az Alaptörvény felhatalmazása alapján hozott törvény rendelkezik, vagyis az egyes minisztériumokat nem a Kormány, hanem az Országgyűlés hozza létre, törvénnyel. Ennek megfelelően **az egyes minisztériumok már nem** szükségképpen szervek.

A minisztérium egyrészt a miniszter **munkaszerve**, másrészt a Kormány irányítása és a miniszter vezetése alatt álló különös hatáskörű államigazgatási szerv.<sup>67</sup> A minisztériumok egyszemélyi vezetés alatt állnak, vagyis a minisztériumok feladatkörének gyakorlásához szükséges hatáskörök címzettje főszabály szerint a szerv vezetője, a miniszter. (2006 előtt e hatáskörök nem a szerv vezetőjéhez, hanem a szervhez, esetünkben a minisztériumhoz tartoztak.)

Az egyes miniszterek részletes feladat- és hatáskörét a Kormány eredeti jogalkotó hatáskörében kibocsátott rendeletében alapíthatta meg. Következésképpen a miniszteri „tárcák” tartalmi

<sup>67</sup> PETRÉTEI József (2013): *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány. 162.

meghatározásának jogát a Kormány gyakorolja (nyilvánvalóan, hiszen így a Kormány saját programjához igazítva tudja kialakítani az egyes minisztériumok közfeladat-ellátásának kereteit).

A tárcával rendelkező és a tárca nélküli miniszterek között csak szervezeti értelemben van különbség, az előbbieket ugyanis egy működő és szervezettel rendelkező minisztériumot vezetnek. Feladataikat viszont egyaránt a Kormány vagy a miniszterelnök határozza meg. A jogállásuk közötti különbség tehát elenyésző: a „kétféle” miniszter közötti különbség csökken.<sup>68</sup> Így például a miniszterelnök-helyettes (aki jogállása szerint miniszter) lehet tárca nélküli miniszter is.

A miniszter jogállásának körében kiemelendő, hogy egyrészt feladat- és hatáskörei közül számos alkotmányos jelentőségű, az Alaptörvényben meghatározott, másrészt több ágazatot fog át, harmadrészt ugyan kizárólag származékos hatáskörben, de rendeletalkotó hatáskörrel rendelkezik. Ezek jelentős különbségek a szintén országos hatáskörű kormányhivatal és a központi hivatal vezetőjének jogállásához képest.

A korábbi minisztériumi szervezethez képest a **2010-ben** kialakított minisztériumi struktúra lényeges újdonsága, hogy **nem ágazati feladatok** ellátására jött létre, működése nem az ágazati feladatokhoz igazodik, hanem az ágazati közfeladatok az egyes minisztériumokon belül az államtitkárságoknál jelennek meg. (Ez alól a honvédelmi és a külügyminiszter jelent kivételt.)

Arra korábban is volt példa, hogy több ágazat tartozott egyetlen minisztériumhoz, különbség a korábbiakhoz képest az, hogy a jelenlegi rendszerben következetes megoldás, hogy a miniszter nem egyetlen ágazat irányítója.

<sup>68</sup> PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 286–287.

### 2.8.1. A minisztérium szervezete

Amint említettük, a minisztérium a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű, országos illetékességű államigazgatási szerv, melyet a miniszter vezet. A minisztérium szervezete miniszteri kabinetre, főosztályokra és titkárságokra, valamint osztályokra tagozódik. A miniszter teljes jogkörű helyettese az államtitkár, de törvény a miniszter helyettesítésének kiemelt fontossága és alkotmányos jelentősége miatt, a helyettesítés tekintetében kivételeket is meghatározhat (és meg is határoz). E kivételek esetében a miniszter vagy nem helyettesíthető, vagy csak másik miniszter helyettesítheti, vagy ha az adott hatáskör nem olyan lényeges, akkor más, az államtitkárnál alacsonyabb beosztású, de vezető állású személy is helyettesítheti.

Néhány példa e kivételek köréből:

- a köztársasági elnök intézkedésének kezdeményezése és intézkedésének ellenjegyzése tekintetében a Kormány által kijelölt másik miniszter helyettesítheti a minisztert,
- az Európai Unió kormányzati részvétellel működő intézményeiben a minisztert helyettesítő államtitkár mellett a Kormány által kijelölt másik miniszter is helyettesítheti a minisztert.

A helyettesítés körében a miniszter tartozik felelősséggel – a helyettesítéstől függetlenül is – az Országgyűlésnek.

A minisztérium **felső vezetését** ellátó személyek az állami vezetők, akik közül a miniszter és az államtitkár (miként egyébként a miniszterelnök is) **politikai**, a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár **szakmai** vezetők. Az államtitkár, akit a miniszterelnöknek a miniszter véleménye kikérését követően tett javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, a miniszter teljes jogkörű helyettese, tevékenységét ennek megfelelően a miniszter irányítja. A minisztériumokban jellemzően **több államtitkár** működik, saját hatáskörüket a minisztérium szervezeti és működési szabályzata határozza meg. Az államtitkár a miniszter

mellett a miniszterelnöknek is felelősséggel tartozik. Az államtitkárok egyike miniszterhelyettesnek is kinevezhető.

A közigazgatási államtitkár, akinek jogállása egyebekben azonos az államtitkárokéval, szakmailag vezeti a minisztérium hivatali szervezetét. A helyettes államtitkárt a miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki, a Kormány általános politikájának keretein belül irányítja a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározott feladatkörök tekintetében a szakmai munkát, valamint dönt a hatáskörébe utalt ügyekben, így helyettesíti az államtitkárt és a közigazgatási államtitkárt. A minisztériumban miniszteri biztos is működhet, akit a miniszter nevez ki kiemelt fontosságú feladat ellátására. A meghatározott időre, de legfeljebb hat hónapra kinevezett miniszteri biztos tevékenységét a miniszter irányítja.

A tárca nélküli miniszterek az egy miniszter feladatkörébe sem tartozó feladat ellátására nevezhetők ki. A tárca nélküli miniszter részletes feladat- és hatáskörét a Kormány rendeletében állapítja meg.

### 2.8.2. A Miniszterelnökség

A Miniszterelnökséget – mint a miniszterelnök munkaszervezetét – elvileg számos formában meg lehet szervezni: minisztériumi jogállással, nem minisztériumként, hanem a miniszterelnök munkaszervezeteként önálló jogállású központi államigazgatási szervként, valamint kancellária típusú módon a miniszterelnök hivatalaként. Fontos kiemelni, hogy hazánkban a Miniszterelnökség nem alkotmányos jogállású, azaz nem szükségképpen központi államigazgatási szerv.

A rendszerváltozástól a 2010-es kormányváltásig a Miniszterelnökség elődintézménye a Miniszterelnöki Hivatal volt,<sup>69</sup> amelyet előbb államtitkár, majd miniszter vezetett. Eredetileg a miniszterelnök munkaszervezeteként jött létre, majd fokozatosan egyre több hatáskört

<sup>69</sup> LŐRINCZ Lajos (2005): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 137–140.

kapott. A 2006–2010 közötti kormányciklusban a Miniszterelnöki Hivatal önálló központi államigazgatási szervtípusként közvetlenül vagy közvetve (központi hivatalok, tárca nélküli miniszterek útján) lényegében minden, a politikai hatalomgyakorlás szempontjából lényeges hatáskört megkapott a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok felügyeletétől a fontosabb nyilvántartások vezetéséig.

Új névvel, Miniszterelnökségként 2010–2014-ig nem minisztériumként,<sup>70</sup> hanem a miniszterelnök munkaszervezeteként önálló jogállású központi államigazgatási szervként működött,<sup>71</sup> melynek a minisztériumokhoz képest az alábbi sajátosságai voltak:

- tevékenységét nem a Kormány, hanem a miniszterelnök irányította;
- vezetője a Miniszterelnökséget vezető államtitkár volt, aki azonban nem maga adja ki a szervezeti és működési szabályzatot, hanem ez a miniszterelnök hatáskörébe tartozott;
- a vezető államtitkár mellett további államtitkárok is működtek a Miniszterelnökségen, akiknek működését szintén a miniszterelnök irányította, és jogállásuk a többi államtitkáráról annyiban tért el, hogy a köztársasági elnök a miniszterelnök javaslatára nevezte ki őket;
- része volt a Miniszterelnöki Kabinetiroda, amelyet a miniszterelnök közvetlenül irányított és államtitkár vezetett;
- szintén a részeként működő titkárság segítette a tárca nélküli miniszterek tevékenységét.

2014 óta a Miniszterelnökség **önálló minisztériumi** jogállással működik, így a „miniszterelnök minisztériumának” sajátosságaival, a minisztériumok fentiekben kifejtett jellemzőivel bír. A Miniszterelnökség

<sup>70</sup> FRANCZEL Richárd (2014): A miniszterelnök munkaszervezete 2010 után. *Közjogi Szemle*, 7. évf. 2. sz. 58–65.

<sup>71</sup> FRANCZEL Richárd (2014): A Miniszterelnökség szervezete 2010–2014 között. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 3. évf. 1. sz. 48–73.



(vagyis a Miniszterelnökséget vezető miniszter) kiemelendő, a Kormány általános feladatainak egészét érintő, a többi minisztérium szakigazgatási feladataihoz képest sajátos, illetve a kormányzati tevékenységet átfogó feladat- és hatáskörei:

- a kormányzati tevékenység összehangolása,
- közigazgatási minőségpolitika és személyzetpolitika,
- közigazgatás-fejlesztés,
- közigazgatás-szervezés,
- a helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete,
- európai uniós ügyek koordinációja,
- közbeszerzések,
- a társadalompolitika összehangolása,
- a tudománypolitika koordinációja.

A Miniszterelnökségnek a **kormányzati tevékenység összehangolását** célzó feladat- és hatásköre az állam tevékenységének kormányzati, valamint a Kormány társadalompolitikai tevékenységének összehangolására terjed ki. A Miniszterelnökséget vezető miniszter a kormányzati tevékenység összehangolásáért való felelőssége keretében felel:

- a Kormány általános politikája megvalósításának stratégiai irányításáért,
- a kormányzati munka tervezéséért,
- a Kormány Országgyűléssel való kapcsolattartásáért,
- a miniszterelnöki döntésekkel kapcsolatos igazgatási feladatok ellátásáért,
- az alkotmányos szervek, az önálló szabályozó szervek és az autonóm államigazgatási szervek vezetőivel való kapcsolattartás koordinálásáért.

A Miniszterelnökség szakigazgatási, **szakpolitikai** feladat- és hatáskörei közül jelen fejezet tartalma szempontjából az alábbiakat szükséges megemlíteni:

- Előkészíti és végrehajtja a közigazgatási minőségpolitikát, ennek részeként kidolgozza a közigazgatás minőségpolitikai elveit és a minőségbiztosítási eljárások alkalmazásának szakmai és módszertani szabályait.
- Összehangolja a közigazgatás-politika, a közigazgatás-fejlesztés és a közigazgatás-korszerűsítés kormányzati feladatait.
- Ellátja a területi közigazgatás fejlesztésével kapcsolatos különös feladatokat.
- Összehangolja a fővárosi és megyei kormányhivatalok hatósági tevékenységét.
- Gondoskodik a kormányablakok működtetéséhez szükséges feltételrendszer megteremtéséről.
- Ellátja a helyi önkormányzatok és társulásaik törvényességi felügyelete tekintetében a hatáskörébe utalt feladatokat és e feladatok tekintetében szakmai irányítást gyakorol a fővárosi és megyei kormányhivatal tevékenysége felett.

(Meg kell jegyezni, hogy a közigazgatás működésének egészét koordináló feladatai miatt a Miniszterelnökség egyre kevésbé volt a miniszterelnök saját munkaszervezete. Ez utóbbi feladatokat végül önállósult minisztérium, a Miniszterelnöki Kabinetiroda látja el.)

## 2.9. A kormányhivatal (mint központi államigazgatási szerv)

1. A (központi) kormányhivatalok törvény által létrehozott, a Kormány irányítása, a miniszterelnök által kijelölt miniszter felügyelete alatt működő, különös hatáskörű központi (országos hatáskörű) államigazgatási szervek, amelyek rendvédelmi feladatokat is elláthatnak és a törvényben meghatározott feladatkörükben nem utasíthatók. (A *kormányhivatal* kifejezés e szervek jogállására vonatkozik, és **nem tévesztendő össze** a kormány területi szerveivel, a fővárosi és megyei

kormányhivatalokkal. A kormányhivatalokat az említett Ksztv. tételében felsorolja, és egy ideig rögzítette azt is, hogy a kormányhivatal fegyveres rendvédelmi feladatokat is elláthat, később ez a szabály hatályon kívül került.) Fontos kiemelni, hogy a különös hatáskörű központi államigazgatási szervként működő kormányhivatalok **nem azonosak** az általános hatáskörű fővárosi és megyei kormányhivatalokkal (amelyek a korábbi közigazgatási, illetve államigazgatási hivatalok jogutódaiként jöttek létre 2011. január 1-jével). Utóbbiakról a következő részben szólunk részletesen.

A fenti definíció minden eleme fontos: a kormányhivatalok ugyanis olyan különös hatáskörű központi államigazgatási szervek, amelyeket – miként a minisztériumokat is – az Országgyűlés hozhatja létre – ez, valamint a feladatkörüket érintő **utasíthatóság hiánya** az alapvető különbség a kormányhivatalok és a központi hivatalok között. Ezzel együtt nem alkotmányos jogállásúak – a korábban használt fogalmak szerint tehát nem szükségképpeniek.

2. A kormányhivatal jogállásának legfontosabb elemei:

- Országgyűlés hozhatja létre törvényben.
- Jelentős költségvetési önállósággal rendelkezik.
- Feladat- és hatáskörét jogszabály állapítja meg.
- Országos hatáskörrel rendelkezik meghatározott államigazgatási közfeladatok ellátására, de nem minisztériumi jogállású. Alapvetően közigazgatási hatósági hatásköröket gyakorol.
- Törvényben meghatározott feladatkörében nem utasítható, vagyis jelentős szakmai önállósággal bír.
- Felügyeletét a miniszterelnök által kijelölt miniszter látja el.

A kormányhivatalokat a **Kormány irányítja**, de közvetlen **felügyeletüket** a miniszterelnök által kijelölt **miniszter** látja el, aki az alábbi jogosultságokkal rendelkezik:

- javaslatot tesz a kormányhivatal vezetőjének kinevezésére, a vezetőt a miniszterelnök nevezi ki,

- a kormányhivatal vezetőjének javaslatára kinevezi a vezető helyettesét,
- törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján jogszabályt alkot a kormányhivatal feladatkörébe tartozó kérdésekben, illetve előterjesztést tesz az adott kormányhivatallal kapcsolatos törvény vagy kormányrendelet alkotására,
- képviseli a kormányhivatalt a Kormány és az Országgyűlés előtt.

A Kormány irányítási joga a kormányhivatal tekintetében az alábbi jogosítványokat foglalja magában:

- jogszabályban meghatározott esetekben joga van a kormányhivatal döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyására,
- beszámoltatja a kormányhivatalt a tevékenységéről, de azzal a korlátozással, hogy a Kormány ülésén a kormányhivatalt nem a vezetője, hanem a felügyeletét ellátó miniszter képviseli (szintén a miniszter képviseli a kormányhivatalt az Országgyűlésben, a kormányhivatal vezetője legfeljebb az Országgyűlés bizottságának ülésén járhat el).

A kormányhivatalt létrehozó törvény általában rendelkezik a vezetőjéről és a kormányhivatal jogállásáról. A törvény eltérő rendelkezésének hiányában a kormányhivatal vezetője (vagy testületi vezetés esetén a testület elnöke) államtitkári, helyettese (illetve a testület minden tagja) pedig helyettes államtitkári illetményre és juttatásokra jogosult. A kormányhivatal szervezetét meghatározó szervezeti és működési szabályzatot a kormányhivatal vezetője készíti elő, és a kormányhivatalt felügyelő miniszter adja ki normatív utasításban.

Fontos hangsúlyozni, hogy eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában a kormányhivatal szervezetére a **minisztérium szervezetére** vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. A kormányhivatal területi szervekkel csak akkor rendelkezik, ha erre a kormányhivatalt létrehozó törvény kifejezetten lehetőséget ad. Vagyis alapesetben

a kormányhivatal országos hatáskörrel és illetékességgel országos közfeladatokat lát el, területi megosztás, feladatainak helyi dekoncentráció nélkül. Olyan kiemelt országos közfeladatok tartoznak tehát a kormányhivatal feladatkörébe, melyek egyrészt minisztériumi feladatok is lehetnének, de több közérdekű okból mégsem szervezik meg minisztériumként. Ilyen közérdekű ok lehet például uniós jogforrás vagy a feladat szakmai tartalmának a miniszteri jogállástól, akár a politikától való távolabb tartása. Másrészt e feladatokat alapesetben nem szükséges a lakossághoz közelebb vinni, azaz területi szervek létrehozásával megszervezni. Néhány kormányhivatal esetében is felmerül elméleti szempontból, hogy ún. szabályozó hatóságnak minősül, erről részletesen lásd jelen fejezetben később.

### 3. **Jelenleg az alábbi kormányhivatalok** működnek hazánkban:

- *Központi Statisztikai Hivatal*: az 1874. évi XXV. törvénycikk által létrehozott, szakmailag független, a Kormány irányítása és a Miniszterelnökség felügyelete alatt működő központi költségvetési szerv, amelynek jogállásáról, feladatairól szakigazgatási törvény rendelkezik.
- *Országos Atomenergia Hivatal*: a Kormány irányítása és a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium felügyelete alatt álló kormányhivatal, amelynek jogállásáról, feladatairól szintén külön törvény rendelkezik.
- *Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala* (2011. január 1-jei névváltozás előtt: Magyar Szabadalmi Hivatal): a találmányi szabadalmakról szóló 1895. évi XXXVII. törvénycikk 23. §-a alapján jött létre 1896-ban. A Kormány irányítása és a nemzetgazdasági miniszter felügyelete alatt álló kormányhivatal, amelynek a jogállására, gazdálkodására, feladat- és hatáskörére vonatkozó részletes szabályokat törvény tartalmazza.
- *Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal*: a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvénnyel létrehozott központi költségvetési szerv,

amely 2015. január 1-jei hatállyal kezdte meg működését. A Kormány irányítása és a Miniszterelnökség felügyelete alatt álló kormányhivatal, amelynek jogállásáról, feladatairól törvény rendelkezik.

E kormányhivatalokat részleteiben a szakigazgatásokról szóló könyvünk tárgyalja.

## 2.10. A központi hivatal

1. A központi hivatal **törvény vagy kormányrendelet által** létrehozott, miniszter (vagy a miniszterelnök) irányítása és az irányítás részeként felügyelete alatt működő, különös hatáskörű központi államigazgatási szerv. A központi hivatalok jogállása tehát általában kormányrendeleten alapul, mégpedig oly módon, hogy konkrét formában való létrehozatalukat törvény sem írja elő. (Csak arról rendelkezik törvény, hogy ilyen hatáskört valamely államigazgatási szervnek gyakorolnia kell: a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörében dönt arról, hogy az adott feladatot központi hivatal létrehozásával oldja-e meg. Nyilvánvaló ezért, hogy nem alkotmányos jogállásúak – a korábban használt fogalmak szerint tehát nem szükségképpeniek.) Ez alól kivétel, ha a központi hivatal fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellát, mert ebben az esetben törvénynek kell létrehoznia.

Az **alacsony szintű** önállósággal (és szintén alacsony szintű költségvetési önállósággal) rendelkező központi hivatal fölött a miniszter (vagy a miniszterelnök) az irányítási hatáskörök teljességét gyakorolja, így szervezeti és működési szabályzatát a miniszter (vagy a miniszterelnök) – más kormányzati szereplő jóváhagyást nem igénylő normatív utasításban adja ki. **Eltérő** – bármely szintű jogszabályban megfogalmazott – rendelkezés hiányában a központi hivatal szervezetére a minisztérium szervezetére vonatkozó szabályokat kell

megfelelően alkalmazni. A központi hivatal minisztérium szervezeteiben is működhet. A központi hivatal vezetőjét, aki a központi hivatal hatásköreinek címzettje, alapesetben az irányító miniszter (vagy a miniszterelnök) nevezi ki és menti fel.

2. A jogi **szabályozás** hazánkban nem véletlenül **nem sorolja fel** a központi hivatalokat. Alacsony szintű jogállásuk folytán a Kormány bármikor dönthet egy központi hivatal megszüntetéséről, új központi hivatal létrehozásáról vagy központi hivatalok összevonásáról. E tekintetben mindössze azt kell figyelembe vennie, hogy a központi hivatal feladatait – kiemelt esetben törvényben meghatározott hatásköreit – valamilyen más központi államigazgatási szervnek el kell látnia. A központi hivatal területi szervekkel csak akkor rendelkezik, ha erre a központi hivatalt létrehozó jogszabály kifejezetten lehetőséget ad. (Néhány példa a jelenleg működő központi hivatalokra: a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő, a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal.)

## 2.11. A rendvédelmi szervek

1. A rendvédelmi szervek központi államigazgatási szervnek minősülnek, bár feladataik alapján sajátos jogállással. **Sajátos jogállásuk** egyik alapja, hogy olyan alkotmányos jelentőségű feladatokat látnak el, melyek esetében garanciális okokból a felettük való hatalmat minden jogállamban, így hazánkban is megosztják a hatalommegosztás elve szerint (ahhoz igazodóan). Így a rendvédelmi szervekkel kapcsolatban az Országgyűlés, a Kormány és a köztársasági elnök is gyakorol az Alaptörvényben és a törvényekben meghatározott feladatokat, hogy ne az egyik hatalmi ág kezében összpontosuljon a rendvédelmi szervek feletti hatalomgyakorlás.

2007. december 31-ig önálló – mégpedig alkotmányos jogállású – rendvédelmi szerv volt a határőrség. Magyarország azonban

2008. január 1-jétől az ún. schengeni övezet része lett, így a Szlovéniával, Ausztriával és Szlovákiával közös határszakaszokon megszűnt az állandó határellenőrzés. Ezzel összefüggésben az Országgyűlés úgy döntött,<sup>72</sup> hogy a határőrséget megszünteti, a határőrizeti feladatokat ettől kezdődően a rendőrség látja el, mégpedig az egyes határszakaszok sajátosságainak megfelelően. A Vám- és Pénzügyőrség 2011. január 1-jétől a Nemzeti Adó- és Vámhivatal részévé vált, a tűzoltóság és a polgári védelem pedig 2012. január 1-jével az egységes katasztrófavédelmi szervbe olvadt bele.

2. A rendvédelmi szervek fogalmi meghatározásának nehézsége azok eltérő jogállásában keresendő: e szervek ugyanis rendkívül heterogének. A rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkotmányos jogállásúak, azaz szükségképpen államigazgatási szervek. A többi rendvédelmi szervről azonban az Alaptörvény nem rendelkezik, ezek jogállása törvényen alapul. A rendvédelmi szervek fogalmának nincs dogmatikai alapja. Rendvédelmi szerv az, amit jogszabály annak nevez. A rendvédelmi szervek jellemzően fegyveresek vagy felfegyverezhetőek, de egyesek – mint a katasztrófavédelem – nem fegyveresek, és nem is fegyverezhetőek fel. Előbbiek a dogmatikai értelemben vett rendészeti szervek.

3. A rendvédelmi szervek közös tulajdonsága, hogy szervezetüket a Kormány törvényben kijelölt **miniszter útján** irányítja – e tekintetben tehát hasonló a jogállásuk a kormányhivatalokhoz, azzal az eltéréssel, hogy a felügyeletüket ellátó minisztert nem a miniszterelnök, hanem törvény jelöli ki. Másik sajátosságuk, hogy a hatáskörükben eljárók nem közszolgálati, hanem **hivatásos** szolgálati jogviszonyban állnak, hatáskörükben közvetlen fizikai erőszak alkalmazására is felhatalmazást kaptak. Utóbbi tulajdonság már nem a rendvédelmi szervek kizárólagos jellemzője, minthogy kormányhivatal is elláthat hasonló, erőszak alkalmazásával együtt járó feladatot (jelenleg ilyen a NAV).

<sup>72</sup> A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról szóló 2007. évi LXXXVIII. törvényben.



A rendvédelmi szervek általában rendelkeznek területi szervekkel: parancsnokságokkal.

Fontos felhívni a figyelmet arra, hogy a jogállását és szervezetét tekintve a rendvédelmi szervekkel sok hasonlóságot mutató Magyar Honvédség, illetve parancsnoksága elméleti értelemben és a jogi szabályozás alapján sem minősül államigazgatási szervnek. (Bár a Magyar Honvédség kötelékébe tartozó egyes intézmények, így például a katonai nemzetbiztonsági feladatokat ellátó szervezet központi államigazgatási szervnek minősül, melynek jogállása hasonló a rendvédelmi szervekéhez.)<sup>73</sup>

## 2.12. Az autonóm államigazgatási szervek

1. Az autonóm államigazgatási szervek **az Országgyűlés által létrehozott, a Kormány által nem irányított és nem felügyelt** különös jogállású központi államigazgatási szervek.

Az autonóm államigazgatási szervek tehát az összes többi központi államigazgatási szervtől **különböznek**, mégpedig abban, hogy

- az Országgyűlés törvényben hozza létre azokat, de általában nem az Alaptörvény előírása folytán, így nem alkotmányos jogállásúak, azaz nem szükségképpeniek – ez alól kivétel a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, amelynek (pontosabban ilyen hatáskörű független hatóság) létrehozását az Alaptörvény rendeli el;
- a Kormány sem irányítási, sem felügyeleti jogot nem gyakorol fölöttük, szervezetüket és működésüket az Országgyűlés maga szabályozza, és tevékenységüket is közvetlenül felügyeli, vagyis autonóm minőségük a Kormánytól való függetlenségüket jelenti;

<sup>73</sup> PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 292–293.

- igen magas fokú költségvetési, pénzügyi önállósággal rendelkeznek.

2. Az autonóm államigazgatási szervek tehát az államigazgatás kiemelt jogállású, lényegében a hatalommegosztásban különleges szerepet játszó, ugyanakkor különös hatáskörű szervei.<sup>74</sup> Jogállásuk szerint **lényegében decentralizáltak**, abban az értelemben, hogy **függetlenek**, bár nem területi, hanem funkcionális értelemben. **Nem** minősülnek ugyanakkor **önkormányzati** szerveknek, hiszen nem mutathatók ki mögöttük az önkormányzás alanyai, letéteményesei és természetesen nem rendelkeznek „választókkal” sem, ellentétben a helyi (területi) önkormányzatokkal vagy a köztestületekkel.

Az autonóm jogállású államigazgatási szervek, függetlenül attól, hogy nem tagozódnak be a Kormány által irányított államigazgatási hierarchia keretébe, azért minősülnek államigazgatási szervnek, mert közigazgatási és azon belül jelentős hatósági közfeladatokat látnak el országos illetékességgel. Ugyanakkor az adott közfeladat sajátossága miatt (illetve számos esetben az uniós normák elvárásai miatt is) függetleníteni kell e szerveket az államigazgatási hierarchiától és különösen a Kormány hierarchikus irányítási jogaitól.

Az **autonómia indokai** a legtöbb esetben magyarázatra sem szorulnak. A közbeszerzés esetében az indok, hogy a Kormány az egyik legnagyobb közbeszerző, így a hozzá kapcsolódó jogvitákat elbíráló hatóság nem lehet a Kormány irányítása alatt. Ugyanígy, miután a Kormány komoly gazdaságpolitikát folytat, illetve minden ország kormánya a piacgazdaság működésének törvényszerűsége és a versenyképesség érdekében beavatkozik a gazdaságba, illetve a piaci verseny működésébe, ezért a Gazdasági Versenyhivatal sem lehet a Kormány irányítása alatt. Az indok nyilvánvaló a másik két hatóság esetében is, hiszen a Kormány és szervei jelentős közérdekű és személyes adatot

<sup>74</sup> BERÉNYI Sándor (2003): *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok*. Budapest, Rejtjel Kiadó. 301–302.

kezelnek, így az adatvédelmi hatóságnak függetlennek kell lennie a Kormánytól, az egyenlő elbánás pedig az államigazgatási szervezetrendszerre kötelező, így e hatóságnak is biztosítani kell a független döntéshozatal lehetőségét.

3. Az autonóm államigazgatási szervek **függetlenségének** tartalmát, elemeit és garanciáit a szabályozó hatóságokat tárgyaló részben elemezzük részletesebben.

Hazánkban jelenleg az alábbi **autonóm államigazgatási** szervek működnek:

- *Közbeszerzési Hatóság*: az Országgyűlés 1995-ben, az első hazai közbeszerzési törvény megalkotásakor egy, a közbeszerzésekre szakosodott önálló szervezet, a Közbeszerzések Tanácsa létrehozása mellett döntött. A szervezet 1995. október 4-én alakult meg. A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény hatálybalépésével 2012. január 1-jével a *Közbeszerzések Tanácsa* megnevezés Közbeszerzési Hatóságra módosult, a törvény ugyanakkor a szervezet korábbi jogállását, feladatait változatlanul hagyta. A hatóság kizárólag az Országgyűlésnek alárendelt központi költségvetési szerv, amely a törvényben meghatározott feladatkörében általános hatáskörrel, valamint az egész országra kiterjedő illetékességgel jár el. Jelenleg a hatóság szervezetéről, feladatáról és hatásköréről, valamint működéséről a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény rendelkezik.
- *Egyenlő Bánásmód Hatóság*: az egyenlő bánásmód követelménye érvényesülésének ellenőrzésére létrehozandó országos hatáskörű közigazgatási szerv feladatait az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény már részletesen rögzíti, azonban magát a hatóságot, a hatóság jogállására, költségvetésére, gazdálkodására és a szervezetére vonatkozó szabályokat csak a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint

a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény hozta létre és iktatta be a 2003. évi CXXV. törvénybe.

- *Gazdasági Versenyhivatal*: a Gazdasági Versenyhivatalt az Országgyűlés hozta létre a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény elfogadásával. A hivatal a törvény hatálybalépésével egyidejűleg, 1991. január 1-jén kezdte meg működését. A jelenleg is hatályos versenytörvény, a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény 1997. január 1-jén lépett hatályba. Mind a magyar versenyjogi szabályokat, mind a GVH jogállását, szervezeti és működési kereteit, mind pedig eljárásainak rendjét ez a törvény határozza meg.
- *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság*: a hatóságot az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény hozta létre a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése érdekében. Rendelkezett továbbá a hatóság jogállásáról, feladatáról, költségvetéséről, gazdálkodásáról és szervezetéről is.
- *Nemzeti Választási Iroda*: A választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény hatálybalépésével létrejött a Nemzeti Választási Iroda, amelynek feladatait, a szervezetére vonatkozó főbb szabályokat is a 2013. évi XXXVI. törvény határozza meg.

Egyebekben az autonóm államigazgatási szervek feladatainak, hatásköreinek, szervezetének és működésének részletei a szakigazgatásokról szóló könyvekben található az adott szakigazgatási terület részletes elemzése körében.

## 2.13. Az önálló szabályozó szervek

1. Az önálló szabályozó szervek dogmatikai értelemben **közel azonosak** az autonóm államigazgatási szervekkel: az Országgyűlés által létrehozott, a Kormány által nem irányított és nem felügyelt különös jogállású központi államigazgatási szervek. Sajátosságuk viszont, hogy jogállásuk az Alaptörvényben gyökerezik, amelynek felhatalmazása alapján vezetőiket sarkalatos törvény **rendeletalkotási** joggal ruhazza fel.<sup>75</sup>

Az önálló szabályozó szervek is autonóm központi közigazgatási szervek, de a hazánkban autonóm államigazgatási szerveknek nevezett államigazgatási szervekhez képest annyi különbséggel, többletjogosítvánnyal, hogy jogalkotó hatáskörrel is rendelkeznek. Autonómiájuk, függetlenségük tartalma és erőssége azon szakigazgatási terület szakmai tartalmához, uniós és alkotmányos követelményeihez igazodik, amelynek ellátására az Alaptörvény e szervek létrehozatalára felhatalmazást biztosít az Országgyűlésnek.<sup>76</sup>

2. Hazánkban jelenleg az alábbi **önálló szabályozó szervek** működnek:

- *Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság*: az NMHH jogállását rögzítő alapvető jogszabályi rendelkezéseket a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) rögzíti. Az Mttv. szerint az NMHH önálló szabályozó szerv, amely kizárólag a törvénynek van alárendelve. Ezen alárendeltség több vonatkozásban is értelmezendő: a szervezetet, a működést, a feladat- és hatásköröket is alapvetően az Országgyűlés által alkotott törvény határozza meg. Az NMHH vonatkozásában – a többi központi államigazgatási szervhez képest – speciális továbbá, hogy a vezető

<sup>75</sup> FAZEKAS János (2015): Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotási tevékenysége Magyarországon. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 2. sz. 15–20.

<sup>76</sup> FAZEKAS János (2013): Szabályozó hatóságok és önálló szabályozó szervek Magyarországon. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*. Posztdoktori konferenciakötet. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 112.

(az elnök) csak egyes hatásköröket gyakorol, más feladat- és hatásköröknek az önálló hatáskörrel rendelkező Médiatanács vagy a hivatal a címzettje. Feladatot törvény és törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály, vagyis kormányrendelet és miniszteri rendelet is előírhat az NMHH számára. A hírközlési feladatokat felsoroló törvényi feladatköri lista egy kvázi-funkciómeghatározás, amely előrevetíti, hogy a hatóság független szabályozó hatósági tevékenységet végez, amely egyszerre jelenti egyes piacsabályozói döntések meghozatalát, de a klasszikus hatósági jogalkalmazási (például engedélyezési) és a felügyeleti hatáskörök gyakorlását is.

- *Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal*: a hivatal – mint rendeletalkotási jogkörrel felruházott önálló szabályozó szerv – a 2013. évi XXII. törvénnyel jött létre, a gázszolgáltatásról szóló 1994. évi XLI. törvénnyel alapított Magyar Energia Hivatal (MEH) jogutódjaként. A hivatal a hazai energia- és közszolgáltatások piacának szabályozó hatósága, a nemzetgazdaság stratégiai jelentőségű ágazatait felügyeli.

Az önálló szabályozó szervek függetlenségének, jogalkotó hatáskörének közigazgatási jogi és elméleti kérdéseit a szabályozó hatóságokkal foglalkozó részben tárgyaljuk.

## 2.14. Az államigazgatás helyi/területi szintje, szervei

### 2.14.1. Alapvetés

1. Az államigazgatás területi/helyi szintje alapvetően és elméletileg is **négy módszer** szerint szervezhető meg költségvetési szempontból nagyjából racionálisan. Vagyis, ahogy már említettük, az államigazgatási feladatok területi szintre „vitele”, dekoncentrációja igen költséges közfeladatellátás-szervezési kérdés, és annál költségesebb, minél több

területi szintet hoz létre, minél közelebb viszi a lakossághoz az adott ország kormányzata az adott közfeladatot. Ebből következően állapítható meg, hogy bár nagyon sokfajta módszerrel lehetne kiépíteni a területi közigazgatást, mégis költségvetési és egyéb közigazgatás-szervezési szempont mentén racionálisan alapvetően négy módszer alakult ki az egyes országokban, és elméleti szempontból is e négy módszerrel lehetséges a területi közigazgatás kialakítása, megszervezése. Kiemelendő, hogy mindegyik módszer (kivéve a negyediket) kiegészül(het) azzal, hogy bizonyos államigazgatási feladatok ellátását az adott területen működő önkormányzatok igazgatási szerveire bízzák. Vagyis a legjellemzőbb modell az egyes országok területi közigazgatását nézve a vegyes rendszer, melyben az egyes módszerek egymással „vegyítve” működnek. Sajátosak továbbá a szövetségi államok, ahol a szövetségi állami területi hatóságok is kiépülhetnek, s ezzel további szintet keletkeztenek a területi államigazgatás megszervezésében.<sup>77</sup>

a) A területi államigazgatási feladatokat **kizárólag** területi/helyi **szakigazgatási**, különös hatáskörű, vagyis az adott központi szakigazgatási feladatot ellátó államigazgatási szerv területi/helyi államigazgatási szervei vagy eleve csak helyi szinten kiépült szakigazgatási (különös hatáskörű) államigazgatási szervek látják el. E módszer keretében nem alakult ki általános hatáskörű területi államigazgatási szervezet (mint például hazánkban a megyei, fővárosi kormányhivatal). Idesorolható például Bulgária, és sajátosan az Amerikai Egyesült Államok, illetve független területi államigazgatási ügynökségek működtetésével az Egyesült Királyság<sup>78</sup> területi államigazgatási rendszere.

<sup>77</sup> Az Európai Unió országait illetően lásd részletesebben például: BARTA Attila (2013): *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat Kiadó.; SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.) (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó.; LŐRINCZ Lajos (szerk.) (2006): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*. Budapest, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft.

<sup>78</sup> FAZEKAS Marianna (szerk.) (2014): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 183.; BARTA Attila (2013): *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat Kiadó. 30.; SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.) (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó. 113.

b) **Általános hatáskörű területi államigazgatási** szerv látja el a területi államigazgatási feladatok összességét, és mellette nem működik különös hatáskörű (dekoncentrált) államigazgatási szerv. Az általános hatáskörű területi államigazgatási szerv alapvetően a Kormány közvetlen irányítása alá tartozik, esetleg az adott jogrendszer által meghatározott korlátokkal (például e szervezet vezetőjének kinevezése körében). Ennek költségvetési szempontú racionalitása, hogy nem kell egyedi területi szervenként működtetni az üzemeltetést, a humánpolitikát, a gazdálkodást. Vagyis e módszer esetén jelentősen megspórolhatók a közfeladat-ellátáson kívüli „járulékos” költségek. E módszer egyik sajátos példája, mintája a francia prefektusi rendszer, Olaszország, Finnország.<sup>79</sup>

c) **Általános hatáskörű területi államigazgatási** szerv látja el a területi államigazgatási feladatok többségét, de e szervezet **mellett** bizonyos államigazgatási feladatok ellátására működnek területi, **különös** hatáskörű államigazgatási szervek is, mégpedig függetlenül, önállóan az általános hatáskörű területi államigazgatási szervtől (de általában az általános hatáskörű területi államigazgatási szerv koordinációs, ellenőrzési és egyéb jogköröket gyakorol az illetékességi területébe tartozó szakigazgatási államigazgatási szervek tekintetében). Idesorolhatjuk Dániát,<sup>80</sup> valamint – még napjainkban is – a hazai területi államigazgatási rendszert (azzal kiegészítve, hogy hazánkban bizonyos államigazgatási feladatokat a helyi önkormányzat szervei látnak el).

d) A területi államigazgatási feladatok ellátására nem hoznak létre sem általános, sem különös hatáskörű államigazgatási szervet, hanem az államigazgatási feladatokat az adott **területen működő önkormányzati** igazgatás szervezetére bízzák, ez esetben elválasztva azon

<sup>79</sup> FAZEKAS Marianna (szerk.) (2014): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 187–188.; BARTA Attila (2013): *Területi államigazgatás Magyarországon.* Budapest, Gondolat Kiadó. 38.

<sup>80</sup> FAZEKAS Marianna (szerk.) (2014): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 190.; BARTA Attila (2013): *Területi államigazgatás Magyarországon.* Budapest, Gondolat Kiadó. 30., 44.



belül az államigazgatási feladatok, illetve az önkormányzati feladatok ellátását és annak felelősségét. Idesorolhatók egyes német tartományok, Csehország.<sup>81</sup>

2. Hazánkban a területi államigazgatási szervek **illetékességi** köre – így a terület fogalma – nem állapítható meg közvetlenül a jogszabályokból. Tény azonban, hogy az Alaptörvény szerint Magyarország területe – a fővároson kívül – megyékre, városokra és községekre tagozódik. Ez tehát az egyetlen alkotmányos, de legalábbis alkotmányos megalapozottságú területi szerveződés hazánkban.

Az **önkormányzati** igazgatás szervezetrendszere szükségszerűen az alkotmányos területszervezési renden alapul, mivel az Alaptörvény arra utal, hogy a helyi önkormányzás a településeket, illetve a megyéket illeti meg. Mivel azonban ez a területszervezés igen régi közjogi alapokon nyugszik – a vármegyerendszer az államalapítással egyidős, a megyei jogú városok előképei pedig a szabad királyi városok –, a központi közigazgatás is hagyományosan a megyerendszert követte.

A területi államigazgatási szervek ennek megfelelően jellemzően megyei illetékességgel rendelkeztek. A területszervezési elv és az államigazgatási illetékesség azonban annyiban eltért egymástól, hogy egyrészt a megyei államigazgatási szervek hatásköre kiterjedt a megyei jogú városokra is, másrészt több esetben az államigazgatási illetékesség nem igazodott a megyehatárokhoz, hanem egyéb szakmai alapú területi elvet követett. Ez legtöbbször az adott közfeladat szakmai tartalmára, sajátosságaira volt visszavezethető, mely eleve nem illeszkedett a megyehatárokhoz. (Például vízügyi vagy a környezetvédelmi igazgatás, hiszen ezek esetében a vízgyűjtő területek, illetve a környezetvédelemben fontos szakmai, földrajzi szempontok egyáltalán nem igazodtak a megyehatárokhoz, de ugyanez igaz a volt vám- és pénz-

<sup>81</sup> BARTA Attila (2013): *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat Kiadó. 30.; SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.) (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó. 711.

ügyörségre, melyet a rendszerváltáskor szintén értelmetlen lett volna a megyehatárokhoz igazítva megszervezni).

A **rendszerváltozást követően** tehát igen hamar létrejöttek olyan területi államigazgatási szervek is, amelyek illetékessége nem igazodott a megyerendszerhez, hanem esetenként több megyére terjedt ki. Ez az intézményszervezési megoldás ugyan nem illeszkedett az Alkotmány, illetve napjainkban nem illeszkedik az Alaptörvény területsszervezési szabályához, mégsem tekinthető az Alaptörvénnyel ellentétben állónak. A Kormány közigazgatással kapcsolatos alkotmányos feladataira tekintettel – akár közvetlenül az Alaptörvény, akár valamely törvény Kormánynak vagy miniszternek adott felhatalmazása folytán – jogosult az államigazgatási szerveket megszervezni és – hacsak törvény nem rendelkezik erről – illetékességi területüket meghatározni. Ez nyilvánvalóan kormányzati, ezen belül a végrehajtó hatalomra jellemző feladat. A végrehajtó hatalom pedig rendszeresen él is ezzel a felhatalmazással.

3. A területi államigazgatási szervek megszervezésének **legfontosabb** szempontja tehát az adott közfeladat tartalma, és hogy e közfeladatot mennyire szükséges közel vinni a lakossághoz. E két szempont alapján beszélhetünk az Alaptörvény területsszervezési elvéhez (a megyékhez) igazodó és a megyehatárokhoz nem igazodó, regionális államigazgatási szervekről. Továbbá egy, két vagy több szinten dekoncentrált<sup>82</sup> helyi államigazgatási szervekről. Egyszintű dekoncentráció esetén a központi államigazgatási szervnek megyei vagy regionális helyi szervei vannak, míg kétszintű dekoncentráció esetén a megyei vagy regionális szint alatt is létrehozhatnak további helyi államigazgatási szerveket (például városi vagy körzeti szinten vagy egyéb területsszervezési elv alapján), és így tovább.

Fontos még kiemelni, hogy a közigazgatási feladatok területi és helyi szintű ellátása hazánkban duális helyi igazgatási rendszerben működik.

<sup>82</sup> VADÁL Ildikó (2006): *A közigazgatási jog kodifikációja*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 151–152.

E dualizmust a közigazgatási feladatok helyi közügyekre és államigazgatási feladatokra történő kettéosztása, decentralizációja alapozza meg.

A helyi közügyeket a helyi önkormányzat, az államigazgatási feladatokat helyi vagy területi szinten működő, a központi államigazgatás által irányított, szakfeladatokra specializálódott dekoncentrált államigazgatási szervek, helyi szakigazgatási szervek látják el. A helyi önkormányzat pedig, ahogy már említettük, a központi államigazgatással és a területi államigazgatási szervekkel nem áll hierarchikus irányítási viszonyban.

#### **2.14.2. Az általános hatáskörű területi államigazgatás: a területi kormányhivatalok jogelődei**

1. A területi államigazgatást, valamint a megyei és fővárosi kormányhivatalok jogelődjeit történeti szempontból a rendszerváltástól nézve, elsőként a **köztársasági megbízott** intézménye említendő. Bár a köztársasági megbízott számos államigazgatási hatáskört gyakorolt és hivatala területi államigazgatási szervnek minősült, mégis érdekes módon az Ötv. hozta létre **1990-ben**. Azért az Ötv. alapította a köztársasági megbízottat, mert létrehozásának célja és legfontosabb feladata a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének Kormány „nevében” való ellátása volt.<sup>83</sup> (A helyi önkormányzatok Kormány általi törvényességi ellenőrzése később, így az Alaptörvény rendszerében is megmaradt, sőt mára törvényességi felügyeletté erősödött.)

A köztársasági megbízottak intézményét nem megyei, hanem **regionális**, több megyére, valamint a fővárosra kiterjedő illetékességgel rendelte el létrehozni az Országgyűlés. A köztársasági megbízott tehát regionális illetékességgel rendelkezett (nyolc régióban működött). Feladatai ellátásában a hivatala segítette, melyet régió belül

<sup>83</sup> GYURITA Rita (2014): A fővárosi és megyei kormányhivatal. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 2. sz. 8.

megyénként szerveztek meg a köztársasági megbízottak, és e területi hivatal területi államigazgatási szervnek minősült. A köztársasági megbízottat a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezte ki. A köztársasági megbízott az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése mellett eleve ellátott központi államigazgatási feladatokat is, így meghatározott körben elsőfokú hatósági jogkört gyakorolt, elbírálta a hatáskörébe tartozó jogorvoslatokat minden olyan államigazgatási hatósági ügyben, amelyben a jogorvoslati eljárásra nem valamely centrális alárendeltségű államigazgatási szerv volt jogosult.<sup>84</sup> Ellátta továbbá a Kormány által hatáskörébe utalt egyéb államigazgatási feladatokat is. Mindemellett feladatát képezte a saját hivatala és a régió területén működő más államigazgatási szervek tevékenységének összehangolása is. A köztársasági megbízott felett megosztott irányítás érvényesült, vagyis a szervezet irányítását a belügyminiszter látta el, míg a szakmai irányításában részt vettek az adott szakmai területért felelős miniszterek.<sup>85</sup>

2. Ez az első kísérlet az államigazgatás regionális megszervezésére azonban nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A **megyei** területszervezési elv szerint létrejött önkormányzatok regionális törvényességi ellenőrzése nem volt zavartalan, ezért 1994 decemberében megszüntették a köztársasági megbízott jogintézményét és jogutódjaként létrehozták a fővárosi, illetve megyei közigazgatási hivatalt (az Ötv. módosításával).

Az 1994-ben létrehozott megyei és fővárosi közigazgatási hivatal már nem regionális szervezetként és illetékességgel működött, hanem megyei, illetve fővárosi illetékességgel. Jogállását tekintve centrális alárendeltségű (dekoncentrált) általános hatáskörű területi államigazgatási szervnek minősült, melynek hierarchikus irányítását

<sup>84</sup> BARTA Attila (2013): Fővárosi, megyei kormányhivatalok a területi államigazgatás rendszerében. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*. Posztdoktori konferenciakötet, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 15.

<sup>85</sup> PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialog Campus Kiadó. 297–298.

a belügyminiszter látta el, azzal, hogy szakmai irányításában szintén részt vettek az adott közfeladatért felelős „szakminiszterek”. A közigazgatási hivatalok vezetőjét a belügyminiszter nevezte ki, és szakmai vezetőnek minősült, ezt az is mutatja, hogy kinevezése határozatlan időre történt. A közigazgatási hivatal feladatai szinte megegyeztek a köztársasági megbízott feladataival: első- és másodfokú hatósági jogkörök, a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése, a területén működő államigazgatási szervek koordinálása (néhány államigazgatási szerv kivételével, például rendőrség, fegyveres erők).

3. Nem sokkal később, 1997. január 1-jétől a Kormány újraszabályozta a közigazgatási hivatalokat, s ez jelentős változást hozott jogállásukat, szervezetüket és működésüket illetően. A legfontosabb változás egyrészt, hogy a belügyminiszter irányításában működő dekoncentrált államigazgatási szervből a Kormány területi államigazgatási szerve lett. Másrészt szervezete innentől két részre tagolódtott, mégpedig a hivatalvezető közvetlen vezetésébe tartozó szervezeti egységekből és a közigazgatási hivatalba integrált államigazgatási, szakigazgatási szervezeti egységekből állt.

Már ekkor megjelent tehát a közigazgatási hivatalba való szakigazgatási **szervi integráció**, ez azonban nagyon kis számú államigazgatási feladatot és szervet érintett (mert a szakigazgatási ágazatok, szervezetek folyamatos ellenállása, ellenérdekeltsége szinte lehetlenné tette ekkor a területi államigazgatási integráció komolyabb és költséghatékony megvalósítását). E szervezeti szabályozás és reform keretében két területi államigazgatási feladatkört és szervezetet integráltak a közigazgatási hivatalba: a fogyasztóvédelmi felügyelőséget és a gyámhivatalt. E szakigazgatási szervek az integráció után ugyan szervezeti önállósággal nem bírtak, de szakmai önállósággal rendelkeztek, ugyanis hatósági hatáskörükben önállóan jártak el, és e körben nem voltak utasíthatók a közigazgatási hivatal hivatalvezetője által.

A hivatalvezetőt e változások nyomán már nem a belügyminiszter, hanem a miniszterelnök nevezte ki, viszont továbbra is határozatlan

időre kinevezett szakmai vezető maradt. A közigazgatási hivatal irányítása is megváltozott, mert innentől a Kormány közvetlen irányítása alá került, igaz, e jogkört a Kormány továbbra is a belügyminiszter útján gyakorolta. A szakmai irányításban továbbra is részt vettek a szakigazgatási területért felelős miniszterek, az integrált államigazgatási szervek esetében pedig még a szakterületért felelős központi hivatalok is.

A feladatokban is változást hozott az 1997-es szabályozás, szervezeti átalakítás, mégpedig a területi államigazgatási szervek koordinációja mellett megjelent az ellenőrzési feladat, kötelezettség is. A hivatalvezető tehát innentől nemcsak koordinálta a területén működő helyi államigazgatási szerveket, hanem ellenőrizte is működésüket, és e szervek vezetői tekintetében számos munkáltatói jogkörrel kapcsolatos véleményezési jogkört is kapott. A koordináció és az ellenőrzés kiterjedtebb jogosítványai miatt létrehozták a megyei, fővárosi államigazgatási kollégiumot, mely a hivatalvezető véleményező, a koordinációt és az ellenőrzést segítő intézménye lett. E szabályozás, illetve szervezeti megoldás érvényesült egészen a 2006-os központi államigazgatási szervezeti reformig.

### 2.14.3. A régió és a 2006-os területi államigazgatási változások

1. A már többször említett **2006-os** közigazgatási szervezeti **reform**<sup>86</sup> során a területi közigazgatási szervek szervezete és az ahhoz illeszkedő illetékessége jelentősen megváltozott. A Kormány ugyanis ekkor a területi államigazgatási szerveket jellemzően nem megyei – bár ilyen is maradt –, hanem **újra regionális** illetékességgel szervezte meg.<sup>87</sup>

E történeti kérdés elemzéséhez azonban mindenekelőtt tisztázni szükséges, hogy mi is a régió. Az Alkotmány a régió fogalmát nem

<sup>86</sup> GELLÉN Márton (2010): Ha válság, akkor reform. Kalandozás a közigazgatási reformok forrásvidékén. In GELLÉN Márton – Hosszú Hortenzia (szerk.): *Államszerep válság idején. Magyary Zoltán emlékkötet*. Budapest, Complex Kiadó. 199–204.

<sup>87</sup> BARTA Attila (2013): *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat Kiadó. 164–178.

ismerte (miként ma az Alaptörvény sem ismeri). Az Országgyűlés azonban a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvényben már 1996. júniustól megalkotta a régió (valamint a térség és kistérség) fogalmát. A régió tervezési-statisztikai és fejlesztési célokat szolgáló, egy vagy több megyére (a fővárosra) kiterjedő, az érintett megyék közigazgatási határával lehatárolt társadalmi, gazdasági vagy környezeti szempontból együtt kezelendő területfejlesztési egység. Ebből következően a régió törvényi, de nem elsődlegesen területszervezési fogalom, amely az alkotmányos területszervezési elvekre épül, célja (tervezés, statisztikai értékelés, fejlesztés) azonban a közigazgatás működéséhez szorosan kötődik. A jogi szabályozás ugyanakkor eleinte egységesen nem határozta meg, nem azonosította az egyes régiókat. A törvény hatálybalépését követően különböző konkrét célok érdekében többféle régióknak minősülő területfejlesztési egységet ismertek a jogszabályok – nyilvánvalóan a saját hatályuk tekintetében.

A központi államigazgatási szervek korábbi megszervezésének alapjául szolgáló régióbeosztás először 2004-ben jelent meg.<sup>88</sup> Ennek magyarázata az, hogy az egyes európai fejlesztési forrásokat régiós beosztás szerinti fejlettségi szinthez kellett igazítani. Megjelent tehát a régióbeosztás, amely régiós szinten ugyan, de a megyehatárokhoz igazodott. (Ebben azonban Pest megye és Budapest még nem közös régióként jelent meg.)<sup>89</sup>

Az első „véglegesnek” tekinthető régióbeosztást nem jogszabály tartalmazta, hanem az Országgyűlés normatív határozatában fogadta el.<sup>90</sup> A hét régió eszerint a következő:

<sup>88</sup> Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 87. cikkének (1) bekezdése szerinti állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 85/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet

<sup>89</sup> VEREBÉLYI Imre (2009): Válságban a magyar középszintű közigazgatás – hogyan tovább? In VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós (szerk): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett.* Budapest, Századvég Kiadó. 103–110.

<sup>90</sup> Az Országos Területfejlesztési Konceptióról szóló 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat

- Dél-Alföld (Bács-Kiskun megye, Békés megye, Csongrád megye),
- Dél-Dunántúl (Baranya megye, Somogy megye, Tolna megye),
- Észak-Alföld (Hajdú-Bihar megye, Jász-Nagykun-Szolnok megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye),
- Észak-Magyarország (Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Heves megye, Nógrád megye),
- Közép-Dunántúl (Fejér megye, Komárom-Esztergom megye, Veszprém megye),
- Közép-Magyarország (Budapest, Pest megye),
- Nyugat-Dunántúl (Győr-Moson-Sopron megye, Vas megye, Zala megye).

2. Ehhez a **régióbeosztáshoz** igazította korábban a Kormány a központi államigazgatási szervek székhelyét, illetékességét azzal, hogy egyes szervek **továbbra is megyei** szinten szerveződtek, mások pedig megyei kirendeltségekkel rendelkeztek. A területi illetékesség mellett a területi államigazgatási szervek megszervezésének másik – nem kevésbé fontos – szempontja a hatáskörök telepítése. E tekintetben a régiós átalakulás nem hozott újat. Hatáskör szempontjából változatlanul kétféle területi államigazgatási szerv létezett, mégpedig az általános (koncentrált) hatáskörű államigazgatási hivatalok, valamint a különös hatáskörű (elterjedt megfogalmazás szerint: dekoncentrált) szervek.

2006-ban a Kormány módosította a megyei közigazgatási hivatalok jogállását, szervezetét, illetékességét is, és létrehozta a regionális közigazgatási hivatalokat,<sup>91</sup> melyek változatlanul a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei voltak, csak regionális illetékességgel.<sup>92</sup> A regionális közigazgatási hivatalokat a Kormány

<sup>91</sup> VEREBÉLYI Imre (2009): Válságban a magyar középszintű közigazgatás – hogyan tovább? In VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós (szerk): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszaféjlődés helyett*. Budapest, Századvég Kiadó. 103–110.

<sup>92</sup> GYURITA Rita (2014): A fővárosi és megyei kormányhivatal. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 2. sz. 9–10.



az önkormányzatokért felelős miniszter közreműködésével irányította azzal, hogy az ágazati feladatok ellátását az adott ágazatért felelős miniszter irányította.<sup>93</sup> A közigazgatási hivatalban továbbá szervezeti egységként ágazati szakigazgatási szervek működtek.

A regionális közigazgatási hivatalokat létrehozó és szabályozó kormányrendeletet az Alkotmánybíróság 2008. június 30-ával megsemmisítette,<sup>94</sup> azon az alapon, hogy a közigazgatási hivatalokat – ahogy említettük – a „kétharmados” Ötv. hozta létre és szabályozta, mégpedig megyei illetékességgel és elnevezéssel, ezért e hivatalokat nem lehet átalakítani regionális illetékességű hivatallá, ha az erről szóló törvényt nem a megfelelő (kétharmados) többséggel fogadja el az Országgyűlés. Az Alkotmánybíróság e döntése után új szabályozás vált szükségessé, melyben a Kormány kisebb változtatásokkal, de újra létrehozta a hét regionális közigazgatási hivatalt (ismét kétharmados törvényi felhatalmazás nélkül).<sup>95</sup> A regionális közigazgatási hivatalok kétharmados törvény nélküli létrehozatalát<sup>96</sup> az Alkotmánybíróság újból megsemmisítette.<sup>97</sup>

3. Ezt követően a Kormány **új általános hatáskörű területi államigazgatási** szervet hozott létre<sup>98</sup> 2009. január 1-jétől, mégpedig a regionális közigazgatási hivatalok helyett a regionális államigazgatási hivatalokat, melyek az alkotmányellenesség kiküszöbölése érdekében nem kaptak felhatalmazást arra, hogy ellássák az önkormányzatok törvényességi ellenőrzését.<sup>99</sup> Ebből következően viszont az a komoly

<sup>93</sup> BARTA Attila (2013): Fővárosi, megyei kormányhivatalok a területi államigazgatás rendszerében. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*. Posztdoktori konferenciakötet, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 16.

<sup>94</sup> 90/2007. (XI. 14.) AB határozat

<sup>95</sup> VEREBÉLYI Imre (2009): Válságban a magyar középszintű közigazgatás – hogyan tovább? In VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Budapest, Századvég Kiadó. 100–101.

<sup>96</sup> 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendeletet

<sup>97</sup> 131/2008. (XI. 3.) AB határozat

<sup>98</sup> A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervéről szóló 318/2008. (XII. 23.) Korm. rendelet

<sup>99</sup> KÖKÉNYESI József (2013): A helyi közigazgatás szervezési tendenciái. In HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Kilengések*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 262.

probléma állt elő, hogy a Kormány alkotmányos és közigazgatási jogi garanciális szempontból igen jelentős közfeladata, vagyis a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése „szünetelt” egészen 2010. szeptember 1-jéig.<sup>100</sup> További probléma volt, hogy a minősített többséget igénylő törvényekben változatlanul szerepelt a *közigazgatási hivatal* elnevezés, míg más jogszabályok az államigazgatási hivatalokat említették (némelyik pedig mindkettőt).

A **hazai hagyományok és gyökerek nélküli** régiós beosztás számos kritikát kapott, így a 2010-es kormányalakítást követően a területi államigazgatási szervek alapvetően regionális szervezési elvét a kormányzat megszüntette, és így a területi államigazgatási szervek általában újra megyei szinten szerveződnek, regionális illetékesség csak kivételesen, indokolt okból (államhatár, vízgyűjtő terület) maradt.

#### 2.14.4. A területi államigazgatás 2010-es reformja

1. A területi államigazgatási szervek átalakításának, reformjának első fontos lépése volt 2010-ben, hogy az Országgyűlés a regionális közigazgatási hivatalok helyett létrehozta a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokat,<sup>101</sup> amelyek fő feladata a kormány döntéseinek képviselete, valamint a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeleti feladatainak ellátása.<sup>102</sup>

A **visszaállított megyei, fővárosi** közigazgatási hivatal szintén a hivatalvezető által irányított szervezeti egységekből és a néhány integrált ágazati szakigazgatási szervből állt (a 2010-ben történt

<sup>100</sup> PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 299.

<sup>101</sup> A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvény

<sup>102</sup> BARTA Attila (2013): *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat Kiadó. 184–190.; IVANCSICS Imre (2014): *Önkormányzás – központosítás*. In PATYI András – LAPSÁNSZKY András: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer. 261–264.

szervezeti szabályozás körében ugyanis még nem jelent meg a területi államigazgatási integráció kormányzati célként, ez a következő évtől lett átfogó és általános közpolitikai és szakigazgatási cél). A 2010-es szervezeti szabályozás során a területi közigazgatási hivatalnak három szakigazgatási szerve volt: a gyámhivatal, az állami főépítész és az építésfelügyelet.<sup>103</sup>

A közigazgatási hivatal vezetőjét a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezte ki, de jelentős változás, hogy a hivatalvezető innentől nem szakmai, hanem politikai vezetőnek minősült, hiszen kinevezése határozott időre, mégpedig a Kormány megbízatásának idejére szólt. A hivatalvezető munkáját szakmai vezetőként a főtitkár segítette.

A közigazgatási hivatal tekintetében továbbra is **osztott** irányítás érvényesült, a szervezeti irányítást a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter látta el, míg a szakmai irányításban részt vettek az ágazati miniszterek.

Miután tehát az Országgyűlés 2010 szeptemberével **visszaállította** a megyei, fővárosi közigazgatási hivatalok 2006 előtti működését, ettől kezdődően újraindult a helyi önkormányzatok működésének Alkotmányban előírt törvényességi ellenőrzése is.<sup>104</sup>

2. A közigazgatási hivatal **hatásköreinek címzettje** a hivatalvezető volt. A közigazgatási hivatal általános hatáskörű közigazgatási szervként ellátta mindazokat a központi államigazgatási feladatokat, amelyeket törvény vagy kormányrendelet nem utalt más (dekoncentrált) szerv hatáskörébe, e minőségében első- és másodfokú államigazgatási hatósági jogkört gyakorolt. A regionális államigazgatási kollégium útján, továbbá ellenőrzési jogkörében ellenőrizte és koordinálta az illetékességi területén működő államigazgatási szervek működését,

<sup>103</sup> GYURITA Rita (2014): A fővárosi és megyei kormányhivatal. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 2. sz. 11–14.

<sup>104</sup> BARTA Attila (2013): Fővárosi, megyei kormányhivatalok a területi államigazgatás rendszerében. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*. Posztdoktori konferenciakötet, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 17.

valamint ellátta az illetékességébe tartozó helyi önkormányzatok felletti törvényességi ellenőrzést. A fenti hatásköröket látva elmondható tehát, hogy a területi államigazgatási szervek közül meghatározó súlya a közigazgatási hivatalnak volt. A közigazgatási hivatal közigazgatási feladatai három csoportba voltak sorolhatók: közigazgatási ellenőrzési, államigazgatási és az utóbbin belül koordinációs feladatokra.<sup>105</sup>

3. A közigazgatási hivatal közigazgatási **ellenőrzése** körében kiemelendő feladatai:

- ellátta az illetékességi területén működő helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését;
- gondoskodott a területi államigazgatási szervek ellenőrzési terveinek összehangolásáról, egyeztetett végrehajtásáról, a tapasztalatok közös elemzéséről;
- ellenőrizte a közigazgatási szervek vezetőinek köztisztviselőkkel, közalkalmazottakkal kapcsolatos munkáltatói intézkedései törvényességét;
- ellenőrizte – az illetékes ügyszéssel egyeztetett ellenőrzési terv és program szerint – a területi államigazgatási szervek tevékenységében a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény végrehajtását, ezen szervek hatósági tevékenységének jogszerűségét.

A közigazgatási hivatal **államigazgatási** jogkörében kiemelendő feladatai:

- első-, illetve másodfokú hatósági jogkört gyakorolt;
- véleményezte a területi államigazgatási szervek létrehozására, átszervezésére és megszüntetésére, valamint a jogállásuk és illetékességi területük módosítására vonatkozó előterjesztést;
- a Kormánynak alárendelt, a működési területén lévő bármely területi államigazgatási szervtől, államigazgatási feladatkörben

<sup>105</sup> GYURITA Rita (2014): A fővárosi és megyei kormányhivatal. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 2. sz. 15–19.

eljáró rendvédelmi szervtől, a polgármestertől és a jegyzőtől az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően, valamint államigazgatási feladatot ellátó más személytől bármely döntést bekérhetett, a szerv intézkedéséről tájékoztatást kérhetett, illetve az iratokba betekinthezett;

- az előbbi szervek felügyeleti szervénél – törvénysértés észlelése esetén – felügyeleti eljárást kezdeményezett, illetve ennek eredménytelensége esetén a feladatkörében érintett miniszter eljárását kezdeményezhette.

A közigazgatási hivatal államigazgatási jogkörei közül ki kell emelni a **koordinációs** jogkört, amelynek körében többek között:

- gondoskodott a több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának területi összehangolásáról;
- gondoskodott a regionális államigazgatási kollégium létrehozásáról, működéséről, ügyrendjének előkészítéséről;
- tájékoztatást kérhetett a koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartozó területi államigazgatási szervek vezetőitől.

4. Külön szót kell ejteni a regionális államigazgatási **kollégiumról** (a továbbiakban: kollégium). A kollégium a hivatal vezetőjének véleményező, egyeztető fóruma volt, melynek tagjai a hivatalvezető-helyettes, a kirendeltségvezetők, a szakigazgatási szervek vezetői, valamint a hivatal szervezeti és működési szabályzatában meghatározott szervezeti egységek vezetői, továbbá a központi hivataloknak és a kormányhivataloknak a hivatal illetékességi területén székhellyel rendelkező területi szerveinek a vezetői voltak. A kollégium elnökeként a hivatalvezető vezette a kollégiumot, összehívta a kollégium ülést, gondoskodott a napirendek, az állásfoglalások előkészítéséről.

5. A közigazgatási hivatalok visszaállítását a területi (és majd a helyi) államigazgatás **gyökeres átalakítása** követte. Az Alaptörvény előkészítésével, az alkotmányozási folyamattal párhuzamosan

a területi közigazgatási hivatalok kormányhivatalokká alakításával megkezdődött a közigazgatás átalakítása, amelynek elveit és irányait 2011 nyarán, az átalakítás folyamatában, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által kidolgozott – már említett – *Magyary* Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program foglalta össze. A Magyary-program a hatékony nemzeti közigazgatás kialakítása érdekében érintette a közigazgatás feladatait (ezáltal normatív szabályozását), szervezetét, személyzetét és működését (eljárását) is. A szervezeti átalakítás legfontosabb elemei („beavatkozási területei”) a következők:

- a minisztériumok szervezetének következetes kialakítása,
- a nem minisztériumi jogállású országos hatáskörű államigazgatási szervezeti rendszer (központi hivatalok, kormányhivatalok) reformja,
- a területi szervek részleges koncentrációja a területi kormányhivatalokban,
- a járási hivatalok létrehozása és a helyi államigazgatási feladatok elosztása a jegyző és a járási hivatal között (2013. január 1-jével történt meg első körben, s a járási hivatalokról szóló részben tárgyaljuk).

6. Ennek keretében 2011. január 1-jén létrejött az államigazgatás funkcionális és szakmai értelemben **erőteljesebben koncentrált területi intézménye**, a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve: a megyei és fővárosi kormányhivatal. E szervezeti reform már erőteljes területi államigazgatási szervezeti integrációt kezdett meg, ugyanis a korábban önállóan működő dekoncentrált államigazgatási – szakigazgatási – szervek egy jelentős része a fővárosi és megyei kormányhivatalok egységes hivatali szervezetének szakigazgatási szervévé vált. Ezáltal a megyei kormányhivatalok önálló feladat- és hatáskörrel bíró szakigazgatási szervekből és szintén önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező, funkcionális és egyéb feladatokat ellátó törzshivatalból álltak. A fővárosi és megyei kormányhivatalok

felállításával párhuzamosan megnyíltak a kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálati irodái, a kormányablakok is, az egyablakos államigazgatási ügyintézési rendszer kialakításának első elemeként. A területi államigazgatási integráció közpolitikai célja és alapja a hatékonyabb, takarékosabb, átláthatóbb és ellenőrizhetőbb államigazgatási működés megvalósítása.

#### **2.14.5. A megyei és a fővárosi kormányhivatal – a területi államigazgatás „integrációja”**

1. A fővárosi és megyei kormányhivatal a **Kormány általános hatáskörű** területi államigazgatási szerve. A fővárosi és megyei kormányhivaltalt a Miniszterelnökséget vezető miniszter irányítja, de irányítási joga nem teljes körű, ugyanis nem jogosult a kormányhivatal alapítására, átszervezésére és megszüntetésére (ez az Országgyűlés joga), sőt a kormány megbízott kinevezésére és felmentésére sem (e jogokat a Miniszterelnökséget vezető miniszter javaslatára a miniszterelnök gyakorolja), illetve bizonyos szakigazgatási feladatok ellátásának irányításában a szakigazgatási területért felelős miniszterek is részt vesznek. A megyei kormányhivatal székhelye a megyeszékhelyen, a fővárosi kormányhivatal és a Pest megyei kormányhivatal székhelye Budapesten van.

A megyei kormányhivatal illetékessége a székhelye szerinti megyére terjed ki. A fővárosi kormányhivatal illetékessége Budapest főváros területére, a Pest Megyei Kormányhivatal illetékességi területe Pest megyére terjed ki. Kormányrendelet a fővárosi és megyei kormányhivatal illetékességi területét egyes államigazgatási feladatok tekintetében a fentiekől eltérően is megállapíthatja (több hatósági feladat ellátására országos illetékességgel jelölték ki a fővárosi vagy megyei kormányhivatalokat, például a kulturális örökség-védelmi, növény- és talajvédelmi, élelmiszerlánc-felügyeleti, útügyi, mérésügyi feladatok ellátására).

2. A kormányhivatal vezetője a **kormány megbízott**. A kormány megbízott vezeti a kormányhivatalt, gyakorolja a kormányhivatal jogszabályokban meghatározott feladat- és hatásköreit, ellátja a saját hatáskörébe utalt feladatokat, gondoskodik a belső szabályzatok elkészítéséről, a belső kontrollrendszer létrehozásáról, működtetéséről és fejlesztéséről, biztosítja a kormányhivatal és a járási hivatal szakmai feladatellátásának feltételeit, elkészíti a kormányhivatal SZMSZ-ére vonatkozó javaslatát. A kormány megbízott általános helyettese a főigazgató, aki a kormányhivatal hivatali szervezetét vezeti. A főigazgatót a kormány megbízott javaslatára a Miniszterelnökséget vezető miniszter határozatlan időre nevezi ki és menti fel, felette a munkáltatói jogokat a kormány megbízott gyakorolja.

3. A területi kormányhivatalok **szervezete és hatáskörei** a jogelőd közigazgatási hivatalokhoz képest jelentősen változott. Mindenekelőtt – a területi szervek között újszerűen – kétszintű a kormányhivatalok vezetése. Általános politikai vezetője a kormány megbízott. A kormány megbízott megbízásának politikai természetére az utal, hogy megbízása – többek között – a miniszterelnök megbízásának megszűnésével együtt megszűnik. A megbízás összekötése a miniszterelnökével jelzi, hogy a területi kormányhivatal immár nemcsak szervezeti jellege szerint a Kormány hivatala, hanem a feladatokért viselt felelőssége tekintetében is. A kormányhivatal hivatali szervezetének szakmai vezetője a főigazgató. A főigazgató felett – a kinevezés, a felmentés, a fegyelmi eljárás megindítása, valamint a fegyelmi büntetés kiszabása kivételével – a munkáltatói jogokat a kormány megbízott gyakorolja. A főigazgató munkáját általános helyettesként igazgató segíti, akit a főigazgató javaslatára a kormány megbízott nevez ki és ment fel.

A korábbi, lényegében egységes közigazgatási hivatallal szemben a területi kormányhivatal szervezete eleinte igen összetett volt, része volt egyrészt a kormány megbízott által vezetett törzshivatal (ez gyakorolta a kifejezetten a kormány megbízottra telepített hatásköröket, így a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét), részei voltak



továbbá a kormányhivatalba integrált (koncentrált) területi ágazati szakigazgatási szervek, amelyeket a Kormány rendeletben határoz meg. Eleinte az integrált területi szakigazgatási (különös hatáskörű) államigazgatási szervek szakmai, hatásköri önállósága megmaradt, vagyis hatósági hatáskörüket önállóan gyakorolták, és e körben nem voltak utasíthatók a kormány megbízott által sem. Az összetett szervezet következtében összetett lett a kormányhivatal irányítása is, amit a Kormány végzett a Miniszterelnökséget vezető miniszter útján azzal, hogy a kormányhivatalba integrált szakigazgatási szerv szakmai irányításában továbbra is megosztottan részt vett a szakigazgatási feladattért felelős miniszter és/vagy központi államigazgatási szerv vezetője.

4. E bonyolult szervezeti keret **egyszerűsítése, fejlesztése**, valamint a területi integráció erősítése érdekében **2015-ben** megszüntették a fővárosi és megyei kormányhivatalok osztott (törzshivatal és integrált szakigazgatási szervek) belső szervezeti rendszerét. Ennek jegyében 2015. április 1-jétől létrejött az integrált kormányhivatali rendszer.<sup>106</sup> A fővárosi és megyei kormányhivatal azon szakigazgatási szerveit, amelyek 2011-ben váltak a hivatali szervezet részévé, valamint több, még önállóan működő területi államigazgatási szervezet teljesen és egységes szervezeti keretben integráltak a fővárosi és megyei kormányhivatalokba és a járási hivatalokba (belső integráció), illetve bizonyos szakigazgatási feladatok és az ezekhez kapcsolódó személyzet és infrastruktúra asszimilációja valósult meg. Továbbá a kormányhivatalokhoz új feladatok (és területi államigazgatási szervek) kerültek (külső integráció).

Az integrált szervekből kormányhivatali főosztályok lettek, így tehát megszűnt a kormányhivatalok szakigazgatási szervre és törzshivatalra történő felosztása. Ezáltal csökkent a vezetői szintek száma is, és több lett azon ügyintézők száma, akik kifejezetten és ténylegesen az ügyfelekkel való kapcsolattartást végzik. Mindennek eredményeként a területi kormányhivatalok korábbi összetett belső szervezete

<sup>106</sup> BARTA Attila (2015): Területi kormányhivatalok 2.0.? A középszintű államigazgatás továbbfejlesztése 2015-ben. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 4. évf. 1. sz. 39–47.

teljesen egységessé vált, a megyei hatásköröket a kormány megbízott, míg a járási hatásköröket a járási hivatalvezető gyakorolja. A területi kormányhivatal feletti irányítás is egyszerűsödött, egységesedett, a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter általános irányítási jogai mellett a szakmai irányítást már kizárólag a szakigazgatási miniszterek látják el. A rendeleti szabályozás teszi rugalmassá a koncentráció fokát és tartalmát, illetve változtathatóságát.

5. A területi államigazgatás integrációjának, reformjának ezt követő további lépése volt az államigazgatási feladat- és **hatáskörök** teljes **felülvizsgálata** és racionalizálása a bürokráciacsökkentés jegyében. Ennek két eleme volt: egyrészt a területi kormányhivatalok hatásköreinek rendezése, másrészt a központi hivatalok átszervezése és hatásköreik felülvizsgálata, rendezése.

A központi hivatalok és a költségvetési szerv formájában működő nem minisztériumi szervek felülvizsgálatának alapvető célja az volt, hogy a közfeladatok hatékonyabb ellátását biztosítsa, csökkentse az állampolgárok és a vállalkozások adminisztratív terheit, valamint egyszerűbbé és átláthatóbbá tegye a központi államigazgatást. A központi szervek felülvizsgálata azonban nyilvánvalóan összefüggött a területi államigazgatási feladatokkal is, így a központi szintű feladatokkal összefüggésben át kellett tekinteni a területi államigazgatási feladatokat is. Ezzel az együttes közfeladat-vizsgálattal lehetett megvalósítani a központi hivatalok és a területi államigazgatás hatáskör-racionalizálását, továbbá a központi és területi államigazgatási feladatellátás szintjeinek, valamint az ezzel összefüggő jogorvoslati szintek átalakítását (hatáskör-racionalizálás).

A területi integráció e lépésének eredményeként számos központi hivatal, illetve költségvetési szerv jogutódlással megszűnt. E megszűnt központi hivatalok, illetve költségvetési szervek feladat- és hatásköreit részben a minisztériumok, nagyobb részt pedig a területi kormányhivatalok vették át, azzal, hogy a területi kormányhivatalok és a járási hivatalok között is jelentős mértékű feladat- és hatáskör-átcsoportosítás történt.

6. Néhány példa a területi kormányhivatalokba **koncentrált** szakigazgatási szervekre:

- a szociális és gyámhivatal,
- a növény- és talajvédelmi igazgatóság,
- az erdészeti igazgatóság,
- a földművelésügyi igazgatóság,
- az élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóság,
- a földhivatal,
- az egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szerv,
- a nyugdíjbiztosítási igazgatóság,
- a munkaügyi központ,
- a fogyasztóvédelmi felügyelőség,
- a kulturális örökségvédelmi iroda,
- a mérésügyi és műszaki biztonsági hatóság,
- a közlekedési felügyelőség,
- a bányakapitányságok,
- a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek.

7. A területi államigazgatási szervek integrációja eddig **nem valamennyi** dekoncentrált államigazgatási szervet érintette. A nemzetbiztonsági, a rendvédelmi és az intézményfenntartói feladatokat ellátó szervek az eredeti célkitűzések miatt maradtak ki az integrációból, így a NAVH dekoncentrált szervei nem integrálódtak a megyei kormányhivatalok szervezetébe, mint ahogy a megyei rendőr-főkapitányságok és a nemzetbiztonsági szolgálatok sem. A fentiekén túl is találunk még olyan területi államigazgatási szerveket, amelyek nem alapvető közigazgatás-szervezési elvi, hanem egyéb szakmai okokból továbbra is a megyei kormányhivatal szervezetén (integrációján) kívül a megyei kormányhivatal mellett, attól elkülönült, „önálló”, dekoncentrált területi államigazgatási szervként működnek. (Ilyenek például a Magyar Államkincstár megyei igazgatóságai, a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal regionális igazgatóságai, a nemzetipark-igazgatóságok,

a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő ellátási és koordinációs főosztályai, az Országos Meteorológiai Szolgálat regionális központjai, a Klebelsberg Központ tankerületei.) A megyei, fővárosi kormányhivatali szervezet részét képezik továbbá a korábban jegyzőkre bízott államigazgatási feladatok egy részét átvevő **járási** (a fővárosban: kerületi) **hivatalok** is. (A járásokról részletesebben lásd a következő pontban.)

A kormányhivatallal együttműködésre kötelesek a központi államigazgatási szervek koncentráció alól mentes területi szervei, valamint a rendvédelmi szervek is. A kormányhivatal illetékességi területén működő államigazgatási szervek fölött – a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kivételével – a területi kormányhivatal koordinációs és ellenőrzési jogkört gyakorol. A területi államigazgatás átalakítása napjainkban is tovább folytatódik. A fő célkitűzés, hogy a nemzetbiztonsági, a rendvédelmi, valamint az intézményfenntartói feladatok kivételével az államigazgatási és a kapcsolódó állami feladatok ellátását a fővárosi és megyei kormányhivatalok, illetve a járási hivatalok végezzék (vagyis még tovább erősödjön a területi államigazgatási integráció).

#### *A megyei/fővárosi kormányhivatal feladat- és hatásköre*

A fővárosi és megyei kormányhivatal alapvető feladata, hogy a jogszabályoknak és a Kormány döntéseinek megfelelően részt vesz a kormányzati célkitűzések **területi** megvalósításában. Ennek keretében **legfontosabb feladat- és hatáskörei** az alábbiak szerint csoportosíthatók:

1. Elsőfokú és másodfokú hatósági hatáskörök.
2. Koordinációs feladatok.
3. Ellenőrzési hatáskörök.
4. Törvényességi felügyelet.
5. Szervezési, funkcionális és informatikai feladatok.
6. Képzési, továbbképzési funkciók.
7. Kormányablak működtetése.

### *1. Elsőfokú és másodfokú hatósági hatáskörök*

Általános elsőfokú hatóság a területi államigazgatásban a járási hivatal (erről lásd részletesen a járási hivataloknál). A megyei/fővárosi kormányhivatal pedig általános másodfokú hatósági jogkört lát el a járási hivatalok, illetve a helyi önkormányzati szervek államigazgatási döntéseivel szemben. Emellett a kormányhivatal számos elsőfokú hatósági hatáskört is gyakorol (például külföldi ingatlanszerzés engedélyezése, kisajátítási ügyek, egészségbiztosítási ügyek).

### *2. Koordinációs feladatok*

A területi kormányhivatal koordinációs jogkörébe tartoznak a központi államigazgatási szervek integráción kívül maradt területi szervei, továbbá a területi illetékességgel államigazgatási feladatot ellátó más szervek és személyek (például jegyző) az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően (szervezeti és szakmai önállóságuk megtartásával). Ez alól kizárólag a Nemzeti Adó- és Vámhivatal jelent kivételt. Így a területi kormányhivatal koordinációs jogkörébe tartoznak konkrétan a rendvédelmi szervek, a különböző állami intézményfenntartó központok (például Klebelsberg Központ, Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság, Állami Egészségügyi Ellátó Központ), valamint a vízügyi igazgatóságok területi szervei, a nemzetipark-igazgatóságok.

A területi kormányhivatal koordinációs jogkörében többek között gondoskodik a több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának területi összehangolásáról, valamint a területi elektronikus ügyfél-tájékoztatási rendszer koordinálásáról, közreműködik a közigazgatás korszerűsítésével, az e-közigazgatás kialakításával kapcsolatos feladatok területi összehangolásában, kezdeményezi a központi államigazgatási szervek területi szervei ügyfélfogadási, ügyfélszolgálati rendszerének összehangolását. A területi kormányhivatal koordinációs feladatának sajátos részterülete a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokhoz kapcsolódó szervezési, összehangolási, egyeztetési és ellenőrzési feladatok ellátása.

Véleményezési jogkörében – a rendvédelmi szervek, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kivételével – a területi kormányhivatal véleményezi a központi államigazgatási szervek területi szervei, valamint a területi illetékességgel államigazgatási feladatot ellátó más szervek a) vezetőinek kinevezését és felmentését, b) létrehozására, átszervezésére, valamint a jogállásuk és az illetékességi területük módosítására vonatkozó előterjesztést, c) foglalkoztatottjai létszámára és költségvetésének megállapítására vonatkozó előterjesztést, javaslatokat.

### *3. Ellenőrzési hatáskörök*

A rendvédelmi szervek, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kivételével a területi kormányhivatal széles körű ellenőrzési jogkörrel rendelkezik a területi államigazgatási szervek, továbbá a területi illetékességgel államigazgatási feladatot ellátó más szervek és személyek államigazgatási jogkörének gyakorlása felett. Az ellenőrzés tartalma, eszköze és „erőssége” attól függ, hogy mely államigazgatási feladatot ellátó szervezet érint az ellenőrzés.

- A központi államigazgatási szervek területi szervei tekintetében a kormányhivatal ellenőrzési hatásköre kiterjed különösen: a Ket. megfelelő alkalmazására, a munkáltatói intézkedések törvényességére, a kormányzati szolgálati ellenőrzésre, az ügyiratkezelésre, az infokommunikációs rendszerek üzemeltetésére, a közérdekű adatok kezelésére.
- Az államigazgatási feladatot ellátó helyi önkormányzati szervek tekintetében a kormányhivatal ellenőrzési hatásköre a következőkre terjed ki: a Ket. megfelelő alkalmazására, a közszolgálati ellenőrzésre, az ügyiratkezelésre, a közérdekű adatkezelésre.
- A területi kormányhivatal a járási hivatalok tevékenysége tekintetében a Ket. megfelelő alkalmazását ellenőrzi.

A területi kormányhivatal az ellenőrzés eredményeként több jogosítvánnyal is rendelkezik, így különösen:

- tapasztalatairól tájékoztatja a felügyeleti szervet, illetve az ágazati minisztert,
- ha jogszabálysértést tapasztal:
  - felügyeleti eljárást kezdeményez,
  - felügyeleti eljárás keretében megteszi a szükséges intézkedéseket,
  - fegyelmi, szabálysértési vagy büntetőeljárást kezdeményez,
  - felhívja az ügyben ellenőrzésre jogosult más szerv figyelmét a tapasztalt jogszabálysértésre,
  - megkeresi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervet vagy
  - intézkedést kezdeményez a munkáltatói jogkör gyakorlójánál.

A területi kormányhivatal koordinációs és ellenőrzési jogkörének – jelentőségére tekintettel – szervezeti kerete is van, mégpedig a fővárosi és megyei államigazgatási kollégium (a továbbiakban: MÁK), mely a fővárosi és megyei kormányhivatal koordinációs feladatait elősegítő állandó fórum. A MÁK vezetője a kormány megbízott, tagjai a területi kormányhivatal főigazgatója, igazgatója és főosztályvezetői, a járási hivatalok hivatalvezetői, a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv vezetője, a fővárosi és megyei kormányhivatal koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartozó területi államigazgatási szervek vezetői, valamint a kormány megbízott által meghívottak. A MÁK testületi szervezet, működését az ügyrendje tartalmazza. A MÁK legfontosabb feladatai: elemzi és értékeli a kormányzati feladatok területi megvalósításának helyzetét, az ellenőrzések tapasztalatait, előmozdítja a területi informatikai kapcsolatok összehangolt fejlesztését és működését, értékeli a képzési, továbbképzési tevékenységet.

A koordináció és az ellenőrzés hatékonyságának biztosítása érdekében a koordináció és az ellenőrzési jogkör alá tartozó szervek együttműködésre kötelesek a területi kormányhivatallal. Ennek kere-

tében a területi kormányhivatal jogosult az egyedi ügyek kivételével bármely adatot és felvilágosítást kérni. Továbbá kissé korlátozottabb körben (vagyis a rendvédelmi szervek és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kivételével) jogosult az ellenőrzési jogköre alá tartozó szervezettől bármely döntést bekérni, a szerv intézkedéséről tájékoztatást kérni, illetve az iratokba is betekinthez. A területi kormányhivatal törvénysértés észlelése esetén először egyeztető eljárást kezdeményez, ennek eredménytelensége esetén a szerv felügyeleti szervénél felügyeleti eljárást kezdeményez, ennek eredménytelensége esetén pedig a feladatkörrel rendelkező miniszter eljárását kezdeményezi.

#### *4. Törvényességi felügyelet*

A területi kormányhivatalok ellátják a helyi önkormányzatok (az Alaptörvény alapján), a nemzetiségi önkormányzatok és a térségi fejlesztési tanácsok törvényességi felügyeletét. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet fő szabályait a Möt. határozza meg. A törvényességi felügyeleti eljárás célja az önkormányzati működés jogszerűségének biztosítása. Amennyiben a fővárosi és megyei kormányhivatal a helyi önkormányzatok ellenőrzése során jogszabálysértést állapít meg, akkor a felügyelt ügy tárgyától függően megteszi a szükséges intézkedéseket: vagy felügyeleti, illetve más eljárást kezdeményez, vagy intézkedést kezdeményez a munkáltatói jogkör gyakorlójánál. A helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését a helyi önkormányzatokról szóló fejezetben elemezzük részletesen.

#### *5. Szervezési, funkcionális és informatikai feladatok*

A területi kormányhivatal kiterjedt belső szervezeti rendszere hatékony működtetésének alapja a kormány megbízott felelősségi körébe tartozó szervezési és funkcionális feladatok ellátása. A legfontosabb idetartozó feladatok: a humánpolitika, a gazdálkodás, az üzemeltetés, az egyre kiterjedtebb informatikai feladatok, a szervezet működési hatékonyságának szervezése, fejlesztése.



## *6. Képzési, továbbképzési funkciók*

Miután a területi kormányhivatal az integráció kapcsán jelentősen megnövekedett létszámmal működik, illetve az államigazgatási feladatok szakmai tartalma felgyorsult mértékben fejlődik, továbbá alapvető elvárás az államigazgatási feladatok naprakész, hatékony és megfelelő ellátása, így a kormányhivatal alapvető feladata a képzési, továbbképzési rendszer működtetése is. A területi kormányhivatal éves terv alapján szervezi a fővárosban, megyében az államigazgatási feladatokat ellátó helyi önkormányzati szervek köztisztviselőinek képzését, továbbképzését. Gondoskodik a közigazgatási alap- és szakvizsgák, anyakönyvi szakvizsgák, ügykezelői vizsgák, alkotmányos alapismeretek vizsgák, továbbá külön jogszabály által meghatározott egyéb vizsgák, valamint ezek előkészítésére szolgáló tanfolyamok megszervezéséről és lebonyolításáról. Közreműködik a helyi önkormányzatok, valamint a nemzetiségi önkormányzatok tisztségviselőinek, képviselőinek képzésében is. A területi kormányhivatal együttműködik továbbá a Nemzeti Közszolgálati Egyetemmel az állami tisztviselők képzési kötelezettségeinek (közigazgatási tanulmányok, kormányzati tanulmányok), valamint az állami tisztviselők és közszolgálati tisztviselők továbbképzési kötelezettségének (közszolgálati továbbképzés) teljesítése érdekében.

## *7. A kormányablak működtetése*

A 2011-ben létrehozott integrált ügyfélszolgálat (a kormányablak), ha jogszabály kivételt nem tesz, az ország területére kiterjedő illetékességgel ellátja a hatáskörébe utalt feladatokat. A kormányablak célja, hogy minél több ügytípusra kiterjedően egy helyen lehessen ügyeket intézni, illetve amit nem lehet helyben intézni, azzal kapcsolatban is részletes tájékoztatást kapjanak az ügyfelek, működésének célja továbbá az állampolgárok elégedettségének növelése, illetve az egységes, modern és integrált ügyintézés megvalósítása. A kormányablak a járási hivatalok szervezeti egységeként működik.

Az állampolgárok a kormányablakokban jelenleg több mint 1500-féle ügykört intézhetnek, kezdeményezhetnek, illetve kaphatnak tájékoztatást az eljárás menetéről. Jelenleg a legjellemzőbb ügycsoportok közé a személyi igazolvánnyal kapcsolatos feladatok, a jármű nyilvántartással és a vezetői engedéllyel kapcsolatos feladatok, a kormányablakok hatáskörébe tartozó, illetve az abba nem tartozó ügyekben a tájékoztatásnyújtás, továbbá a lakcímigazolvánnyal és a családtámogatással kapcsolatos feladatok tartoznak.

#### **2.14.6. A különös hatáskörű – nem integrált – területi államigazgatási szervek**

1. Amint már utaltunk rá, területi szervvel a kormányhivatalok akkor rendelkeznek, ha a létrehozó törvény, a központi hivatalok pedig akkor, ha a létrehozó kormányrendelet ezt kifejezetten lehetővé teszi. Ha egy kormányhivatalnak vagy központi hivatalnak van területi szerve, az vagy önálló, különös hatáskörű (dekoncentrált), vagy a területi kormányhivatalba integrált szakigazgatási szervként működik. Ahogy említettük, szintén több területi államigazgatási szerv kimaradt a megyei kormányhivatalokba való integrációból vagy elvi, koncepcionális okokból, vagy azért, mert még valamilyen közérdekű okból nem integrálták a megyei kormányhivatalba (de később ennek megtörténte valószínű). A nemzetbiztonsági, a rendvédelmi és az intézményfenn tartói feladatokat ellátó szerveket elvi, koncepcionális okok miatt nem integrálták területi szinten, vagyis e szervezetek valószínűleg később sem fognak a megyei kormányhivatal szervezeti keretébe kerülni.

2. A területi kormányhivatalba nem integrált különös hatáskörű területi államigazgatási szervek azon az alapon is csoportosíthatók, hogy a területi kormányhivatal **koordinációs** és ellenőrzési jogkörébe tartoznak-e vagy sem. Az egyik csoportot tehát azok a területi államigazgatási szervek képezik, melyek a területi kormányhivatal koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartoznak, a másik csoportba pedig azok a területi

államigazgatási szervek sorolhatók, melyek nem tartoznak a kormányhivatal koordinációs és ellenőrzési jogkörébe (ez utóbbira példaként hozhatók a NAVH területi szervei és a rendvédelmi szervek, de ezek is együttműködésre kötelesek a területi kormányhivatallal).

### 2.14.7. A járási államigazgatási rendszer, a járási hivatalok

*A rendszerváltozástól a járási hivatalok felállításáig*

1. A Kormány irányítása alatt álló államigazgatási szervezetrendszer sajátossága volt a rendszerváltozástól kezdődően, hogy **helyi szinten nem épült ki** maradéktalanul, azaz nem jöttek létre más szervektől elkülönített helyi államigazgatási szervek minden ágazatban. A helyi szintű államigazgatási feladatok mégsem maradtak ellátatlanul, ugyanis az Ötv. szabályozása alapján törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet kivételesen a polgármestert, a főpolgármestert, a megyei közgyűlés elnökét államigazgatási hatósági hatáskörrel ruházhatta fel, és amint láttuk, hasonlóan rendelkezik az Alaptörvény, illetve a Mötv. is. Törvény vagy kormányrendelet (ebben az esetben nem csak törvényi felhatalmazás alapján) államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthatott meg a jegyzőnek, a főjegyzőnek (és az Ötv. ezt kivételesen a képviselő-testület hivatalának ügyintézője esetében is lehetővé tette).<sup>107</sup>

2. Az általános felhatalmazás mellett az Ötv. azt is lehetővé tette, hogy a törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendeletben előírt esetekben honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófaelhárítási ügyekben a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke részt vegyen az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában (ez a katasztrófavédelem egységesítését követően megváltozott). Mindazokban az esetekben, amikor a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, illetve a jegyző

<sup>107</sup> PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 304.

saját államigazgatási feladatkörében, illetve az államigazgatási hatósági hatáskörben járt el, a képviselő-testület nem utasíthatja, döntését nem bírálhatja felül. A közigazgatás helyi szintjén tehát az önkormányzati és a központi államigazgatás szervezetét illetően összeér az államigazgatási közfeladat-ellátás, vagyis a polgármester nemcsak önkormányzati igazgatási, hanem államigazgatási hatósági jogkörököt is elláthat, mégpedig egymástól független felhatalmazás alapján, a jegyző pedig „csak” államigazgatási hatósági jogkörben jár el.<sup>108</sup>

3. A gyakorlatban ez úgy valósult meg, hogy a helyi szintű államigazgatási hatáskörök döntő részét törvény vagy kormányrendelet a **jegyzőhöz** telepítette – az államigazgatás általános hatáskörű helyi szintjét tehát a jegyző valósította meg. Működésében – miként a polgármestert is – a polgármesteri hivatal segítette. Az államigazgatás általában a jegyzőkre épülő helyi szintje folyamatosan tagozódott. Így a folyamatosan módosuló jogi szabályozás alapján kiemelkedtek a jegyzők közül az úgynevezett körzetközponti feladatokat ellátó települések jegyzői. A jogi szabályozásban felsorolt körzetközpontok jegyzői ugyanis a polgármesteri hivatal részeként működtetett okmányiroda útján, az ország területére kiterjedő illetékességgel láttak el külön jogszabályban hatáskörükbe utalt feladatokat. Ezek a jegyzők váltak tehát általános hatáskörű területi államigazgatási szervekké. Ezzel tulajdonképpen számos helyi államigazgatási feladat a lakossághoz közel vihető volt, illetve költséghatékonyak is tűnt, hiszen helyi szinten ugyanis működött a helyi önkormányzat.

4. Ezzel párhuzamosan a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló – már említett – törvény megalkotta a **kistérség** fogalmát,<sup>109</sup> amely a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek

<sup>108</sup> HULKÓ Gábor (2014): A települési önkormányzatok államigazgatási feladatellátásának és hatáskörnyakolásának egyes szervezeti vonatkozásai. In PATYI András – LAPASÁNSZKY András: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer. 234–236.

<sup>109</sup> LÓRINCZ Lajos (2007): *Közigazgatási jog*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 86.

összessége alapján lehatárolható területfejlesztési-statisztikai egység.<sup>110</sup> A kistérségek területe teljes mértékben és ismétlésmentesen lefedte az ország területét és illeszkedett a területfejlesztési-statisztikai régió, a megye, valamint más kistérség határaihoz.<sup>111</sup> Minden település közigazgatási területe csak egy kistérségbe tartozott. (A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény pedig lehetővé tette a jogi személyiségű többcélú kistérségi társulások létrehozását az érintett önkormányzatok írásbeli megállapodásával. A törvény szerint többcélú kistérségi társulás részt vehet a kistérség területének összehangolt fejlesztésében – különösen: fejlesztési tervek, programok, pályázatok készítésében, megvalósításában – és a településfejlesztés összehangolásában, vállalhatja kistérségi közszolgáltatások biztosítását, fejlesztését és szervezését, valamint intézmények fenntartását.)<sup>112</sup> A kistérségek egyre több feladatot vettek át a választott helyi önkormányzatoktól, mégpedig a jogszabályokban, különösen kormányrendeletekben meghatározott módon, saját költségvetési támogatással elősegítve.

5. Természetesen az önkormányzatok szervezeti szintjére épített – arra „rátelepülő” – államigazgatási hatáskörök mellett működtek helyi szinten elkülönült államigazgatási szervek is. Ezek közül mindenekelőtt a rendvédelmi szervek, különösen a rendőrség helyi szintjét – a kapitányságokat, illetve rendőrőrsöket –, továbbá a korábbi Állami és Népegészségügyi Tisztiorvosi Szolgálat kistérségi, illetve fővárosi kerületi intézeteit kell megemlíteni.

<sup>110</sup> FEKETE Géza (2013): A magyar közigazgatás és az emberek új találkozási pontja: a járási hivatal. In CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *A közigazgatás és az emberek*. Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. 294.

<sup>111</sup> SZIGETI Ernő (2014): Újra járás. Járási szinten szervezett hatósági szolgáltatások. In HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Külön utak*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 259–262.

<sup>112</sup> SOMLYÓDINÉ PFEIL Edit (2009): Befezetlen reform – a kistérségi közigazgatási rendszer értékei és dilemmái. In VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Budapest, Századvég Kiadó. 122–141.; FINTA István (2009): A kistérség a község szemszögéből. In VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Budapest, Századvég Kiadó. 144–164.

Ebből is látszik, hogy a helyi közigazgatás, a közfeladatok ellátása országsszerte olyan roppant költségvetési teher, hogy a kormányzat mindig próbálkozott valamilyen hatékony megoldással ennek reformjára, átalakítására, szűkítésére vagy összevonására. Az államigazgatási feladatok helyi szintű ellátásának e „duális” rendszere, vagyis a helyi önkormányzat államigazgatási jogkörrel felruházható szervei és a területi államigazgatási szervek általi megosztott ellátása elvi és szervezeti szempontból nagyjából változatlanul működött a járási rendszer létrehozataláig.

### *A járási rendszer kialakítása és működése*

1. Amint a területi államigazgatási szervek bemutatásánál már kitértünk rá, a Magyar-y-program kilátásba helyezte az **elsősorban a jegyzőre bízott** államigazgatási feladatok egy részének „visszavételét”, és ellátásukra az államigazgatás helyi szintjén működő járási (a fővárosban kerületi) hivatalok létrehozását. Ennek érdekében vissza kellett állítani a történeti múltú **járásokat**.<sup>113</sup> Ennek előzményeként értékelhető a **körzetközpontok** kialakítása (például az említett okmányirodák körében), amely jelezte, hogy a városok közigazgatási teherbíró képessége jóval nagyobb, mint a kisebb településeké, ezért ide több hatáskör telepíthető. A 175 vidéki járási és a fővárosi kerületi hivatalok kialakításának alapjait a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény (a járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvénnyel módosított szövege) biztosította. Eszerint a járási hivatalok a megyei kormányhivatal, a kerületi hivatalok pedig a fővárosi kormányhivatal

<sup>113</sup> FÁBIÁN Adrián – BENCsik András (2014): Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatalok és kormányablakok. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 2. sz. 20–23.

kirendeltségeiként jönnek létre, székhelyük a járás székhelyeként kijelölt városban (kerületben) van.<sup>114</sup>

2. A járási hivatalok **2013. január 1-jén** kezdték meg működésüket.<sup>115</sup> A cél a járásnak mint az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egységének a kialakítása volt a hatékonyabb, költségtakarékosabb és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtése érdekében.<sup>116</sup> A járási hivatalokat a megyei és fővárosi kormányhivatal önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egységeiként hozták létre.<sup>117</sup> A járások és a járási székhelyek kialakításának főbb céljai, alapelvei, hogy a megyék határaihoz igazodva az állampolgárok számára biztosítsák az államigazgatási szolgáltatásokhoz való gyors és könnyű hozzáférést, járuljanak hozzá az ország hátrányos helyzetű térségeinek felzárkóztatásához, a létező ügyintézési helyszíneket őrizték meg, válasszák szét az önkormányzati és az államigazgatási feladatok ellátását, vagyis az önkormányzatnál lévő államigazgatási ügyek közül azok maradjanak a jegyzőknél, amelyekhez helyi szabályozás kapcsolódik, és amelyek mérlegelési jogkörbe tartoznak, míg azok az ügyek, amelyekben az államigazgatásnak egyértelmű feladata van, kerüljenek járási szintre. Összefoglalóan: a járások létrehozásának legalapvetőbb célja az államigazgatás szervezetének legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egységének kialakításával a hatékonyabb, költségtakarékosabb és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtése volt. Ennek eredményeként bizonyos feladatok

<sup>114</sup> BARTA Attila (2012): A magyar államigazgatás alsó-középszintjének átalakítása 2012-ben. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 1. évf. 1. sz. 28–38.

<sup>115</sup> FÁBIÁN Adrián (2014): Területi közigazgatás Verebéli Imre 70. születésnapján: kormányhivatalok, járások, kormányablakok. In PÁTYI András – LAPSÁNSZKY András: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebéli Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer. 112–117.

<sup>116</sup> FEKETE Géza (2013): A magyar közigazgatás és az emberek új találkozási pontja: a járási hivatal. In CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *A közigazgatás és az emberek*. Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. 295–300.

<sup>117</sup> BARTA Attila (2013): *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat Kiadó. 219–226.

a járási hivatalhoz kerültek, míg mások a jegyző hatáskörében vagy osztott hatáskörben maradtak.

A jegyzőnél alapvetően azok az államigazgatási feladatok maradtak, amelyek a települési önkormányzat rendeletalkotási jogkörével függnnek össze (például helyi adóhatósági feladatok, szociális ellátások), azonnali beavatkozást igényelnek (például katasztrófavédelem) vagy tipikusan helyi önkormányzati ügyintézését követelnek meg (például anyakönyvi ügyintézés, birtokvédelem).

3. A **jegyzőtől egészben vagy részben** a járási hivatalhoz kerültek többek között:

- az okmányirodai feladatok, így különösen a személyigazolvány-ügyintézés, a lakcímgazolvánnyal, lakcímnnyilvántartással, egyéni vállalkozói igazolvánnyal, vezetői engedéllyel, útlevéllal, diákigazolvánnyal, gépjárművel kapcsolatos feladatok;
- egyes szociális igazgatási ügyek, így különösen az ápolási díj és az időskorúak járadékának megállapításával, folyósításával kapcsolatos ügyek, az alanyi és normatív alapú közgyógyellátással kapcsolatos ügyek, a hadigondozotti ügyek;
- állatvédelemmel és állattartással kapcsolatos feladatok, így az állatmenhely, állatpanzió létesítése, engedélyezési ügye, állattenyésztési engedélyezési feladatok, állatvédelmi hatósági feladatok;
- építésügyi hatósági feladatok, így a műemlékekkel kapcsolatos elsőfokú építésügyi hatósági feladatok;
- hegyközségi szervezettel kapcsolatos feladatok;
- kommunális igazgatással kapcsolatos feladatok;
- parlagfű-mentesítés külterület esetén;
- vízügyi igazgatással kapcsolatos egyes feladatok.

A jegyzőnél **maradó** hatáskörök, többek között:

- birtokvédelmi eljárás;
- hagyatéki eljárás;



- anyakönyvi igazgatás;
- adóigazgatás, adóvégrehajtás;
- egyes építésügyi igazgatási feladatok;
- kereskedelmi engedélyezés;
- parlagrafű-mentesítés belterület esetén;
- iparigazgatás;
- önkormányzati rendelethez kötődő szociális támogatások;
- gyermekvédelmi támogatások.

4. Fontos kiemelni, hogy továbbra is érvényesül, hogy a jegyzőn kívül törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet ki- vételesen a polgármestert, a főpolgármestert, a megyei közgyűlés elnökét, valamint a polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal ügyintézőjét is államigazgatási hatáskörrel ruházhatja fel, amely hatáskört önállóan, a képviselő-testület befolyásától mentesen köteles és jogosult gyakorolni. Ennek megfelelően a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke továbbra is részt vesz az országos államigazgatási feladatok – honvédelmi, polgári védelmi és katasztrófaelhárítási ügyek – helyi irányításában és végrehajtásában. Ezen feladatok gyakorlása nem tartozik a helyi önkormányzás, a helyi közügyek körébe, ellátásuk a Kormány irányítása alatt áll, így a képviselő-testület e körben utasítási joggal nem rendelkezik, e döntéseket nem bírálhatja felül.

A járási rendszer felállításával **csökkent a települési önkormányzatok államigazgatási feladata**, azok egy részét a járások vették át, amely feladatelvonás eredményeként csökkenhetett az önkormányzatok finanszírozása, munkaerő-állománya, egyes önkormányzati ingó és ingatlan vagyon, valamint az átvett feladatokhoz kapcsolódó valamennyi jog és kötelezettség ingyenesen az állam használatába került. Emellett további szervezeti változások is végbementek, ugyanis a körjegyzőségek helyett közös önkormányzati hivatalok, a többcélú kistérségi társulások helyett önkormányzati társulások szerveződtek.

5. A létrehozatalakor a járási hivatal **szervezete** igazodott a kormányhivataléhoz, a járási **hivatalvezető** (a továbbiakban: hivatalvezető) által közvetlenül vezetett járási törzshivatalból, járási szakigazgatási szervekből és integrált ügyfélszolgálatokból (kormányablak) állt. (A járási hivatal szervezeti egységeként működő ágazati szakigazgatási szerv volt a járási gyámhivatal, a járási építésügyi hivatal, a járási hivatal állategészségügyi és élelmiszer-ellenőrző szerve, a járási földhivatal, a járási hivatal munkaügyi kirendeltsége és a járási népegészségügyi intézet.)<sup>118</sup> Az említett további integráció és területi államigazgatási szervezeti reform kapcsán 2015. április 1-jétől a járási hivatal szakigazgatási szervei – a megyei kormányhivataloknál történt, szintén részletezett átalakításokkal egyidejűleg – osztályokká váltak.

A járási hivatalt a hivatalvezető vezeti, felette a kormány megbízott gyakorolja a munkáltatói jogokat, a kinevezés és felmentés kivételével. A hivatalvezetőt a kormány megbízott javaslatára a miniszter nevezi ki és menti fel, illetményét a miniszter állapítja meg. A hivatalvezetőt a hivatalvezető-helyettes helyettesíti, akit a hivatalvezető javaslatára a kormány megbízott nevezi ki és ő szünteti meg a jogviszonyát. Felette a munkáltatói jogokat a hivatalvezető gyakorolja, illetményét a hivatalvezető javaslatára a kormány megbízott állapítja meg. A járási hivatal székhelye a járás székhelyeként meghatározott városban van, a kerületi hivatal illetékességi területe megegyezik a fővárosi kerület közigazgatási területével. A járási hivatalok száma jelenleg 174, a 23 fővárosi kerületi hivattal együtt 197.

6. A járási hivatal közreműködik a fővárosi és megyei kormányhivatal **feladatainak** ellátásában, ellátja a települési, nemzetiségi önkormányzatok, azok társulásai, valamint a hatóságok közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó együttműködéséhez szükséges koordinációs és

<sup>118</sup> FEKETE Géza (2013): A magyar közigazgatás és az emberek új találkozási pontja: a járási hivatal. In CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *A közigazgatás és az emberek*. Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. 299–300.; SZIGETI Ernő (2014): Újra járás. Járási szinten szervezett hatósági szolgáltatások. In HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Külön utak*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 266–268.

kommunikációs feladatokat. Mindezeken túl többek között okmányirodai, általános járási hatósági, oktatással kapcsolatos, szociális és gyámügyi, építésügyi, örökségvédelmi, élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi, földhivatali, népegészségügyi, foglalkoztatási és közfoglalkoztatási, munkaügyi és munkavédelmi, fogyasztóvédelmi és piacfelügyeleti, mérésügyi és műszaki biztonsági, természetes személyek adósságkezelésével kapcsolatos, földművelésügyi, igazságügyi, közlekedési, családtámogatási és lakáscélú állami támogatásokkal kapcsolatos, egészségbiztosítási pénztári, nyugdíjbiztosítási, keresőképesség és keresőképtelenség felülvizsgálatával kapcsolatos, rehabilitációs igazgatási, környezetvédelmi és természetvédelmi, erdészeti hatósági és igazgatási, vetőmag- és szaporítóanyag-felügyeleti, növény- és talajvédelmi, agrártámogatással kapcsolatos és járási védelmi igazgatási feladatokat is ellát. A járási hivatal tehát funkcionális értelemben koncentrált, általános hatáskörű államigazgatási szerv.

7. A járási hivatalban **integrált ügyfélszolgálat** (kormányablak) működik, amely – ha jogszabály kivételt nem tesz – az ország területére kiterjedő illetékességgel ellátja a hatáskörébe utalt feladatokat. A kormányablak célja egyrészt, hogy minél több ügytípusra kiterjedően egy helyen lehessen ügyeket intézni, másrészt arról is részletes tájékoztatást kapjanak az ügyfelek, amit nem lehet helyben intézni.<sup>119</sup> Az állampolgárok a kormányablakokban jelenleg több mint 1500-féle ügykört intézhetnek, kezdeményezhetnek, illetve ezek kapcsán kaphatnak tájékoztatást az eljárás menetéről. Jelenleg a legjellemzőbb ügycsoportok a személyi igazolvánnyal kapcsolatos feladatok, a járműnyilvántartással és a vezetői engedéllyel kapcsolatos feladatok, a kormányablakok hatáskörébe tartozó, illetve abba nem tartozó ügyekben tájékoztatás nyújtása, továbbá a lakcímigazolvánnyal és a családtámogatással kapcsolatos feladatok. A járási hivatal a feladatait az illetékességébe tartozó települések tekintetében **kirendeltségek** és

<sup>119</sup> FÁBIÁN Adrián – BENCsik András (2014): Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatalok és kormányablakok. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 2. sz. 23–24.

települési **ügysegédek** útján is elláthatja az olyan kisebb településeken, ahol az elintézendő ügyek száma nem indokolja a folyamatos jelenlétet, ezáltal növelve a lefedettséget, vagyis azt, hogy a lehető legtöbb településen a lehető legtöbb szolgáltatás elérhető legyen.

## 2.15. Autonómia és szervezeti függetlenség a központi államigazgatásban

### 2.15.1. Autonómia a közigazgatási szervezeti rendszerben – bevezetés, alapok

A központi államigazgatási szervek körében érvényesülő autonómia **elméleti** igényű részletezéséhez mindenekelőtt legalább röviden és vázlatosan ismertetni kell a közigazgatás egészét érintő, vagyis a közigazgatási szervezeti autonómia alapvető kérdéseit.

A közigazgatási autonómia tartalmi kérdésében a legfontosabb általános szempont, hogy azt mindig a Kormánytól, vagyis **alkotmányjogi** szempontból a végrehajtó hatalmi ág „képviselőjétől” kell biztosítani. A közigazgatási szervezeti rendszeren belüli más függetlenség nem éri el a közigazgatási autonómia elméleti kérdésének, fogalmának szintjét, így ehelyütt ezt nem tárgyaljuk. Például egyes közigazgatási feladatokban az utasítás kizárása (például jegyzőt államigazgatási ügyekben nem utasíthatja a polgármester), a hatáskörrelvonás tilalma vagy az irányítási jog bizonyos korlátozása nem jelent közigazgatási autonómiát, hiszen ez nem a Kormánytól való függetlenség garantálását, szabályozását és megvalósítását jelenti, hanem közigazgatási eljárási vagy anyagi jogi szabály, mely biztosítja, hogy egy adott feladatot szakmailag a legmegfelelőbbben és befolyásmentesen láthasson el a hatáskör címzettje. Közigazgatási autonómiáról és függetlenségről elméleti szempontból minden esetben csak akkor beszélhetünk,<sup>120</sup>

<sup>120</sup> BERÉNYI Sándor (2003): *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok*. Budapest, Rejtjel Kiadó. 254–264.

ha az a **Kormánytól** való függetlenség garantálásának szintjét jelenti, azt valósítja meg.

A közigazgatási autonómia másik fontos szempontja, hogy az sohasem adott szervezethez köthető, hanem mindig valamilyen **közfeladathoz**, vagyis valamely feladat- és hatáskörhöz. Ez alatt azt értjük, hogy nem egy adott szervezetnek kell biztosítani a Kormánytól való függetlenséget, hanem mindig valamilyen közigazgatási feladat- és hatáskör tekintetében szükséges garantálni, kialakítani az autonómiát (persze nyilván azon szervezet számára, mely az autonómiát igénylő feladatot ellátja). Sohasem öncélúan egy közigazgatási szervezet számára kell tehát garantálni a Kormánytól való autonómiát. Így a „klasszikus” vagy alkotmányjogi szervezeti autonómia a közigazgatási jogban ismeretlen fogalom, hiszen a Kormány – mint a végrehajtó hatalmi ág képviselője – az alkotmányjogi alapvető elvekből következően egyrészt közigazgatási szervezetalakítási szabadsággal rendelkezik, másrészt alapesetben teljes irányítási joga van a közigazgatási szervek felett a közigazgatási szervezeti rendszer rugalmas és hatékony működtetése érdekében. Ebből következően nincs közigazgatási jogi indok és alap a Kormánytól való autonómia biztosítására valamely közigazgatási szerv számára, önmagában, hanem mindig valamely közfeladat tartalma miatt kell megvalósítani e közfeladatot ellátó szervezet számára az autonóm működést.

Ez azt is jelenti, hogy elképzelhető, és számos esetben elő is fordul (különösen az angolszász jogrendszerekben), hogy több közfeladatot ellátó közigazgatási szervezet tekintetében a függetlenség csak az autonómiát igénylő közfeladat vonatkozásában érvényesül, míg a függetlenséget nem igénylő közfeladat körében ugyanez a szervezet nem független a Kormánytól. Vagyis létezik az egyazon szervezeten belüli **„megosztott” autonómia**, mely azt jelenti, hogy a szervezet egyik része független, másik része nem független a Kormánytól. Ezt olyan belső szervezeti szabályozással szokták megoldani, mely alapján az autonómiát igénylő közfeladatot a szervezeten belül elkülönült, önálló szer-

vezeti egység, míg az autonómiát nem igénylő közfeladatot egy másik önálló szervezeti egység látja el.

A közigazgatási autonómia harmadik kiemelendő szempontja, hogy a megfelelő közfeladat-ellátás felelőssége, garanciái miatt **sohasem jelent teljes** kormányzati szintű autonómiát, illetve a hatalmi ágak szintjét elérő autonómiát. Vagyis: nem lehet felügyeleti hatáskör nélkül hagyni az autonóm közigazgatási szerveket, nehogy a közfeladat-ellátás hatékony felügyeleti hatáskörök nélkül sérüljön. Így kormányzati szinten ugyan nem a Kormány, de mindig van egy felügyelő kormányzati szerv, mely az autonóm közigazgatási szervek feladatellátását, szervezeti működését, költségvetését felügyeli, és ennek keretében erős beavatkozási joggal rendelkezik. Sőt, általában több szervezet is gyakorolhat megosztottan felügyeleti hatáskört e szervek felett. Tipikus felügyeleti rendszer, hogy az Országgyűlés látja el az e szervek feletti általános felügyeletet, míg az e szervek általi hatósági közfeladat-ellátás felügyeletét jogorvoslati fórumként a bíróság gyakorolja.

A negyedik szempont, hogy a közigazgatási autonómia sohasem feltételezi vagy jelenti **önmagában a jogszabályalkotásra** vonatkozó hatáskört. A közigazgatási autonómiának tehát nem feltétele a jogszabályalkotásra vonatkozó hatáskör és annak biztosítása. Ez fordítva is igaz, vagyis egy közigazgatási szerv jogszabályalkotásra vonatkozó felhatalmazása még nem jelenti, hogy e szerv autonóm is. Természetesen számos esetben kap az autonóm közigazgatási szerv jogszabályalkotási felhatalmazást, de ez nem az autonóm jogállás feltétele, hanem azt kiegészítő többletjogkör.

A közigazgatási autonómia köre és tartalma az adott ország szuverenitásának fontos kérdése, így országonként természetesen jelentősen változó, mégis elméleti szempontok alapján rendszerezhetők, elemezhetők közös, általánosítható alapjai, tartalmi elemei. Itt annyit szükséges megjegyezni, hogy a közigazgatási autonómia körében a kontinentális jogrendszerekhez képest még további jelentős sajátosságokkal

bír az angolszász jogrendszer.<sup>121</sup> Az angolszász jogrendszerben érvényesülő közigazgatási autonómia sajátosságaira terjedelmi okokból és a távoli összefüggések miatt csak akkor térünk ki, ha az valamilyen módon kapcsolódik a hazánkban működő autonómia rendszeréhez.

### 2.15.2. Közigazgatási autonómatípusok

Elméleti szempontból a közigazgatás egészét, a közigazgatási szervezeti rendszer teljességét nézve a közigazgatási autonómiának és függetlenségnek tartalmilag több típusa különíthető el.

#### *Alkotmányjogi alapú, szükségképpeni autonómia*

Az első, alapvető típusba azok a közigazgatási feladatok, így e közfeladatokat ellátó szervek tartoznak, melyek alkotmányjogi alapon, a **jogállami** garanciák, illetve valamely **alapvető jog** érvényesülése miatt szükségképpen igényelnek autonómiát, vagyis a Kormánytól való függetlenség biztosítását. E közfeladatokat jogállami módon, „alkotmányosan” az Európai Unióban nem lehet autonómia biztosítása nélkül létrehozni. Természetesen az egyes országok közigazgatási berendezkedése alapján lehetnek különbségek e közigazgatási feladatok és közigazgatási szervek körét, valamint az autonómia tartalmát illetően, de e közfeladatoknak van egy olyan halmaza, melynek tekintetében minden jogállam biztosítani köteles – akár nemzetközi egyezményekből is következően – a szervezeti és a tevékenységet illető autonómiát. E közfeladatok az alábbiak:

- A gazdasági verseny igazgatása.
- A közbeszerzés igazgatása.
- Az esélyegyenlőség biztosítása és a hatósági közfeladat-ellátásban az alapvető jogok garantálása.
- A médiaigazgatás.

<sup>121</sup> Lásd például: FORGÁCS Anna (2014): Az ügynökségek jogalkotási hatásköre az Amerikai Egyesült Államokban. *Jogtudományi Közlöny*, 69. évf. 12. sz. 569–578.

- A tudomány igazgatása.
- A felsőoktatás mint közszolgáltatás ellátása (egyetemi, főiskolai autonómia).
- A közérdekű adatok és a közigazgatás által kezelt személyes adatok igazgatása.

Az egyes országok természetesen szabadon alakítják ki e fenti közfeladatokat ellátó szervezeteket, de abban nem lehet különbség, hogy e feladatokat ellátó szervezetek számára mind szervezeti értelemben, mind a tevékenységüket illetően biztosítani kell a Kormánytól való függetlenséget, a közigazgatási autonómiát. E szervezetekről, autonómiájuk indokairól és feladataikról részletesen a szakigazgatási könyvünkben írunk.

#### *Decentralizációs – önkormányzati típusú autonómia*

A második alapvető autonómatípus, mely nemzetközi vagy uniós szinten, illetve a közigazgatási feladat ellátását illetően **nem szükségképpen**, a jogállami garanciák alapján nem szükségszerűen igényel autonómiát, de ha az adott országban szakmai vagy területi alapon az adott közfeladatot a népképviselői szerv (hazánkban az Országgyűlés) a lakosság „önszerveződésére” vagy valamilyen önkormányzatára bízta, akkor ehhez szükségképpen biztosítani kell az autonómiát, vagyis a Kormánytól való függetlenséget. Ez azt jelenti, hogy nem feltétlenül így kell megszervezni az adott közfeladat ellátását, de ha az adott ország e közfeladatot decentralizálja, vagyis a lakosság valamilyen szerveződésére, önkormányzatára bízta (vagy szövetségi államokban a szövetségi államra), akkor ehhez mindig társulnia kell a közigazgatási autonómiának.

Hazánkban az Alaptörvény a helyi közügyek meghatározott körét a helyi önkormányzatokra bízta, melyek testületét ráadásul az adott területen lakóhellyel rendelkezők választják, így ehhez az Alaptörvényen alapul a közigazgatási autonómia biztosítása és érvényesülése, mely



a Kormánytól való határozott függetlenséget biztosít. A helyi önkormányzataink esetében annyi sajátossággal érvényesül ez, hogy a Kormány gyakorolja felettük a törvényességi felügyeletet (ennek indoka, hogy olyan roppant nagyságrendű feladatról van szó, melyet költséghatékonyan csak a Kormány államigazgatási szervei képesek megfelelően és megfelelő apparátussal ellátni). A Kormány törvényességi felügyeleti jogkörének azonban hatékony alkotmányos garanciái és korlátai vannak, így e felügyeleti, döntési hatáskörben az Országgyűlés, a bíróság és egyéb állami szervek is részt vesznek (erről részletesebben lásd az önkormányzati fejezetben írtakat). Az Országgyűlés hazánkban a helyi önkormányzati igazgatás mellett szakmai alapon is „kiszervezi” (decentralizálja) a közigazgatási feladatellátást, így számos közfeladatot az adott szakmát gyakorlók „önszerveződésére”, a közttestületekre bíz. Ehhez szintén kötelezően biztosítani kell az önkormányzati működést és ezzel az autonómiát.

*Nem alkotmányos alapú, egyedileg biztosított autonómia*

Az Országgyűlés és a Kormány **szervezetalakítási szabadságából** következően bármely közigazgatási szervnek vagy feladat ellátásához biztosíthat autonómiát, bármilyen tartalommal. E közfeladatokhoz, szervekhez társuló autonómia tehát egyedi mérlegelés alapján, egyedi módon biztosított, s bármely közigazgatási szerv számára adható.

### **2.15.3. A közigazgatási autonómia, a függetlenség tartalma és követelményei**

A közigazgatási autonómia teljes körűen magában foglalja a szervezeti és a szakmai autonómiát. Ez összefoglalóan azt jelenti, hogy a **Kormány** szervezeti szempontból és tevékenységeinek ellátását illetően **sem avatkozhat be**, nem befolyásolhatja az autonóm jogállással rendelkező közigazgatási szerv működését. E befolyásmentességet az Európai Unió vonatkozó követelményei alapján is, az autonóm szervezetre és feladataira irányadó jogi szabályozásban is biztosítani, garantálni kell.

A legfontosabb garanciák **az autonóm jogállás, működés biztosítékai** körében:

- A feladatellátás és a „függetlenség” garanciáinak, kereteinek jogi szabályozásban, a népképviselői kormányzati szerv általi (hazánkban az Országgyűlés általi és törvényi szinten történő) rendezése.
- A hatóság szervezetét és működését meghatározó jogszabályokban világosan, egyértelműen szükséges rögzíteni e hatóságok jogállását, feladat- és hatásköreit, jogérvényesítési módszereit, eszközeit, eljárási mechanizmusait és azok részletes szabályait.
- A függetlenség legfontosabb garanciája, hogy e szervezet nem tartozik a Kormány irányítási és/vagy felügyeleti jogkörébe, így nem utasítható sem szervezeti, sem szakmai szempontból.
- A döntéseik feletti aktusfelülvizsgálatot sem gyakorolhatja a Kormány vagy a Kormány irányítása alá tartozó más államigazgatási szerv. Hazánkban az autonóm jogállású államigazgatási szervek hatósági döntései felett a felülvizsgálati jogkört a bíróság gyakorolja, míg más, nem hatósági döntéseik, aktaik felett a döntés típusához, tartalmához igazodóan az Országgyűlés, az ügyészség vagy az Alkotmánybíróság.
- Az autonómia fontos része e szervek sajátos felelőssége a hatalommegosztás keretében és az állami feladatok független ellátásában.
- E szervezetek vezetőjének/vezetőinek, tagjainak, alkalmazottainak kinevezését, elmozdítását átlátható, a szakmaiságot garantáló módon (pályázat, érdekképviselői szervek bevonása, szigorú képesítési feltételek stb.) és részletes jogi szabályozás keretében szükséges biztosítani. Fontos garancia továbbá a vezetők/testületi vezetők határozott idejű, illetve a választási cikluson túlnyúló megbízási időtartamra történő kinevezése. A szakmai függetlenség érvényesülése érdekében a hatóság vezetőinek, tagjainak elmozdítását, „megbízásuk visszavonását”

garanciálisan szükséges szabályozni, amelyben biztosítani kell a politikai alapú döntések, eszközök és a függetlenség csorbítására alkalmas gyakorlatok kizárását.

- A hatóság tagjaira vonatkozó összeférhetlenségi szabályoknak a hatóság szakmai függetlensége szempontjából a legfontosabb funkciója, hogy megalapozzák a hatóság tagjainak objektív, „külső” befolyásmentes tevékenységét (vagyis kizárják a politikai, gazdasági, piaci szereplők és érdekképviselői szervek közvetlen befolyását, a lobbitevékenység eredményes érvényesítését). Az összeférhetlenség szabályozásában alapelvi szintű, általánosan alkalmazott garanciális, tartalmi elem, hogy a hatóság tagja, különösen vezetője nem lehet egyidejűleg tagja a törvényhozásnak, illetve nem lehet tagja a Kormánynak, a pártoknak, nem láthat el politikai jellegű megbízatást, nem létesíthet jogviszonyt és nem rendelkezhet érdekeltséggel, befolyással a piaci szereplők, gazdálkodó szervezetek vagy az azokkal szorosan összefonódó szervezetek körében (ez utóbbi a piaci szereplőktől való függetlenség kiemelt garanciája).
- Szervezeti és szakmai szempontból is fontos garanciája lehet a hatóság függetlenségének a testületi vezetés és a testületi döntéshozatal.
- További fontos garancia az autonóm szerv pénzügyi, gazdasági és költségvetési önállósága. Itt a függetlenség legfontosabb biztosítója, hogy a Kormány által nem vonható el e szervezet anyagi alapja, nem befolyásolható a gazdálkodása, vagyis nem üresíthető ki a függetlensége gazdasági, pénzügyi, költségvetési alapon. Ebből következően a jogi szabályozásban olyan garanciák szükségesek, melyek biztosítják, hogy a Kormány ne gyakorolhasson befolyást e szervek működésére költségvetési vagy egyéb pénzügyi alapon.

## 2.16. A szabályozó hatóság

### 2.16.1. Bevezetés

A legtöbb országhoz hasonlóan hazánk közigazgatási intézményrendszerében is egyre **jelentősebb szerepet** kap a szabályozó hatóság szervezete és különösen „szabályozó” hatásköre. Az „angolszász jogrendszerből eredő” szabályozó hatóság tipizálása, elemzése, fogalmi elemeinek feltárása azonban az „angolszász jogrendszereken” kívül igencsak komoly nehézségekbe ütközik, hiszen a pusztán adaptációval vagy elnevezéssel a szabályozó hatóság nem lesz az adott ország közigazgatási szervezeti jogának immanens része, illetve önálló szervezet-típusa. Hazánkban mindez különösen jellemző, hiszen a világgazdaság és a nemzetközi kereskedelem folyamatos fejlődésének, illetve átalakult szerkezetének hatásai alapján szükségszerűen adaptált közigazgatási jogintézmények, szabályozási elvek és módszerek nagyjából úgy épültek be hazánk jogrendszerébe, hogy sem dogmatikai, sem jogalkotási értelemben alapvetően nem lettek harmonizálva a hazai jogrendszer (különösen a közigazgatási jog) többi elemével. (Ez egyébként a legtöbb európai országban ugyanígy történt, mert a globalizálódó és felgyorsult világgazdasági folyamatokban számos esetben nincs idő az adott jogintézmények pusztán adaptáción kívüli megfelelő harmonizálására.) A legtöbb ország tehát a kellő **jogtudományi előkészítés nélkül** vette át a fejlett piacgazdaságokban töretlen és szerves fejlődés eredményeként kialakult, kiforrott közigazgatási intézményeket – ennek szembetűnő példája a szabályozó hatóság.<sup>122</sup>

Általánosan megállapítható, hogy a szabályozó hatóság – ugyan országonként változatos szervezeti keretekben és jogállással – számos

<sup>122</sup> Az Európai Unió szintjén kiemelhető példa a 2003-ban hatályba lépett elektronikus kommunikációra vonatkozó keretszabályozási rendszer, azon belül a keretirányelv, amely az Európai Közösségen belül is létrehozta a szervezetében, államszervezeti elhelyezésében ugyan változatos (tehát tagállami hatáskörben kialakított), de tevékenysége, függetlensége, felelőssége és a piaci szereplők garanciális védelme (például a döntések bírósági felülvizsgálata) szempontjából egységes hírközlési szabályozó hatóságok „hálózatát” (*National Regulatory Authority – NRA*).

közigazgatási ágazatban meghatározó szervtípussá vált, azonban igazi térhódítása világszerte a **piaci közszolgáltatások**<sup>123</sup> szerkezeti és közellátás-szervezési reformjával kapcsolatos ágazatokban jellemző. Egyrészt ugyanis a piaci közszolgáltatások szerkezeti reformja – döntően liberalizációja és privatizációja – világviszonylatban egységes kereteket mutat (miután a közszolgáltatás-liberalizáció általánosan a XX. század végén vált általános folyamattá, illetve a piaci közszolgáltatások technológiai szempontból egységes hálózatok útján működnek). Másrészt e közszolgáltatások olyan jellegzetes sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek a gazdasági közigazgatás keretében jelentősen feszítik a közigazgatás hagyományos struktúráit. Ebből következően a piaci közszolgáltatásokkal összefüggő gazdasági közigazgatásnak világviszonylatban is egységesíthető jogintézményei alakultak ki és terjedtek el, mint a szervezeti jog szempontjából a szabályozó hatóság.

E kérdések tükrében a piaci közszolgáltatások ellátásának és reformjának világviszonylatban determinált közigazgatási kerete kivételesen fontossá, illetve szinte egyedülállóan érdekessé válik. A közigazgatás rendszere, felépítése ugyanis kivétel nélkül az állami szuverenitás, illetve a nemzeti sajátosságok alapját képezi, amelyet minden egyes – független – állam saját maga alakít, és amelybe beavatkozást egyetlen ország sem tűr (még a legsikeresebb és legegységesebb regionális integráció, az Európai Közösség keretében sem). A piaci közszolgáltatások alapvető sajátossága azonban, hogy egyrésztől kiterjedt, napjainkra már **világméretű hálózatok** útján működnek, másrésztől mind az átvitel, mind a műszaki, technológiai alapok, mind pedig a gazdasági szempontok mentén, országhatárokat nem ismerve mutatnak egységes, közös jellemzőket. Ebből következően a piaci (hálózatos) közszolgáltatások működtetése, igazgatási és piacszerkezeti

<sup>123</sup> A legtipikusabb piaci alapú közszolgáltatások: a villamosenergia-szolgáltatás, a távhőellátás, a gázszolgáltatás, az ivóvízellátás, a szennyvízelvezetés, a vasúti, közúti és légi közlekedés, szállítás, egyéb tömegközlekedés, a postai és hírközlési szolgáltatások (sajátosan a média-szolgáltatás és a műsorterjesztés).

reformja csak a közszektorreformban élenjáró országok által igen hosszú időn keresztül és nagyon nehezen kialakított, illetve részben nemzetközi összefogás mentén kifejlődött, napjainkra világviszonylatban egységesedő közigazgatási eszközök és intézmények keretében folytatható sikeresen. Természetesen az egyes országok messzemenőig **önállóak** a közszolgáltatások szervezésében, és országonként számos sajátos módszer is jellemzőnek mondható, mégis minden piaci közszolgáltatás-működésnek, reformnak van egy meghatározható közös alapja, közigazgatási módszere, eszközcsoportja, amelynek jogrendszerbe illesztése nélkül a közszolgáltatás-szervezés nem tudja betölteni egyetlen igazi célját, mégpedig a közjó, a közérdek érvényesülését. E tekintetben tehát szervezeti szempontból a szabályozó hatóságok sajátos tevékenységei emelhetők ki.

### 2.16.2. A szabályozó hatóságról általánosságban

A szabályozó hatóság más típusú „hatóságoktól” való elhatárolási ismerve nem a szervezeti függetlenségben, és nem is a jogszabályalkotási hatáskörben keresendő. Sőt, számos esetben az elnevezésen kívül nem is tekinthető önálló közigazgatási szervtípusnak. A szabályozó hatóság önálló szervezeti kategóriájával összefüggésben ugyanis kiemelendő, hogy a szabályozó hatóság fogalma, szervezeti jellege, működésének sajátos modellje<sup>124</sup> az angolszász jog- és közigazgatási rendszerekből eredeztethető. Innen terjedtek el világszerte, különösen a liberalizált piaci alapú közszolgáltatások és meghatározott gazdasági igazgatási ágazatok szervezeti modelljeként.<sup>125</sup> A szabályozó hatóságok általános

<sup>124</sup> BALÁZS István (2014): Európai közigazgatás – álom vagy valóság? In PATYI András – LAPSÁNSZKY András: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer. 35.

<sup>125</sup> HORVÁTH M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 98.; OECD: *Distributed Public Governance. (Agencies, Authorities and Government Bodies.)* Paris, 2002. 9–31.; Better Regulation Task Force: *Independent Regulators*. London, 2003. 5–10.; GILARDI, Fabrizio (2005): *Evaluating Independent Regulators*. OECD: Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation. Expert

térhódításában jelentős szerepet képviselt továbbá, hogy a **liberalizációt** átfogóan támogató és ösztönző **nemzetközi szervezetek**<sup>126</sup> (Világbank, Nemzetközi Valutaalap, OECD, WTO) határozottan támogatták, sőt számos esetben **elvárták**, illetve a gazdasági, pénzügyi fejlesztési program vagy adott támogatás feltételéül szabták a szabályozó hatóságok létrehozását, működtetését. Részben tehát az „eredetre” és a sajátos nemzetközi „ösztönző erőkre” vezethető vissza, hogy a szabályozó hatóságok ugyan világszerte elterjedtek, de legtöbb esetben csak az elnevezés szintjén, a szervezet típusát jelölő elnevezés „egyszerű lefordítása” mentén.

A szabályozó hatóságokat állami szervezeti rendszerükbe „csatornázó” országok többségében ugyanis a szabályozó hatóság fogalma az elméletben kidolgozatlan, a jogalkalmazói gyakorlattól idegen és a nemzeti sajátosságokat tükröző szerves fejlődéssel kialakult, „hagyományos” állami intézményrendszer keretében jogállását tekintve értelmezhetetlen szervezeti modellt, kategóriát jelent. Ezekben az országokban (a „modern kontinentális jogrendszerek” többségében is)

---

Meeting London, 10–11 January, 2–21.; MOORE, Michal C. (2005): *Maintaining Efficient and Effective Relations Between Regulatory Authorities*. OECD: Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation. Expert Meeting London, 10–11 January, 4–8., 16–17.; KESSIDES, Ioannis (2005): *Crafting Regulation for Privatized Infrastructure*. OECD: Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation. Expert Meeting London, 10–11 January, 2–23., 32–33.; VAGLIASINDI, Maria (2004): Regulation of Infrastructure Services. In: *Transition Report on Infrastructure*. Office of the Chief Economist (OCE) – European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Chapter 3, 53–65.; THATCHER, Mark (2005): *Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe*. OECD: Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation. Expert Meeting London, 10–11 January, 2–15.; GILARDI, Fabrizio – BRAUN, Dietmar (2006): *Delegation in Contemporary Democracies*. Abingdon, Routledge. 99–110., 125–144.

<sup>126</sup> CSIKÓS-NAGY Béla (2002): *Közgazdaságtan a globalizáció világában*. II. kötet, Budapest, MTA Társadalomkutató Központ. 64.; GULYÁS Gyula – JENEI György (2002): *Összehasonlító közpolitika*. Budapest, Aula Kiadó Kft. 376.; The World Bank (2000): *Entering the 21st Century. World Development Report 1999/2000*. New York, Oxford University Press. 17., 21–22.; STIGLITZ, Joseph E. (2004): *The Roaring Nineties: A New History of the World's Most Prosperous Decade*. New York, W. W. Norton & Company, Inc. 202., 205–209., 220–221., 226., 229–230., 292.; STIGLITZ, Joseph E. – CHARLTON, Andrew (2005): *Fair Trade for All: How Trade Can Promote Development*. New York, Oxford University Press. 34., 80–81., 89., 94., 205.; HELD, David – MCGREW, Anthony (2007): *Globalization Theory: Approaches and Controversies*. Cambridge, Polity Press. 106., 113., 190., 194.

a szabályozó hatóság egyrészt eredeti **szervezeti** és működési rendszere szerint általában beilleszthetetlen, másrészt **jogállását**, fogalmi elemeit, működését, függetlenségét, hatékony közjogi eszközeit tekintve – többségében – kidolgozatlan, harmonizálhatatlan szervezeti rendszert képez. Mindebből következően a szabályozó hatóság számos államban – a szóhasználat ellenére – nem minősíthető önálló szervtípusnak, elhatárolható közigazgatási szervezeti elemnek.<sup>127</sup>

Az angolszász jogrendszerekben megszervezett szabályozó hatóságok azonban (az angolszász jogrendszer jellemzőiből következően) mind a tevékenység, a szervezet, a működés, a függetlenség, mind pedig a közszolgáltatási tartalmú szabályozói funkciók körében valódi **sajátosságokkal** rendelkeznek. Mindezek közül azonban egyedül a „tevékenység” minősíthető a szabályozó hatóságok tekintetében világszerte egységesen és általánosan érvényesülő, meghatározó és elhatárolási alapot képező tartalmi ismérvnek.

A tevékenység is csak azért, mert a piaci alapú hálózatos közszolgáltatások több jellemzőjüket tekintve világszinten egységes működést mutatnak. Vagyis a liberalizált piaci közszolgáltatások széles körben elterjedt szabályozó hatóságainak egyetlen **világszerte általánosítható**, valódi jellegzetes ismérve sajátos tevékenységében jelentkezik, amely az állami berendezkedésektől és a jogrendszerektől is nagyobbbrészt függetlenül megalapozza a szabályozó hatóság más közigazgatási szervezettípusoktól való elhatárolását.

Elnevezésével ellentétben viszont a szabályozó hatóság sajátos tevékenységeinek nem a jogalkotási hatáskör a legfőbb, általános jellemzője, hanem:

- a piacsabályozás,
- a piacfelügyelet,
- a jogvitarendezés,
- a piacvédelem,

<sup>127</sup> LAPSÁNSZKY András (2009): *A hírközlés közszolgáltatási-közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 371–372.



- a piaci verseny közérdekű „működtetése”, fenntartása, hatékony fejlődésének biztosítása,
- a sajátos fogyasztói jog- és érdekvédelem,
- a tudományos, statisztikai, stratégiai, döntés-előkészítési alapú piacelemzés,
- a szolgáltatási versenyben fennálló közérdek, illetve közszolgáltatási tartalom sajátos garantálása,
- a piaci szereplőkkel való hatékony együttműködés kialakítása,
- a jogszabály-előkészítés,
- a nemzetközi együttműködés, koordináció előkészítése vagy – meghatározott körben – ellátása,
- a nem hatósági típusú, piaci elemző-értékelő funkciók, szolgáltatási tevékenységek.

### 2.16.3. A szabályozó hatóság függetlensége

A szabályozó hatóságok függetlenségének alapjait tekintve elhatárolható egymástól a piaci szereplők, a piaci viszonyok irányában érvényesítendő, az államszervezeten belüli, a hatóság szervezetét és tevékenységét illetően biztosítandó függetlenség rendszere, továbbá sajátosan a szervezet anyagi alapjának, pénzügyi „függetlenségének” biztosítása.

#### *Piaci szereplőktől való függetlenség*

Mindenekelőtt általánosan megállapítható, hogy a szabályozó hatóságok – mind a szervezet, mind a tevékenység értelmében vett – függetlenségének **elsődleges** alapja és szempontja a piactól, a piaci szereplőktől való függetlenség teljes körű és garanciális biztosítása a szabályozás keretében.<sup>128</sup>

<sup>128</sup> Kovács András (2008): Mitől szabályozó egy hatóság? In VALENTINY Pál – KISS Ferenc (szerk.): *Verseny és szabályozás*. Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet. 36–37.

*Az államszervezeten belüli, alkotmányjogi függetlenség*

A piactól való függetlenséghez képest másodlagos jelentőségű a szabályozó hatóságok államszervezeten belüli – szervezeti értelemben vett – függetlenségének garantálása.<sup>129</sup> A szabályozó hatósági, gazdasági igazgatási feladatok jellege, jogérvényesítési tartalma, „hatóköre” általában nem igényli a szervezeti autonómiát elérő függetlenséget. Vagyis a szabályozó hatóság függetlenségének jelentősége nem éri el az államhatalmi ágak, az alkotmányos garanciák szintjét, elvi alapját, így a hatalmi ágak szintjét elérő függetlenség (autonómia) e szervezetek esetében általában nem indokolt. (Ez alóli két kivételről lásd jelen pontban alább.)

Ebből következően a szabályozó hatóságok szervezeti függetlenségének „legmagasabb foka” általában a minisztériumoktól, illetve viszonylag ritkán a kormánytól való függetlenség biztosítása. Ezekben az esetekben a szabályozó hatóságot teljes egészében kivonják a miniszter vagy a kormány irányítása és legtöbb esetben a felügyeleti jogköre alól is. A szabályozó hatóságok szervezeti függetlensége tehát az alkotmányjogi összefüggéseket elérő szervezeti autonómia és a köz-igazgatási hierarchia között helyezkedik el.

A **szervezeti** értelemben vett „közigazgatási-alkotmányjogi” autonómiát a következő okok miatt nem szükséges biztosítani a szabályozó hatóságok tekintetében:

- Igazgatási hatáskörük nem a gazdasági verseny egészének igazgatását, hanem egyes sajátos és elhatárolható szektorainak igazgatását jelenti (kivéve a gazdasági verseny igazgatását, mely kivételről lásd korábban és jelen pontban később).
- Alapvetően gazdasági és műszaki igazgatást látnak el, tehát alapesetben – annak ellenére, hogy igazgatási területeik napjainkra a legtöbb alkotmányos alapvető jog érvényesülésének egyfajta hátterét, alap-infrastruktúráját képezik – az alapvető

<sup>129</sup> MOLNÁR Miklós (2002): A szabályozó közigazgatási hatóságokról. *Magyar Közigazgatás*, 52. évf. 11. sz. 641–650.

jogok lényeges tartalmával közvetlen összefüggést nem mutatnak, az alapvető jogokkal kapcsolatos szabályozást érdemben nem érintik, továbbá közvetlenül nem is befolyásolják az alapvető jogok tartalmát.

- Az állami, kormányzati, gazdasági berendezkedés egészét, a közszektor teljes szerkezetét tekintve – egyenként nézve – meghatározó jelentőséggel nem rendelkeznek.
- A gazdasági és társadalmi viszonyok valamennyi rendszerére kiható befolyással, hatással nem bírnak.
- Tevékenységük nem rendelkezik olyan tartalommal, amelyet a kormány érdekeivel szemben szükséges érvényesíteni.
- Alapesetben szervezetüket és feladataikat nem indokolt a kormány irányítási befolyásától, gazdaságpolitikai befolyásától védeni. (Ide nem értve a hatóság tevékenységeinek, hatósági hatásköreinek gyakorlását, de ez a hatósági eljárás általános eljárási szabályaiból – hatáskörelvonás tilalma – következik.)

Az államigazgatási hierarchia, azon belül is döntően a kormány irányítása alá tartozó központi államigazgatás (például minisztériumok) hierarchikus szervezeti és szakmai irányítási befolyása alól viszont általában szükséges **„kiemelni”** a szabályozó hatóságokat, illetve tevékenységeiket, mégpedig az alábbi okok miatt:

- Napjaink gazdasági és társadalmi viszonyainak egészére ugyan közvetett módon, de jelentős hatást gyakorolnak.
- Tevékenységük különösen érinti a gazdasági alkotmányosság elveinek érvényesülését, az egyes országok gazdasági versenyképességét, a gazdaság és a kereskedelem működésének, illetve fejlődésének szinte teljes struktúráját.
- Alapvető és meghatározó részét képviselik a piacgazdaság szerkezetének.<sup>130</sup>

<sup>130</sup> TURKOVICS István (2013): Az energiaszolgáltatást szabályozó hatóságok. *Miskolci Jogi Szemle*, 8. évf. 1. sz. 89–96.

- Tevékenységük közvetett összefüggésben áll az alapvető jogokkal.
- Igazgatási területeik különösen igénylik a gyors, szakmailag független és megalapozott döntéshozatalt, illetve a szervezeti stabilitást, a döntések szakmai következetességét, továbbá a piaci egyensúly folyamatos és határozott biztosítását (ugyanis ezen ágazatokban óriási „elsüllyedt” – vagyis nagyon lassú megtérülésű – befektetési költségek jellemzők, továbbá a piaci verseny működése, fejlődése nagyon labilis).
- A globalizált világ gazdaság és kereskedelem, illetve az „információs társadalom” alapvető hálózati és szolgáltatási rendszereit képezik.
- Jellemzőik között van a fokozott nemzetközi jelentőség és a világszinten egységes működési követelményrendszer.
- A társadalmi „jólét” szempontjából a szabályozó hatóságok igazgatási terejébe tartozó igazgatási területek ún. alapvető szükségleteknek, közszolgáltatásoknak minősülnek.

A fentiek alól általánosan **két kivétel** van a szabályozó típusú hatóságok körében, tehát amelyek esetében mégis szükségképpen kell garantálni az autonómiát, a függetlenséget a szabályozó hatóság számára: a gazdasági verseny igazgatása és szervezete, valamint a médiaigazgatás és szervezete. A gazdasági verseny és a média igazgatása ugyanis olyan sajátosságokkal rendelkezik, mind tevékenységeit, mind alkotmányos alapjait illetően, amelyek feltétlenül indokolják, megalapozzák az autonóm jogállást, a kormányzati szervezeti rendszeren belüli garanciális függetlenséget. Továbbá miután a média, az informatika és a hírközlés kiterjedt konvergenciája mentén világszinten általános közigazgatási szervezeti folyamat a média és a hírközlés közigazgatási feladatainak, szervezeteinek összevonása, ezért napjainkban a hírközlés igazgatása is e körbe sorolható, hiszen a szervezeti összevonás alapján a médiaigazgatásban szükségszerű autonómia kiterjed, kihat a hírközlési

igazgatásra is. (Erről részletesebben lásd korábban a közigazgatási autonómia típusainál említetteket.)

*A szabályozó hatóság tevékenysége vonatkozásában biztosítandó függetlenség*

A szabályozó hatóságok függetlensége elengedhetetlenül szükséges és garanciális szabályozási kereteket igényel tevékenységeinek gyakorlása, megfelelő ellátása körében. Alapvetően fontos szabályozási követelmény a szabályozó hatóság tevékenységeire vonatkozó, államszervezetben belüli, különösen a „politikától” való függetlenség biztosítása. A szabályozó hatóságok ugyanis a gazdasági és társadalmi viszonyok szinte teljességét, illetve a piaci verseny közérdekű tartalmát érintő, igen sajátos tevékenységeket gyakorolnak, amelyekben kiemelten fontos a feladatellátás és a döntéshozatal függetlenségének garanciája.<sup>131</sup> Az államszervezetben belül országonként változóan érvényesülő szervezeti és szakmai irányítási viszonyok keretéből tehát általánosan szükséges kivonni a szabályozó hatóságok tevékenységeit (feladat- és hatásköreinek ellátását).

E **függetlenség biztosítására** különböző **módszerek** alakultak ki, amelyek közül a legfontosabbak:

- A hierarchikus irányító szerv jogosultságai körében korlátozzák vagy teljesen kizárják a konkrét utasítási jogkört, a tág mérlegelést biztosító aktus-felülvizsgálati jogkört, a jogszabálynak nem minősülő (és ebből következően a jogalkotással összefüggő garanciákat nem tartalmazó), de normatív típusú irányítási, szabályozói eszközök alkalmazásának lehetőségét.
- A jogi szabályozás garantálja, hogy a szabályozó hatóság alkalmazottai tevékenységük ellátása keretében nem irányíthatók, nem utasíthatók.

<sup>131</sup> FAZEKAS János (2005): A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdéseiről. In: *Jogi tanulmányok*. Budapest, ELTE ÁJK. 123–154.

- A szabályozó hatósági hatáskörök rögzítettségének, „elmozdít-hatatlanóságának”, elvonhatatlanságának garantálása (ez azonban általában következik a hatósági eljárás garanciális eljárás-rendjének szabályozásából is).

*A szabályozó hatóság pénzügyi „függetlensége”*

A szabályozó hatóságok függetlenségének **kiemelt biztosítéka** a szervezet anyagi, pénzügyi függetlensége. A pénzügyi függetlenség nem az állami költségvetéstől való függetlenséget, hanem a hatóság garanciális védelmét jelenti anyagi alapjainak – egyedi gazdasági, politikai érdekek mentén történő – kiüresítésétől. A hatóság működésének pénzügyi alapjai ugyanis jelentősen befolyásolják a hatóság hatékony feladatellátását és önállóságát. A hatóságok finanszírozására vonatkozó szabályok keretében tehát pontosan kell meghatározni a hatóság feladatainak, hatásköreinek független és maradéktalan ellátásához szükséges költségvetést, pénzügyi alapokat.

Kiemelten fontos garanciális elv a hatóság finanszírozási rendszerét biztosító állami vagy egyéb szervezetek (akár piaci szereplők) eseti döntéseitől való függőséget kizáró finanszírozási eljárások, módszerek szabályozása a hatóság működésének anyagi alapjai körében. Általánosan alkalmazott módszer, hogy a jogi szabályozásban részletesen meghatározott feltételek mentén a piaci szereplőkre kirótt díjfizetési kötelezettség biztosítja a szabályozó hatóság finanszírozását, anyagi alapját. Ebben az esetben olyannyira objektív, pontosan meghatározott, továbbá „egyszerű”, hatékonyan érvényesíthető és átlátható díjfizetési rendszer kialakítása szükséges, amely nem veszélyezteti a hatóság piaci szereplőktől való teljes körű függetlenségének érvényesülését, garanciális kereteit.<sup>132</sup>

<sup>132</sup> LAPSÁNSZKY András (2009): *A hírközlés közszolgáltatási-közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 373–378.

#### 2.16.4. A szabályozó hatóság „szabályozási”, jogalkotási hatásköre

Általánosan megállapítható, hogy a szabályozó hatóságok kisebb része rendelkezik jogszabály-alkotási hatáskörrel, jogszabályok létrehozására és jogforrási szintű normaalkotásra vonatkozó jogosítványokkal. A szabályozó hatóságok igazgatási területein is tehát nagyjából **elválasztva működik** a jogszabályalkotói hatáskör és a hatóság jogalkalmazó, jogérvényesítő típusú feladat- és hatásköre. Ebből következően – ahogy már említettük – a szabályozó hatóság más típusú „hatóságoktól”, közigazgatási szervektől való elhatárolási ismérve nem a szervezeti függetlenségben és nem is a jogszabályalkotási hatáskörben keresendő.

A szabályozó hatóságok jogalkotási hatáskörével összefüggésben mindenekelőtt **két elvi** szempontot fontos kiemelni. Egyrészt, hogy a szabályozó hatóságok „eredetükben”, „eredeti” jogintézményükben, vagyis az angolszász jogrendszerekben valódi szabályozási feladatot és közigazgatási funkciót töltenek be, e jogrendszerek jellemzői alapján. Vagyis olyan közigazgatási jogérvényesítési funkciókban, igazgatási területeken jöttek létre, ahol az angolszász jogrendszer sajátosságaival fontos és indokolt volt a hatósági jogalkalmazáson kívül a szabályozási feladatkör. (Ilyen indokok a közszolgáltatási rendszer liberalizálása, a piaci verseny sajátos, aszimmetrikus fenntartása, fejlesztése, a kiemelt és gyorsan változó műszaki, hálózati szabályozási szempontok, a sajátos és nagy tömeget érintő fogyasztóvédelem stb.)

Másrészt a jogalkotási hatáskörön belül megkülönböztethető a valódi jogszabályalkotás és a jogszabályalkotáson kívüli, de normatív típusú aktuskibocsátási hatáskör (ezen belül is az ún. *soft law* eszközök kiadására vonatkozó jogkör). A szabályozó hatóságoknak ugyan kisebb része rendelkezik konkrét jogszabályalkotási felhatalmazással, de szinte mindegyike rendelkezik a jogszabályokon kívüli normatív típusú eszközökkel, normatív aktusok kibocsátására vonatkozó felhatalmazásokkal, illetve elvi típusú és/vagy az egyedi ügyektől elvonatkoztatható, általánosabb jellegű döntéshozatali jogkörrel (ez utóbbi ti-

pikus példája az ún. piacszabályozási és az ún. piacfelügyeleti hatáskör, melyekről lásd a következő pontban).<sup>133</sup>

Szinte minden országban tehát, még ott is, ahol a szabályozó hatóság viszonylag „idegen” intézménynek számít, a szabályozó hatóságok széles körű piacszabályozási hatáskörrel és funkciókkal rendelkeznek, amelyen belül jelentős piaci hatású, normatív típusú, „általános érvényességű” döntéshozatali jogkörrel bírnak. Továbbá szintén széles körben kapnak felhatalmazást a vonatkozó jogszabályok autentikus, az egyedi ügyek terjedelmén kívüli értelmezésére, általában különféle normatív eszközökkel (például ajánlás, iránymutatás, közlemény, elvi döntés, tájékoztatás, különböző eljárás „iratminták”). Természetesen a szabályozó hatóságok **normatív típusú** aktsaival, eszközeivel összefüggésben az egyes országok jelentős változatosságot mutatnak egyrészt abban, hogy egyáltalán biztosított-e széleskörűen a normatív aktuskibocsátási jogkör, másrészt pedig a normatív aktusok, eszközök típusainak szabályozása, tartalma, garanciái tekintetében is.

A jogszabályalkotási hatáskörrel ehelyütt részletesen nem foglalkozunk, miután a szabályozó hatóság számára biztosított jogszabályalkotási felhatalmazást minden jogállamban az alkotmányos, a jogalkotásra vonatkozó, kiforrott, „hagyományos” alkotmányjogi garanciák övezik. Vagyis a szabályozó hatóságok jogszabályalkotási hatásköre szinte mindig a jogalkotásra vonatkozó **általános szabályozás** kereteiben érvényesül, a jogalkotásra vonatkozó általános szabályozás hatálya alá tartozik. Ebből következően a szabályozó hatóság jogszabályalkotása olyan általános alkotmányjogi témakör, melyre sem terjedelmi okból, sem jelen fejezet közigazgatási jogi tárgyköre miatt nem térünk ki. A szabályozó hatóságok normatív típusú jogkörei azonban elméletileg és a gyakorlatban is viszonylag kimunkálatlan kérdéskört jelentenek, melynek néhány közigazgatási vonatkozását, szempontját szükséges röviden elemzés alá vonni.

<sup>133</sup> LAPSÁNSZKY András (2014): A szabályozó hatóság jogállásának, szervezetének, és „szabályozó” feladatainak elméleti alapjai, sajátosságai. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 3. sz. 6–8.



A piaci folyamatokkal, a piaci verseny gyorsan változó fejlődésével összefüggő normatív típus, a nem egyedi, hanem általános jogértelmezési hatáskör vitán felül álló, alapvető és jogállami keretekben nélkülözhetetlen eleme, hogy kizárólag a jogalkotás egyértelműen meghatározott felhatalmazásán keresztül és annak terjedelmi határai között biztosítható, továbbá pontos kidolgozást és garanciális szabályozást igényel tartalma, meghozatalának eljárási menete-struktúrája, esetleges kötelező jellege, a jogorvoslat rendszere, valamint a – közigazgatási szervezethez képest – elkülönült külső jogalanyokat, piaci szereplőket érintő jogi hatása. Kiemelten fontos, hogy a szabályozó hatóság hatásköreit rendező jogi szabályozás keretében a normatív jellegű hatáskörök kizárólag a piaci verseny fejlődése, a megfelelően megalapozott jogérvényesítés és a közérdekű garanciák érdekében biztosíthatók, amelyben kifejezett és részletező rendelkezésekkel szükséges védeni a piaci szereplők jogait. E normatív aktusok ugyanis általános tartalmúak, így nehezen biztosítható a velük szembeni jogorvoslat. Ha a döntés általánosabb jellegű és a meghozatala hatósági hatáskörben, eljárásban történik (például piacsabályozási, piacfelügyeleti hatósági döntés), akkor a jogorvoslati jogot messzemenően és garanciálisan biztosítja a hatósági eljárásjog, ideértve az alapvető garanciát jelentő bírósági felülvizsgálat intézményét is. Amennyiben azonban a normatív jellegű aktus kibocsátása a szabályozásban nélküli a hatósági eljárási garanciákat (például *soft law* eszközök, azon belül iránymutatás, ajánlás stb.), akkor a jogorvoslati jog már általában nem biztosított, illetve a bírósági felülvizsgálat jogintézménye nem is tud érvényesülni e körben.

A **normatív jellegű aktusok** körében a piaci **szereplők** jogainak garanciális védelmét biztosító rendelkezések közül kiemelhető:

- az előzetes konzultáció,
- a piaci szereplők, illetve az érintett jogalanyok bevonása a döntés-előkészítésbe,
- a hatóságnak kötelező megvizsgálnia a konzultációk körében beérkezett véleményeket, észrevételeket,

- egyéb együttműködési, koordinációs viszonyok a piaci szereplőkkel,
- a szabályozás garanciálisan biztosítja, hogy a normatív aktus közvetlen kötelezettséget nem telepíthet, vagyis a külső jogalanyok számára nem kötelező, csak ajánlás jellegű (és esetlegesen a normatív aktus szerinti tartalommal az érintett jogalanyok számára az egyedi és közvetlen jogok, illetve kötelezettségek meghatározása egyedi hatósági eljárást, döntést igényel),
- a „szabályozó hatáskör” kötelező tartalom nélkül kizárólag a piaci jogalanyok önkéntes jogkövetését segíti, a közhatalmi, hatósági jogérvényesítés elkerülése, megelőzése céljából stb.

A szabályozó hatóság normatív aktusok kibocsátására vonatkozó felhatalmazása tehát felvet problémákat, ugyanakkor számos olyan előnyt is magában hordoz, amelyek miatt szinte nem lehet eltekinteni e hatáskörök biztosításától (különösen, hogy a szabályozó hatóság kialakulása is ezen okokra, indokokra vezethető vissza). Ezek közül – általánosítható értelemben – az alábbiak emelendők ki:

- A szabályozó hatóságok egyedi ügyektől elvonatkoztatott általános jellegű, normatív tartalmú aktusai megfelelő garanciák mentén segítik a szabályozott piac rohamosan fejlődő, folyamatosan változó működését, és kellően rugalmasan alkalmazkodnak az érintett szolgáltatások összetett technológiai, gazdasági alapjaihoz, sajátos jogérvényesítési módszereihez. (Az Amerikai Egyesült Államokból kiinduló piaci liberalizáció nem valósulhatott volna meg ilyen óvatos, de a piaci viszonyok fejlődéséhez igazodó szabályozó hatósági aktusok nélkül, ugyanis a műszaki, gazdasági fejlődés adott szintjén egy erőteljesebb szabályozói beavatkozás visszafordíthatatlan piaci, gazdasági károkat okozhatott volna a szektorban, mely adott

piaci viszonyokhoz teljesen igazodó beavatkozás jogszabályok útján nem biztosítható.)<sup>134</sup>

- A szabályozó hatóságok jelentős szakértelemmel, jogalkalmazói tapasztalattal rendelkeznek a szabályozott piac egészének bonyolult szerkezetét tekintve, különösen a piacszabályozás, a piacvédelem, a piaci verseny közérdekű fejlődése és a közszolgáltatási tartalom garantálása szempontjából.
- A szabályozó hatóságok biztosítják az általános jogértelmezést olyan társadalmi és gazdasági viszonyok tekintetében, amelyek kialakulására, működésére a vonatkozó jogszabályok megalkotása idején nem lehetett számítani, vagy amelyek olyan összetett, újszerű elemeket tartalmaznak, hogy arra a jogi szabályozás még alapos, körültekintő jogalkalmazás, jogszabály-értelmezés alapján sem adhat egyértelmű megoldást.
- A szabályozó hatóságok hatékonyabban garantálhatják az adott piac – utólag korrigálhatatlan – alapvető stratégiai irányainak kijelölését, közérdekű fejlődésének védelmét, illetve szerteágazó gazdasági és társadalmi hatásait.<sup>135</sup>

A szabályozó hatóságok **normatív típusú aktusainak**, eszközeinek fontosabb **típusai**, tartalmi elemei, garanciális elvei az alábbiak szerint rendszerezhetők.

<sup>134</sup> Hush a Phone Corporation v. US, 238 F.2d 266 (DC Cir. 1956). 99. U.S. App. D.C. 190; 238 F.2d 266; 1956 U.S. App. LEXIS 4023; In the Matter of Use of the Carterfone device in Message Toll Telephone Service, 13 FCC2d 420 (1968); Release-Number: FCC 68-661; In the Matter of Regulatory and Policy Problems Presented by the Interdependence of Computer and Communication Services and Facilities, 7 FCC 2d 11 (1966), (First Computer Inquiry); First Computer Inquiry, Final Decision and Order, 28 FCC 2d 267 (1971); Microwave Communications, Inc., 18 FCC 2d 953 (1969); First Report and Further Notice of Inquiry, 17 FCC 2d 587, 590 (1969); Proposals for New or Revised Classes of Interstate and Foreign Message Tolls Telephone Service (MTS) and Wide Area Telephone Service (WATS), 56 FCC 2d 593 (1975); 77 FCC 2d 384 (1980), In the Matter of Amendment of Section 64.702 of the Commission's Rules and Regulations (Second Computer Inquiry), 77 FCC 2d 384 (1980), 419 (Computer II. Final Decision)

<sup>135</sup> LAPSÁNSZKY András (2014): A szabályozó hatóság jogállásának, szervezetének, és „szabályozó” feladatainak elméleti alapjai, sajátosságai. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 3. sz. 6–8.

1. Alapvetően kizárólag a **szabályozott tevékenységekre** vonatkoznak, vagyis az adott, az igazgatott terület hatálya alá tartozó piaci szereplők tevékenységét befolyásolják általánosabb tartalmi keretekben. A fogyasztók, felhasználók, előfizetők (tehát a szolgáltatásokat igénybe vevők) tekintetében általában nem alkalmazhatók, nem irányadók. A normatív aktusok hatálya tehát a szolgáltatásokat igénybe vevőkre közvetlenül nem terjed ki.

2. Az érintett piaci szereplők vonatkozásában sem bírnak közvetlenül kötelező tartalommal, hanem közvetett módon érvényesülnek. Vagyis kifejezetten a szabályozó hatóság jogalkalmazásának fő tartalmi elemeit, a jogérvényesítésben figyelembe veendő, értékelhető releváns piaci magatartásokat, a mérlegelési szempontokat, a vonatkozó jogszabályok értelmezésének alapvető elveit határozzák meg, amelyek csak egyedi jogalkalmazás útján, az egyedi eljárás garanciális keretében érvényesülnek a szolgáltatók tekintetében. A normatív típusú szabályozói aktus azonban ily módon **közvetetten befolyásolhatja** a piaci szereplők tevékenységét, rugalmassá teheti a piacsabályozást, ugyanis számos egyedi jogalkalmazás, közhatalmi beavatkozás elkerülhető, ha a szolgáltatók előzetesen megismerik a szabályozó hatóság egyes ügyekkel, jogszabályokkal összefüggő következetes jogértelmezésének irányát, szempontjait, az esetlegesen jogszabálysértésként értékelt magatartásokat és azok piaci súlyát, továbbá a valószínűsíthetően alkalmazandó szankcionálás gyakorlatát, mérlegelési szempontrendszerét, elvi alapját.

Egyes országokban következetesen helytelennek tartják az ilyen típusú piaci befolyást (a hazai Alkotmánybíróság is számos döntésében ezt képviselte), azon az alapon, hogy az adott normatív eszköz ugyan egyedi jogalkalmazás eredményeként válik kötelezővé, és így általában többfokú jogorvoslat garantálja a piaci szereplők védelmét, mégis előzetesen befolyásolja a piaci szerkezetet, a szolgáltatók magatartását, amely ellen nem biztosított a „jogorvoslat”. Ezen elv képviselői szerint a szolgáltatók magatartására vonatkozó esetlegesen téves hatósági befolyás a jogállamban beláthatatlan következményekkel járhat, ugyanis

ha a szolgáltatók követik a normatív jellegű aktusban foglalt hatósági jogértelmezést (például a jogszabálysértés, a szankció elkerülése érdekében), és ebből következően nem is kerülnek a hatósági jogalkalmazás közhatalmi jogviszonyainak keretébe, akkor a vonatkozó tárgykörben egyedi hatósági aktus sem keletkezik a szolgáltatók irányába, amely aktussal szembeni jogorvoslat során egyáltalán megállapítható lenne a hatóság téves jogalkalmazási gyakorlata. Ezen elv alapján tehát az általános normatív jellegű aktus „nyomására”, hatására kvázi önkéntes magatartások útján akként érvényesül a közjogi norma, hogy a hatóságok jogértelmezésének tartalmával szemben a szolgáltatók jogvédelmét nem töltik ki garanciális (jogorvoslati) biztosítékok. Vagyis a *soft law* eszközökkel szemben ezen elvi élő kritika szerint, ha például a szabályozó hatóság egy ajánlásában foglaltakat a szolgáltatók önként követik, és az ajánlásban foglaltak tévesek, akkor az ajánlás anélkül befolyásolja hátrányosan, jogellenesen az egész érintett piac működését, hogy hatósági eljárásra sor került volna. Ráadásul egyrészt nem minden ajánlás tárgyában biztosított a hatósági eljárás lefolytatásának lehetősége/kötelezettsége, másrészt a szolgáltató az ajánlást önmagában nem támadhatja, nem vitathatja jogorvoslattal, így „láthatatlan jog” alakulhat ki, melynek a piacon konkrétan érvényesülő hatása van (hiszen önkéntes jogkövetéssel a piaci szereplők általában követik az ajánlásban foglaltakat). (Mindez komoly probléma az Európai Közösség szervei által alkalmazott *soft law* eszközökkel kapcsolatban is.)

Más megközelítés szerint viszont megfelelő garanciákkal e hátrányok kizárhatók, illetve olyannyira csökkenthetők, hogy a normatív típusú aktusok rugalmasságában, piaci viszonyokhoz, műszaki, technológiai fejlődéshez való gyors igazíthatóságában, valamint a piaci verseny szerkezetére is kiható jogsértések megelőzésében rejülő előnyei meghaladják annak hátrányait. A kettő közötti egyensúlyt képező megoldások, eszközök kialakításakor az egyes országok konkrét igazgatási területein komoly hatásvizsgálatok szükségesek a normatív jellegű közigazgatási aktusok korlátainak megfelelő meghatározásához

és a közérdekű, általános (normatív alapú) piaci hatások kiváltásával járó előnyök megfelelő kiaknázásához.

3. Általánosan érvényesülő modellnek tekinthető az egyedi, konkrét eljárások megfelelő lefolytatásához **szükséges eljárási cselekmények** vonatkozásában biztosított normatív típusú aktuskibocsátási jogosultság a szabályozó hatóság számára. Az ilyen tartamú „szabályozási” jogkör – akár közvetlenül kötelező jelleggel – az egyes piacszabályozási, piacfelügyeleti eljárásokhoz szükséges formai, tartalmi követelmények („formanyomtatványok”, „minták”, adatszolgáltatási táblázatok stb.) előírására vonatkozó normatív jellegű hatáskörököt foglalja magában az eljárások egyszerűsítése, az érintettek számára követhetőbbé, világosabbá tétele, illetve a közérdeknek megfelelő egyszerűsítése érdekében. Alkalmazása, szabályozási módszere minden esetben egyedi, konkrét hatósági hatáskörökhöz és eljárásokhoz kötött.

Az idesorolható normatív eszközök, aktustípusok tekintetében az egyedi eljárások garanciái, így jogorvoslati rendszere is érvényesül, ezért széles körben alkalmazott és elfogadott módszer. Alapvetően a piaci szereplők eljárási jogait és kötelezettségeit határozza meg általánosabb értelemben és a piaci szereplők érdekében, azaz a piaci szereplők egyes eljárásokban való részvételének könnyítését, segítését, egyszerűsítését célozza (például az adott piacszabályozási hatósági eljárásban szükséges széles körű adatszolgáltatás általános jellegű, előzetes meghatározása, esetlegesen a kitöltéshez szükséges magyarázatokkal, indokokkal).

4. Szintén a normatív eszközök körébe sorolható a piaci szereplők **tájékoztatása**, egyes bonyolult eljárásokban való „felkészülésének” elősegítése, továbbá az önkéntes jogérvényesítés ösztönzése érdekében kiadott közlemények, iránymutatások, tájékoztatások kibocsátása. Előkészítésük általában a piaci szereplők bevonásával és a piaci szereplők véleményének figyelembevételével történik<sup>136</sup> (például a jelentősebb és

<sup>136</sup> KOVÁCS András (2008): Mitől szabályozó egy hatóság? In VALENTINY Pál – KISS Ferenc (szerk.): *Verseny és szabályozás*. Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet. 34.

összetett piacszabályozási hatáskörök menetét, a vizsgálat szempontjait, módszereit, a releváns adatköröket, a vonatkozó piaci tevékenységeket, a jogalkalmazás elveit ismertető közlemények, továbbá a piacfelügyelet vizsgálati szempontjait képező főbb piaci magatartásokra, szankcionálási politikára vonatkozóan kiadott tájékoztatások).<sup>137</sup>

### 2.16.5. A szabályozó hatóság alapvető sajátossága és fő elhatárolási ismérve: közigazgatási tevékenységeinek rendszere

Ahogy már említettük, a szabályozó hatóságok **tevékenységének rendszere** képezi a szabályozó hatóság önálló elhatárolási ismérveinek, szervezeti sajátosságainak legfontosabb alapját. Természetesen az állami funkciók, az állami feladatok struktúrája általánosan is alapvető hatást gyakorol a feladatot ellátó közigazgatási szervezet felépítésére, funkcióira, működésére, ez azonban különösen érvényesül a szabályozó hatósági állami beavatkozás, állami feladatellátás keretében. A szabályozó hatóságok által igazgatott piacok sajátos szerkezete, jellemzői alapján tehát a szabályozó hatóságok általában a piac működésének teljességét érintő beavatkozási, igazgatási hatáskörökkel rendelkeznek, illetve e feladat- és hatáskörük is igen jellemző sajátosságokat mutat.<sup>138</sup> A szabályozó hatóságok közigazgatási tevékenységeinek általánosítható, sajátos jellemzői közül az alábbiak emelendők ki.

a) Alapvető a konkrét piaci szereplők egyedi ismerete és a velük kialakított konzultatív, **együttműködési** típusú kapcsolat.

b) A közhatalmi, hatósági beavatkozás mellett kiemelten fontos a szabályozó hatóság **szolgáltató** típusú feladatellátása, a piaci versenyben betöltött stratégiai, **informatív** szerepe.

<sup>137</sup> LAPSÁNSZKY András (2014): A szabályozó hatóság jogállásának, szervezetének, és „szabályozó” feladatainak elméleti alapjai, sajátosságai. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 3. sz. 6–8.

<sup>138</sup> FAZEKAS János (2013): Szabályozó hatóságok és önálló szabályozó szervek Magyarországon. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*. Posztdoktori konferenciakötet. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 107.

c) A piacfelügyelettel összefüggő **egyedi hatósági jogalkalmazás**, különösen a szankcionálás lehetőség szerinti elkerülése a jogszabályban biztosított módszerek alapján. A szabályozó hatóság szolgáltató, operatív, szervező tevékenységek mentén is igyekszik biztosítani, elősegíteni a piac működését, közérdekű fejlődését, ezen belül a piaci szereplők – lehetőség szerinti – önkéntes jogkövető magatartását. Különösen a piacfelügyelet keretében a szabályozó hatóság általában minden jogszabályban biztosított eszközzel a jogsértések megelőzésére törekszik, és nem a hatósági eszközök egyedi alkalmazására.

d) A szabályozó hatóság piaci verseny fenntartásával, fejlesztésével, intenzitásának növelésével összefüggő hatósági hatásköreinek és egyedi jogérvényesítési módszereinek kiemelten fontos és alapjaiban sajátos tevékenysége: a **piacszabályozás**.<sup>139</sup> Az elméleti szempontból még kidolgozatlan és így félreértelmezésekkel is övezett **piacszabályozási hatáskörrel** kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy egyértelműen hatósági (vagyis közhatalmi) és egyedi jogalkalmazási hatáskört jelent. Ebből következően a piacszabályozás tekintetében is érvényesülnek a közhatalommal, a hatósági tevékenységgel összefüggő jogállami garanciális elvek. Miután tehát a piacszabályozás az állami szervezetrendszerből elkülönült, külső jogalanyok (piaci szereplők) irányában beavatkozó hatósági hatáskör, ezért alkotmányos garanciákat igényel eljárásainak, az eljárások eredményeként hozható aktusok tartalmának, típusának és az igénybe vehető jogorvoslatok meghatározásának szabályozása.<sup>140</sup> A piacszabályozási hatósági tevékenység alapvető sajátosságai közül kiemelendő a tág mérlegelési jogkör, a piacszabályozási döntések folyamatos jellegű, „hivatalbóli” anyagi jogi felülvizsgálatának és új piacszabályozási döntések meghozatalának a lehetősége, a piaci szerkezet teljességére kiterjedő jogalkalmazási, piacelemzési, „tényfel-

<sup>139</sup> LAPSÁNSZKY András (2014): A szabályozó hatóság jogállásának, szervezetének, és „szabályozó” feladatainak elméleti alapjai, sajátosságai. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 3. sz. 9.

<sup>140</sup> KOVÁCS András György (2012): *Piacszabályozás és jogorvoslat*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 25–27., 52–59.



tárasi” eszközrendszer.<sup>141</sup> Sajátossága továbbá, hogy a piacsabályozás eredményeként hozott hatósági döntés a teljes piaci versenyre, a piac működésének egészére kihat, bár konkrét és közvetlen jogi hatást csak a döntés címzettjeinek viszonyaiban vált ki.<sup>142</sup>

A piacsabályozási hatóság hatáskör és döntés sajátos jellemzőinek tekintetében kiemelendő az is, hogy számos esetben önmagában alapoz meg, keletkeztet további hatósági eljárásokat. (Vagyis nem a jogi szabályozásból, hanem piacsabályozási döntésből ered számos hatósági, általában szintén piacsabályozási típusú eljárás, jogérvényesítési hatáskör. Fontos azonban megjegyezni, hogy a piacsabályozási hatáskörökön alapuló eljárásokat a piaci szereplők jogainak védelmében legalább keretjelleggel szabályozni szükséges. Ilyen típusú piacsabályozási funkció például a piaci erő meghatározása, ugyanis a piaci erőfőlény, a meghatározó piaci „szerep” hatóság általi megállapítása az adott piaci szereplő tekintetében számos újabb hatósági eljárást eredményez a piaci erővel kapcsolatos jogalkalmazás, jogérvényesítés érdekében.) A piacsabályozási hatáskör – azon kívül, hogy a teljes piaci működést érinti – általában szoros összefüggést mutat a szabályozó hatóság igazgatási területével kapcsolatos nemzetközi koordinációval, nemzetközi feladatokkal, illetve érinti az országhatáron átnyúló piaci viszonyokat, szolgáltatási rendszereket is.<sup>143</sup>

e) A szabályozó hatóságok másik legalapvetőbb és legjellemzőbb tevékenysége a **piacfelügyelet**.<sup>144</sup> A piacfelügyelet a piacsabályozási hatáskörhöz hasonlóan egyedi, hatósági tevékenységnek, hatósági felügyeletnek minősül, melyre egyértelműen (de általában „mögöttesen”) kiterjed az általános hatósági eljárásjog. A piacfelügyelet

<sup>141</sup> BÁN Tamás – KÖNYVES TÓTH Pál (1997): Szabályozó felügyeleti hatóság alkotmányos feltevéleinek megteremtéséről. *Jogtudományi Közlöny*, 52. évf. 4. sz. 165.

<sup>142</sup> KOVÁCS András (2008): Mitől szabályozó egy hatóság? In VALENTINY Pál – KISS Ferenc (szerk.): *Verseny és szabályozás*. Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet. 23.

<sup>143</sup> VALENTINY Pál (2008): Hogyan méri az ágazati szabályozó szervezetek hatékonyságát? *Közgazdasági Szemle*, 55. évf. 10. sz. 891–906.

<sup>144</sup> LAPSÁNSZKY András (2014): A szabályozó hatóság jogállásának, szervezetének, és „szabályozó” feladatainak elméleti alapjai, sajátosságai. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 3. sz. 9–10.

azonban a hatósági felügyeleti tevékenység általános típusához képest tágabb felügyeleti hatáskört jelent a piacfelügyelet alá vont társadalmi és gazdasági viszonyok tekintetében.<sup>145</sup> Magában foglalja ugyanis a piacfelügyelet alá tartozó gazdasági és társadalmi viszonyok általános szakmai értékelési, döntés-előkészítési célú, piacelemzési típusú ellenőrzését, jogszerűségi szempontú átfogó hatósági felügyeletét, valamint az „általános” hatósági felügyeletre jellemző felügyeleti jogköröket is. A piacfelügyelet tehát az adott elhatárolható gazdasági ágazatra, piacra, szolgáltatásra vagy annak egy meghatározott részére kiterjedő átfogó ellenőrzés és felügyelet, amelyben a közigazgatási ellenőrzési tevékenység valamennyi célja egyszerre, egységesen valósul meg, azaz: a megelőzés, a jogszabálysértések feltárása, valamint a jogszabály-előkészítés, a jogszabály-módosítás és egyéb döntés-előkészítési tevékenységek megalapozása. A piacfelügyeleti tevékenységben külön kiemelendő a piacfelügyeleti **ellenőrzés**, amely a piacfelügyeleti hatáskör elválaszthatatlan és igen sajátos szerepet képviselő része. A tág hatókörű piacfelügyeleti ellenőrzés alapján ugyanis a hatóság átfogó, a piac egészére kiterjedő piaci elemző, értékelő tevékenységet folytat, amelyből következően a piacfelügyeleti ellenőrzés széles körű tényfeltárást biztosító eszközökkel rendelkezik.

A piacfelügyelet annyiban is **sajátos hatósági felügyelet**, hogy alapvető és elsődleges célja nem a jogszabálysértések szankcionálása, hanem olyan információk, tények, adatok feltárása, amelyek elősegítik, megalapozzák a közigazgatás hatékony közhatalmi jogérvényesítését és egyéb piaci beavatkozásait, továbbá a piac közösségi érdekű fejlődését. A piacfelügyeleti tevékenység keretében tehát a konkrét, felügyelt jogalanyokhoz képest a piacfelügyelet tárgya, a felügyelt tevékenység jelentősebb hangsúlyt kap. A piacfelügyelet ebből a szempontból első-sorban inkább egyfajta döntés-előkészítési, jogszabály-előkészítési, gazdasági, gazdaságpolitikai elemzési tevékenység, és ezzel összefüggésben

<sup>145</sup> HORVÁTH M. Tamás (2004): A szabályozó hatóság típusú közigazgatási szervek szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás*, 54. évf. 7. sz. 403–407.

irányul csak a jogszabálysértések vizsgálatára. A jogszabálysértések tekintetében is megállapítható, hogy általános esetben a piacfelügyelet elsődleges célja nem a szankcióalkalmazás, hanem a jogszabálysértések feltárásából eredő tapasztalatok alapján a piacsabályozási hatáskörök megfelelő ellátása, fejlesztése, a közérdeket érvényesítő, tisztességes és hatékony piaci verseny fenntartása, a szolgáltatási rendszer működésének, esetleges közszolgáltatási tartalmának biztosítása, a piaci szereplők jogkövető magatartásának előmozdítása, ösztönzése, a további jogszabálysértések megelőzése. Az ellenőrzés nyomán feltárt jogszabálysértések vonatkozásában azonban a hatóságok a sürgős és megfelelő jogérvényesítés érdekében hatékony és erős beavatkozást biztosító felügyeleti jogkörökkel, szankcióalkalmazási hatáskörrel rendelkeznek. A piacfelügyelet általános jogintézménye, hogy a szabályozó hatóság előzetesen **közzéteszi** a jövőben tervezett piacfelügyeleti ellenőrzési tervet (tárgyát és alanyait).

A piacfelügyelet során a hatóság természetesen nagyszámú, de konkrétan meghatározott jogalany, piaci szereplő irányában folytat ellenőrzést, és annak eredménye alapján számos egyedi jogalkalmazó, általában szankcionáló, kötelezettséget megállapító tartalmú közhatalmi aktust, hatósági döntést hoz. A piacfelügyelet alapvető eszközének tekinthető a nyilvánosság, mind a jogszabálysértések esetében alkalmazott jogkövetkezmények, az egyéb jogalkalmazó döntések, a különböző beszámolók, eredmények, mind pedig az elvégzett elemzések, értékelések szempontjából. A piacfelügyeleti tevékenység piaci szereplők és fogyasztók számára is kiemelten fontos eleme a piacfelügyeleti eljárás eredményeinek összefoglalása és közzététele. (Mindemellett általánosan megállapítható, hogy a piacfelügyeleti tevékenység, annak tartalma, eszközrendszere, elméleti alapja egyaránt kidolgozatlan, rendszerezetlen jogintézmény a közigazgatási jogalkotás, jogalkalmazás, illetve a közigazgatás-tudomány keretében, nemzetközi összehasonlításban és hazánkban is.)

f) A szabályozó hatóságok a piacsabályozási és piacfelügyeleti tevékenységeken kívül is kiterjedt hatósági funkciókat gyakorolnak, melyek közül kiemelendő: a **piacra lépés feltételeinek** biztosítása, a piacra lépéssel kapcsolatos jogalkalmazás, az egyedi engedélyezésre vonatkozó hatósági hatáskörök, számos ágazatban az ún. egyetemes szolgáltatással összefüggő hatósági feladat- és hatáskörök ellátása (különösen a „megfizethető árakkal” összefüggő árszabályozás), a szolgáltatók közötti jogvitarendezési eljárástípusok, a széles körű fogyasztó-védelmi és minőségvédelmi feladatok.

g) A szabályozó hatóságok alapvetően fontos tevékenységét jelenti a hatósági tevékenységeikkel összefüggő, de nem közhatalmi, azaz a nem hatósági típusú szakmai feladatellátás, idesorolhatók különösen a nemzetközi szinten, illetve az államszervezeti rendszeren belül, valamint a piaci szereplők irányában folytatott kiterjedt egyeztetési, **koordinatív funkciók**, operatív, szervező tevékenységek és szolgáltató feladatok, az ágazatpolitikai, ágazatstratégiai feladatok, a nem hatósági típusú piaci elemző, értékelő tevékenység, a széles körű döntéselőkészítő funkciók.



### 3. AZ ÖNKORMÁNYZATOK AZ ÁLLAMSZERVEZETBEN

#### 3.1. Állam és önkormányzat

Az állam a kizárólagos hatalom olyan szervezeti rendje, amely meghatározott területen élő népközösséget egyesít. Az állam polgárait nem más államok, hanem saját államuk intézményei kormányozzák. Ebben az értelemben az államok közösségében minden állam egy különleges önkormányzat, melynek sajátosságát a **szuverenitás** fejezi ki. A szuverenitás az állam önmaga kormányzására való joga és képessége. A szuverenitás fogalma azt is szemlélteti, hogy az állam a polgárai közösségének legrendszerettebb, legátfogóbb és legtöbb hatalommal rendelkező szervezési formája. A polgárokból **nemzet** akkor keletkezik, ha az állam eredményes a közösségteremtésben. Ahogy az adott földrajzi területen csak egy állam létezhet, ugyanúgy az adott állam esetében csak egy nemzet kovácsolódhat.

Mindez nem jelenti azt, hogy az államban csak egy közösség létezhet vagy létezik. A nemzet vagy a polgárok általános közösségén, a társadalmon belül vannak **partikulárisabb** közösségek is. Ilyen elemi közösség a család és a rokonság, melyek szervezőerejét az egységesség magas fokára jutott nemzeti vagy társadalmi közösség sem szünteti meg. De partikuláris közösség az egyesület, a tudományos társaság, az egyház vagy a politikai párt is. Ezek a partikuláris közösségek – eltérően az államtól – önmaguk megszervezésében nem a szuverenitás elvei szerint és eszközeinek birtokában járnak el, hanem **autonómiájuk** keretei között. Autonómiájuk terjedelmét a szuverén **állam** határozza meg, éspedig az egyes közösségek jellegére tekintettel különböző mértékben. Ha egy partikuláris közösség az állam lényeges igazgatási érdekeit érinti, akkor a részére engedett autonómia általában

alacsonyabb fokú. Ha viszont a magán jellegű elemek dominálnak, az autonómia gyakorlatilag teljes körű is lehet.

A partikuláris közösségek **területi alapon** való szerveződésének az államtörténetben nagy hagyománya van, sőt a korai államalakulatok jórészt éppen ilyen helyi közösségek szövetségeként jöttek létre. A mai értelemben vett államról a lokális autonómiák felett álló egységes hatalom megteremtése óta beszélhetünk. Az integráció e módja azonban nem jelentette azt, hogy a területi autonómiák zárványai teljesen eltűntek volna az állam testéből. A modern állam igazgatási és szervezési feladatainak ellátása érdekében kifejezetten épít is azokra az erőforrásokra, amelyekkel a lokális közösségek rendelkeznek. Az összállami kormányzást a helyi közösségek **önkormányzása** kiegészíti és tehermentesíti. A kormányzás és az önkormányzás viszonya alapvetően politikai kérdés és, mint ilyen, változatos és változékony képet mutat. Mindemellett kétségtelen, hogy a lokális önkormányzás az állam egészére vonatkozó kormányzás dominanciája mellett valósul meg, s erre az összefüggésre tekintettel a területi önkormányzás intézményeit az **állam részének** kell tekintenünk. Az önkormányzásban megnyilvánuló területi autonómia addig soha nem terjedhet, hogy az állam **kormányozhatóságát** veszélyeztesse. Ezt a megfontolást tükrözi a hatalommegosztás szerkezetére vonatkozó, többséginek mondható felfogás, amely az önkormányzást – mint állami funkciót és intézményt – nem tekinti **önálló hatalmi ágnak**.<sup>146</sup> Ezt a nézetet Magyarországon az alkotmánybírói értelmezés is alátámasztja, amely következetesen a végrehajtó hatalom részének tekinti az önkormányzatokat.<sup>147</sup> Ismeretes azonban olyan elmélet is, amely az önkormányzás szervezeti foglatatát képező **municipiális hatalmat** a hatalommegosztás önálló, vertikális elemének tartja. Az elgondolás első nagy hatású képviselője, Benjamin *Constant* azt fejtegette, hogy a helyhatóságok közössége szá-

<sup>146</sup> Vö.: SÁRI János (1995): *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Budapest, Osiris Kiadó. 237.

<sup>147</sup> Lásd: 55/2009. (V. 6.) AB határozat

mára megadott igazgatási hatalom nem a végrehajtó hatalom „függő ága”, jóllehet azt akadályoznia sem kell.<sup>148</sup> Bármiképp is vélekedjünk az alapkérdésben, levonható az a következtetés, hogy a területi önkormányzás intézményei az állam részét képezik, annak – leginkább hatalmi – elemeitől csak viszonylagosan választhatók el.

Az önkormányzás ősmintája az ókori görög **polisz**, olyannyira, hogy a közigyvek intézésének ezt az intézményi rendjét az akkor ismert államformák egyikének, a legjobbnak tartja *Arisztotelész*.<sup>149</sup> A polisz a közösség életének olyan szervezési módja, amelyben az állam és a társadalom nem különül el egymástól. A középkori királyságok nagy részére a **helyi kiváltságok** tarka-barka rendszere volt jellemző, amelyeket birtokosaik gyakran a központi államhatalomnak való ellenállásra használtak. Az állam területi szervei egyszerre voltak a központi igazgatás és a nemesi önkormányzás intézményei. A XIV. századra Európa jelentősebb **városai** sorra szereztek önkormányzati privilégiumokat, amelyek révén jelentős függetlenségre tettek szert a feudális hatalom megtestesítőivel szemben, és önállóan szabályozhatták és intézhették polgáraik ügyeit. A feudális területi autonómiák előképei ugyan a modern önkormányzatoknak, de a mai értelemben nem önkormányzatok. A területi szervekre döntően állami feladatok hárultak, de azokat saját ügyükként, saját szerveikkel és személyi állományukkal látták el. A városok önigazgatása pedig elsősorban a nagyurak és az általuk vezetett területi szervek fennhatósága alóli mentességet jelentett. A feudális állam önkormányzatai a feudális uralmi szerkezet jellegzetességeit tükrözték, éppen ezért a polgári államért folytatott küzdelem a feudális önkormányzás kiváltságrendszerre elleni küzdelem is volt. Különösen szemléletesen mutatja be ezt a folyamatot *Tocqueville* Franciaország példáján.<sup>150</sup>

<sup>148</sup> CONSTANT Benjamin (1862): *Az alkotmányos politica tana*. Pest, Trattner-Károlyi. 126.

<sup>149</sup> VÖ.: ARISZTOTELÉSZ (1984): *Politika*. Budapest, Gondolat.

<sup>150</sup> TOCQUEVILLE, Alexis de (1994): *A régi rend és a forradalom*. Budapest, Atlantisz. 63–64.



A **polgári** területi önkormányzatok rendszere a XIX. század első felében jött létre Európában. A polgári önkormányzat eszmei alapja a polgárok **jogegyenlősége**, alapvető eszköze pedig az **általános választójog**. A modern önkormányzat nem privilégiumok, hanem alkotmányban meghatározott önkormányzati jogok megtestesülése. A jogok arra adnak felhatalmazást, hogy az önkormányzatok a **helyi ügyek** törvényben meghatározott körét szabadon és önállóan intézzék. A modern állam jóval szervezettebb, intézményesebb és centralizáltabb, mint feudális változata. A megnövekedett erejű központi államhatalomhoz képest az önkormányzatok autonómiája általában kisebb fokot ér el, mint a „régikor” idején, még akkor is, ha ezt az autonómiát jogi és intézményi garanciák védik. A modern önkormányzat már nem rendelkezik igazságszolgáltatási jogokkal és honvédelmi feladatokkal. Az önkormányzatra tartozó helyi ügyek tartománya szűkebbé vált, mint a feudális területi autonómiák esetében. A modern önkormányzat része az egységes államhatalomnak, amely abban is kifejezésre jut, hogy az állam ellenőrzést, illetve felügyeletet gyakorol önkormányzatai felett. Az önkormányzati igazgatás az állam igazgatásának szövetében lévő, elkülönült mintázat. Az állam ügyeinek igazgatását nem egyetlen szervezetrendszer végzi, hanem a központi államhatalomnak alárendelt **államigazgatási** szervek és az államigazgatás egészéhez képest önálló igazgatási jogokkal rendelkező **önkormányzati** szervek együttesen.

## 3.2. Az önkormányzatok története Magyarországon

### 3.2.1. A királyi és a nemesi vármegye

A két világháború közötti magyar közjogi irodalomban általánosan elfogadott tétel volt, hogy Szent István két intézményt adott a nemzetnek, melyek az állam kiépítésének és fennmaradásának alapjai lettek: az egyik a királyság, a másik a vármegye intézménye. *Egyed* István

értékelése szerint Magyarországnak megyei alkotmánya volt, az államberendezkedés alapját a megye alkotta, amely nemcsak közigazgatási és igazságszolgáltatási egységként működött, hanem „politikai erőforrás” is volt abban az értelemben, hogy a köznemesség minden tagjának biztosította a lehetőséget az államhatalom gyakorlására. A megye volt a törvény végrehajtója – hatósága –, de a törvényesség őre is, és az országgyűlések közötti időben a politikai élet központja.<sup>151</sup> A törvényhozást a megye követküldési és követutasítási jogával befolyásolhatta, a közigazgatásban szabályalkotással és tisztviselői megválasztásával közvetlenül részt vett, törvényszékén ítélezett a szabályok megszegői felett. A helyi hatalomgyakorlás gerincét a vármegye intézményei jelentették ugyan, de a privilegizált városok, a nem országos nemesek (*nobilis praedialis*) szervezetei, a szabad kerületek és a határőrvidékek nem tartoztak a fennhatósága alá. A városok közül a legnagyobb fokú önállósággal a királyi városok rendelkeztek. Ezek autonómiájába az is beletartozott, hogy maguk dönthettek a városi polgárjog megadásáról, mindemellett az egyes városokban számos tekintetben eltérő öngazgatási szervezet alakult ki. Az anyaország helyi igazgatási rendszerétől eltérően alakult az önkormányzás fejlődése a Biharerdőn túli ország-részben: Erdőelvén, azaz **Erdélyben**, ahol a szászok és a székelyek a területi autonómia különleges formáit élvezték.

A Szent István által létrehozott megye **királyi vármegye** volt, amely a szláv **várrendszert** és a frank **comitatus** intézményét egyesítve elsősorban a királyi gazdaságok szervezetét alkotta, de területén ellátta a királyság katonai, igazságszolgáltató és rendfenntartó feladatait is.<sup>152</sup> A királyi vármegye század- és tizedkerületekre tagolódott. A királyi várbirtokrendszer a XIII. században felbomlott, és a vármegye egyre kevésbé volt képes funkcióit betölteni. Különösen a földbirtokkal

<sup>151</sup> Lásd: EGYED István (1929): *Vármegyei önkormányzat*. Budapest, Eggenberger-féle Könyvkereskedés, Rényi Károly. 5–6.; EGYED István (2016): *A mi alkotmányunk*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 338.

<sup>152</sup> Vö.: ECKHART Ferenc (1946): *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest, Politzer Zsigmond és Fia. 120.

rendelkező szabadok (*miles, civis*) jogait nem volt képes megvédeni az új birtokarisztokrácia a bárók (*barones*) hatalmaskodásaival szemben, akik magánhadsereget tarthattak. Jogaik védelme érdekében a nemesek (*nobiles*) a vármegyét fokozatosan önmaguk igazgatásának szervezetévé alakították át, s ezzel létrejött a **nemesi vármegye**. A megyei nemesség egésze alkotta a megye közösségét (*universitas, communitas*), amely már a XIII. század második felében jogot nyert arra, hogy két-három képviselőjét elküldje az országos törvényt napokra, és jogvitás ügyeik elbírálására szolgabírákat válasszon. A nemesi vármegye területe előbb egységes, a XV. századtól azonban járásokra (*districtus*) tagolódik.

A nemesi vármegye élén – akárcsak a királyi vármegye esetében – az ispán állott, akit a XV. század elején kezdtek el főispánnak (*principalis*) nevezni. A főispán tisztségét a király adományozta tetszése szerinti időre. A főispán helyettesét, az alispánt (*vicecomes*) a főispán emelte tisztségébe a maga bizalmi emberei, *serviensei* és *officialisai* közül. Kettejük között magánjogi kötelelem keletkezett. A XIV. század derekától a fegyveresen megjelent nemesek megyei gyűlésén már nem a főispán, hanem az alispán elnökölt, és ez növekvő fontosságot adott tisztségének, amely ekkor már a megye első hivatalának számított. A megyei nemesség igyekezett e tisztség betöltésére kiterjeszteni befolyását, a megyei közgyűlés országos politikai szerepét felhasználva pedig a megyei önkormányzat hatáskörének kiterjesztésére is törekedett. A politikai cél a **közigazgatási** jogkörök szélesítését is célozta, ideértve a hiteleshelyekre háruló feladatok ellátását, az adók beszedésének műveleteit, a királyi rendeletek végrehajtását, a hadbavonulási parancsok teljesítését, az özvegyek és az árvák védelmére szolgáló intézkedéseket, mindenekelőtt azonban a megyei **igazságszolgáltatás** szerveinek (*sedes iudiciaria*) megerősítésére irányult. A megye **egyetemleges felelősséggel** tartozott a királyt képviselő országbíróknak, akit a megye legfőbb fegyelmi hatóságának tekinthetünk.

A Habsburg-királyok idején tovább növekedett a nemesség érdekvédelmének is működő nemesi vármegye jelentősége, amely egyre inkább a nemzeti függetlenségi törekvések gyűjtőhelyévé vált.<sup>153</sup> A megyei önkormányzás alapintézménye változatlanul a megyei közgyűlés (*congregatio generalis*) volt, de kialakult az a gyakorlat, hogy a nemesek egy része már nem személyesen jelent meg rajta, hanem szavazati joggal rendelkező megbízottak révén képviseltették magukat. A megyei közgyűlés választotta meg és látta el utasítással az országgyűlési követeket, itt ismerték el a központi szervek rendeleteinek törvényességét és határozták meg végrehajtásuk módját; a közgyűlésen választották a megye tisztségviselőit, állapították meg a megye háztartását, vetették ki a helyi adót, vették fel a beköltöző nemeseket a megyei nemesség egyetemébe. A nemesi önkormányzás vármegyei rendszere átmenetileg szünetelt II. József uralkodásának néhány évében, aki megszüntette autonómiájukat, és az országot tíz – Erdélyt három – kerületre osztotta fel, amelyek élén királyi biztos főispánok álltak gyakorlatilag korlátlan hatalommal. Az abszolutista állam kiépítésére kísérletet tévő király halála után megszűnt a kerületi rendszer, és ismét működni kezdtek a nemesi vármegyék.

A Habsburgok a városokra általában szövetségesként tekintettek a vármegyék önkormányzatára építkező nemesi ellenállással szemben, ezért szorgalmazták a **városok**, elsősorban a szabad királyi városok számának növelését. A megyei nemesség tiltakozásának erejét mutatja, hogy 1608-ban törvénnyel korlátozták az uralkodó azon jogát, hogy szabad királyi várossá nyilvánítással településeket vonjon ki a földesúri hatalom alól. Ezt a megszorítást az 1687–88. évi országgyűlés ismét törvénybe iktatta. A különböző jogállású mezővárosok és a községek önkormányzási szabadsága jóval elmaradt a szabad királyi városoké mögött, így alig jelentettek ellensúlyt a nemesség politikai hatalmával szemben. A Mohács és a Rákóczi-szabadságharc közötti időszakban

---

<sup>153</sup> Vö.: uo. 269.

a községek jobbágyságának önvédelmi és öngazgatási szervezeteként intézményesültek a **parasztvármegyék**, amelyek a nemesi vármegyék alárendeltségében álltak, de a több községet átfogó területükön rendelkeztek korlátozott szabályozási és ítélkezési jogkörrel. Lényegesen nagyobb függetlenséget élveztek a vármegyékkel szemben a **kiváltságos területek**, ezek ugyanis csaknem teljesen ki voltak vonva a vármegye joghatósága alól, és közvetlenül kapcsolódtak az állam központi szerveihez. Tekintélyes kiváltságos kerület volt – többek között – a hajdúvárosok és a jászkun kerület vagy a határőrvidékhez tartozó csajkás kerület. Esetükben a megyétől való függetlenséghez általában a kormányzervektől való erős függés társult, s ez önkormányzati szabadságukat jelentősen csökkentette.

Az 1848. évi törvényhozás azon az elvi alapon állt, hogy a megyerendszer az alkotmányosság egyik biztosítója, de azt a népképviselőlet alapján újra kell szervezni. A megyei önkormányzás legfőbb szerve változatlanul a közgyűlés, ám amikor az nem ülésezik, a megye működésének folyamatosságáról állandó bizottmány gondoskodik. A megyék felügyeletét pedig kormánybiztosok látják el.

### 3.2.2. A polgári Magyarország önkormányzatai

Az 1867 után kialakult államszervezetben az állam igazgatási feladatait a **helyi önkormányzatok** és a **királyi közigazgatás helyi szervei** látták el. Ez utóbbiak csak járási szintig épültek ki, a községeket illetően a közigazgatási feladatok ellátása a helyi önkormányzatokra hárult. A helyi önkormányzat intézményrendszerének két bázisa volt: a **vármegye** és a **törvényhatósági jogú város**, melyeket összefoglalóan **törvényhatóságnak** neveztek. Az alsó közigazgatási szintet a vármegye alá tartozó és önkormányzati jogokkal nem rendelkező **község** jelentette. A törvényhatóság élén főispán állott, aki tisztségét a királytól kapta, de a kormány bizalmát is élveznie kellett. Felügyeleti joga kiterjedt a törvényhatósági jogállással nem rendelkező városokra is. A várme-

gyék hatáskörét az 1886. évi XXI. törvénycikk szabályozta, melynek értelmében a megye saját ügyeiben önállóan igazgat, a polgárokhoz közvetíti az országos közigazgatás rendelkezéseit és országos politikai ügyekkel is foglalkozik. A törvényhatósági jogú városok hatásköreit az 1870. évi XLII. törvénycikk állapította meg, lényegében a vármegyékével megegyezően, de mégis azzal az eltéréssel, hogy a városi törvényhatóságok első- és másodfokú fórumok voltak, míg a megyék rendszerint csak másodfokon jártak el. A vármegyei igazgatás súlyát az is fokozta, hogy az 1871. évi XVIII. törvénycikk értelmében megillette őket a felügyeleti jogok olyan terjedelme, amely községek önkormányzatát jelentősen szűkítő gyámkodás lehetőségét nyitotta meg számukra.

Az 1919. március 21-én kikiáltott és 133 napig fennálló **Tanácsköztársaság** az államot a **tanácsok országos hálózatára** építette, amelynek csúcán a Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlése állt, az alatta lévő szinteket pedig a megyei, a járási, a városi és a falusi tanácsok alkották. Csak a falusi és városi tanácsot választotta a lakosság, a felsőbb szintű tanácsokat az irányításuk alá tartozó tanács tagjai választották.<sup>154</sup> A különböző szinteken működő tanácsok egymáshoz való viszonyát a még éppen csak alakuló szovjet-orosz államépítési elméletből származó **demokratikus centralizmus** elve szerint a szigorú **hierarchia**, az alá-fölé rendeltség jellemezte. Ebben a rendszerben az államigazgatástól jogállásukban különböző önkormányzatokról nem lehet beszélni. A Tanácsköztársaság alkotmányának értelmében a proletárság a tanácsokban gyakorol minden központi és helyi hatalmat. A tanácsok feladata, hogy végrehajtsák felettes szerveik rendelkezéseit, előmozdítsák a területükön élő népesség jólétét és intézkedjenek valamennyi helyi jelentőségű ügyben. A tanácsok rendszerének egységes működését volt hivatott erősíteni, hogy a megyék és a jelentősebb városok élén

<sup>154</sup> Vö.: BEÉR János (1959): A helyi tanácsok a magyar Tanácsköztársaságban. In SARLÓS Márton (szerk.): *A magyar Tanácsköztársaság állama és joga*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 110.

kormányzótanácsi biztosok álltak, akik útmutatásokat adtak és ellenőrző tevékenységet láttak el.

A Tanácsköztársaság bukása után azonnal visszaállították a régi államszervezetet és a helyi igazgatás korábbi rendszerét. A **Horthy-korszakban** a helyi igazgatást az önkormányzati jelleggel működő törvényhatóságok és a községek, valamint a kormány területi és helyi államigazgatási szervei valósították meg. A vármegyék elkerülhetetlen területi reformja már 1923-ban megtörtént. A trianoni békeszerződés következtében az egykori 63 vármegyéből csak 33 jutott az ország területére, de ezekből is csak 10 maradt sértetlen, a többi csonka vármegye lett. A területi reform 25 vármegyei törvényhatóságot hozott létre. A helyi igazgatás 1929-ben bevezetett átalakítása nyomán az önkormányzatok jogköre szűkebbé vált, addig ellátott feladataik egy részét a minisztériumok alárendeltségébe tartozó államigazgatási hatóságok vették át. Emellett a kormány megkapta a jogot a törvényhatóságok feloszlatására. A centralizáció és az önkormányzati igazgatás szerepének csökkenése az 1942. évi XXII. törvénycikk elfogadásával jutott tetőpontra, amely – egyebek mellett – szűkítette az önkormányzatok személyzeti autonómiáját és az egykori rendi vármegye korszerűtlen maradványait távolította el az önkormányzatok rendszeréből. Ebben az időben mintegy negyven központi irányítás alatt álló közigazgatási szerv működött a megyék területén a törvényhatóság önkormányzattól függetlenül.

1944 végén és 1945 első hónapjaiban, miután az ország területén megszűntek a harcok, nem volt központi állami szerv és a kormányzati irányításhoz szükséges feltételek is hiányoztak.<sup>155</sup> A széthullott állam újjáépítésének kötőanyagát a helyileg szerveződő **nemzeti bizottságok** alkották. A nemzeti bizottságok előbb a községekben és a városokban alakultak meg, majd a járásokban és a megyékben is, hamarosan pedig országos csúcsszervük is létrejött. A nemzeti bizottságok nem

<sup>155</sup> Vö.: BEÉR János (1962): *A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon (1945–1960)*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 81.

illeszkedtek bele a közigazgatás szervezetébe, hanem helyi politikai és államhatalmi testületekként kezdeményező, szervező és ellenőrző tevékenységet folytattak annak érdekében, hogy a kormányzati irányítás nélkül maradt helyi közigazgatás ismét működésbe lendülhessen, és megalakulhassanak a törvényhatósági önkormányzatok intézményei. A régi helyi igazgatási rend helyreállításával a nemzeti bizottságok szerepe csökkenni kezdett, mígnem 1949 elején a kormány elrendelte megszüntetésüket.

### 3.2.3. A tanácsrendszer

Az 1949. évi XX. törvénnyel kihirdetett népköztársasági alkotmány eltörölte a helyi önkormányzatok addigi formáit, és létrehozta a **tanácsok rendszerét**. A megyékben, járásokban, a városokban, a községekben és a városi kerületekben – azaz a hivatalos területi egységekben – működő tanácsok az **államhatalom** helyi szervei. A tanácsrendszer lényegileg tér el a polgári állam helyi önkormányzataitól: a tanácsok ugyan az állam meghatározott területén fejtik ki tevékenységüket, ebben azonban nem az önkormányzás, hanem az állam **szuverenitása** fejeződik ki.<sup>156</sup> Az állam politikai és gazdasági hatalmának alapját a tanácsok képezik. Az akkori államideológia frazeológiája szerint a tanácsok jelentik azt a szervezeti formát, amely leginkább képes a dolgozók széles tömegeire épülni, és amelyben azok részt vesznek a helyi államigazgatási tevékenységben, vagyis a tanácsok a dolgozók legszélesebb tömegszervezetei, a dolgozók mozgósításának alapvető intézményei. A tanácsai szervezet a „dolgozók öntudatának”, „politikai képzettségének”, „közügyek iránti érdeklődésének” megfelelő szervezet.<sup>157</sup> A helyi igazgatásnak ezt az ideológiáját tükrözte az 1950. évi I. törvény, az első **tanácstörvény**. A tanácsok a nép egységes államhatalmát

<sup>156</sup> Vö.: BEÉR János – SZABÓ Imre (1949): *A Magyar Népköztársaság Alkotmánya. Az 1949. XX. törvény és magyarázata*. Budapest, Hírlap-, Szaklap- és Könyvkiadó Rt. 63.

<sup>157</sup> Vö.: BEÉR János (szerk.) (1951): *Magyar alkotmányjog*. Budapest, Tankönyvkiadó. 289.



képviselik, és biztosítják a tervszerűséget, ellátják a gazdasági, társadalmi és kulturális vezetés feladatait. Az első tanácstörvény államfelfogása szerint a helyi tanácsnak nem az a rendeltetése, hogy autonómia hordozója legyen, hanem az, hogy elvégezze az egységes állami feladatok rájuk jutó részét, és a kormányzati célok teljesülése érdekében szervezzen helyi közösséget. A tanács három elemből álló szervezeti egység: felső szintű szerve a **választott testület**, maga a tanács; helyettesítő és végrehajtó szerve az általános államigazgatási jogkörrel rendelkező **végrehajtó bizottság**; a közvetlen államigazgatási feladatokat pedig az ágazatilag tagolt **szakigazgatási szervek** látják el. Az első tanácstörvény szabályai szerint a tanácsok szervezeti egységei között nemcsak horizontális irányítás érvényesül, hanem mindhárom szerv a felettes tanács megfelelő szervezeti egységének is alá van rendelve, tehát a vertikális irányítás is megvalósul.

A tanácsok között fennálló erős és merev hierarchia a központi irányítás olyan centralizált módszereit alakította ki, amelyek a helyi igazgatás sajátosságaival nyilvánvaló ellentmondásba kerültek. Annak ellenére, hogy a helyi tanács jogállása szerint államhatalmi szerv volt, központi irányítását – az akkori szóhasználat szerint: főfelügyeletét – a minisztertanács végezte a belügyminisztérium, tehát egy tipikusan végrehajtó intézmény útján. Rövid időn belül politikailag is érzékelhetővé vált, hogy a tanácsok helyi beágyazottsága elmarad a hatékony működés érdekében elvárható mértéktől, és nem tudják teljesíteni azt a feladatukat, hogy törődjenek a lakosság mindennapi érdekeivel.<sup>158</sup> Ennek a problémának a megoldási szándéka vezetett az 1954. évi X. törvény, a **második tanácstörvény** elfogadásához, amely azt tűzte ki célul, hogy az egységes vezetés megóvása mellett a tanácsok önállósága, öntevékenysége nagyobb mértékben bontakozhasson ki. Ez az államigazgatási hatáskörök decentralizációját tette szükségessé. Mindemellett a központi szervek – legfőképpen

---

<sup>158</sup> Vö.: uo. 215.

a minisztériumok – a tanácsi igazgatás ágazati szerveit a saját helyi szerveikként igazgatták. A második tanácstörvény az államhatalmi jelleg erősítése érdekében úgy rendelkezett, hogy a tanács – más állami szervek közbeiktatása nélkül – kizárólag a legfelsőbb államhatalmi szerveknek van alárendelve. A tanácsok központi irányításában nem a kormány, hanem a Népköztársaság Elnöki Tanácsa kapott meghatározó szerepet. A végrehajtó bizottságokat ellenben a kormány, a tanácsi szakigazgatást pedig a minisztériumok és az országos főhatóságok irányították. A központi állami szervek irányítói jogai mindemellett korlátozottan érvényesültek, mert a pártszervek hierarchiájának megfelelően valamennyi tanácsi szervet a velük azonos szinten elhelyezkedő pártszervezetek irányították.

Az 1971. évi I. törvénnyel kihirdetett **harmadik tanácstörvény** a helyi tanácsokat a néphatalmat megvalósító szocialista állam demokratikus centralizmus alapján működő **népképviseleti, önkormányzati és államigazgatási** szerveiként határozta meg. A tanácsok fő feladatává ekkor az vált, hogy átfogó **tömegszervezetekként** működve fenntartsák a kapcsolatot a lakosság és a pártszervek között. A törvény abból indult ki, hogy a tanácsok működésének húszéves működésében megteremtődtek a növekvő önállóság és öntevékenység feltételei. A helyi fejlesztési programok és pénzügyi tervek kidolgozásában, valamint a helyi lakosságot szolgáltatásokkal ellátó intézmények létrehozásában a tanácsok a korábbi mértéket számottevően meghaladó autonómiához jutottak. A tanácsreform a járásokat mint tanácsi egységeket megszüntette, de meghagyta az ott működő szakigazgatási szerveket a megyei tanács járási hivatalaként. Ezzel az addig háromszintű magyar tanácsrendszer kétszintűvé vált. A tanácsok bonyolult irányítása annyiban egyszerűsödött, hogy a tanácsi szintek szervei között alá-fölé rendeltségi viszony immár csak a végrehajtó bizottságok tekintetében állt fenn. A tanácsok horizontális pártirányítása természetesen továbbra is megmaradt. Ha a törvényi meghatározás ellenére a tanácsok nem is tekinthetők valódi önkormányzati szerveknek, az minden bizonnyal

igaz kijelentés, hogy a 70-es és 80-as évek tanácsai a szocialista helyi igazgatási autonómia még lehetséges szélső határáig terjeszkedtek, ám ezen az alapon további fejlődésük már nem volt lehetséges. A helyi tanácsok rendszere az 1989. évi alkotmányreformot követően, 1990-ben létrehozott önkormányzatok megjelenésével szűnt meg.

### 3.2.4. Az önkormányzati rendszer 1989 és 2011 között

A jogállam és az alkotmányos demokrácia intézményrendszerének kiépítését megkezdő 1989. évi XXXI. törvénnyel végrehajtott átfogó **alkotmánymódosítás** az önkormányzatok kérdésének viszonylag kis teret szentelt, mintegy folyományaként annak, hogy az átmenet elveit megfogalmazó kerekasztal-tárgyalásokon sem ez a téma állt a középpontban. Mindemellett az alkotmánymódosítás önkormányzati fejezetét illetően is érvényesnek tekinthető az az általános politikai szemlélet, amely erős intézmények egymás mellé állításában látta a demokratikus átmenet és kibontakozás zálogát. Az állam fő szerveinek szinte mindegyike úgy lett kialakítva, hogy szükség esetén alkalmassá tehető legyen valamiféle alkotmányos menedék szerepére abban az esetben, ha a többi intézmény fejlődése a rendszerváltó elképzelésektől eltérő irányban haladna. Az alkotmányreform normaszövege továbbra is tanácsokat említ, de az intézmény változatlanul hagyott megnevezését kiegészíti a **lakosság érdekeinek** képviselőjére és az **önkormányzati** szervei jellegre történő utalással. A jogállamban működő tanács közreműködik az alkotmányos rend védelmében. Ez az a tétel, amely a szocialista állam tanácsát döntően megkülönbözteti az alkotmányos jogállam tanácsától. Mindemellett az 1989. évi alkotmányreform az önkormányzatok jellegének, szervezeti és feladatrendjének meghatározását a demokratikusan megválasztott országgyűlés döntésére hagyta, melyet a törvényhozás az Alkotmány többszöri módosításával és az 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) megalkotásával végzett

el.<sup>159</sup> A tanácsrendszer helyi államigazgatását a helyi öngazgatás és a decentralizáció elvein alapuló önkormányzás váltotta fel, amelynek intézményei az Alkotmány által biztosított és a törvény által védett önállósággal rendelkeznek. Az Ötv. köré több önkormányzati részjelen-séget szabályozó törvény is rendeződött: 1997-ben a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről, 1999-ben a területszervezési eljárásról, 2004-ben pedig a többcélú kistérségi társulásokról. Az önkormányzati rendszer valamennyi szervezeti és szabályozási területe tekintetében követelmény, hogy az önkormányzás ténylegesen érvényesüljön, vagyis törvénynek kell biztosítania valamennyi önkormányzat számára, hogy önálló felelősséggel gyakorolhassa alkotmányos jogait és dönthessen a reá tartozó helyi közügyekben. Az önkormányzat törvényesen gyakorolt jogkörei bírósági jogvédelemben részesülnek, és ezt az Alkotmánybíróság alkotmányos alapelvnek nyilvánította.<sup>160</sup>

Az Ötv. a szó összehasonlító jogi értelmében **eredeti** jogalkotás. Néhány elemében mutat ugyan hasonlóságokat bizonyos francia és leginkább német megoldásokkal, de rendszerében vagy lényeges szabályaiban nem követ mintákat, sőt valójában a magyar önkormányzati hagyományoknak sem közvetlen folytatója. Az Ötv. központi eleme a **helyi közügy** fogalma, amely a választópolgárok helyi közösségét érintő közügyek önálló és demokratikus intézését és a helyi közhatalom lakosság érdekében való gyakorlását foglalja magában. A helyi közügy a lakosság **közzszolgáltatásokkal** való ellátását, a **közhatalom** önkormányzati típusú helyi gyakorlását és mindezek szervezeti, személyi és anyagi **feltételeinek** megteremtését jelenti. A helyi önkormányzás a demokrácia egyik megjelenési formája és a népszuverenitás része, összetevője. Önkormányzatok az ország valamennyi hivatalos területi egységében, vagyis a fővárosban, a megyékben, a városokban, a községekben, a fővárosi és a városi kerületekben működnek.

<sup>159</sup> Vö.: KÜPPER, Herbert (2002): *Autonomie im Einzelstaat: Geschichte und Gegenwart der Selbstverwaltung in Ungarn*. Berlin, Duncker & Humblot. 218–219.

<sup>160</sup> Vö.: 3/2003. (II. 7.) AB határozat

A létrehozott magyar önkormányzati rendszer különlegessége, hogy különbséget igyekszik tenni az **önkormányzás** – mint jogsultság – és az **önkormányzat** – mint szervezeti forma – között. Az önkormányzás alkotmányosan biztosított és védett lehetősége a helyi választópolgárokat illeti meg, akik a helyi közügyek körében a közhatalom alapját és forrását képezik, hasonlóan ahhoz, ahogy a nép az országos közhatalom alapja és forrása. Az önkormányzás jogának gyakorlásához az önkormányzat ad intézményi és szervezeti keretet. Az önkormányzás és az önkormányzat fogalmát a jogalkotó lényegében a népszuverenitás és az állam fogalmának összefüggése alapján szándékozott meghatározni, de ez a kísérlet meglehetősen problematikusra sikerült. Az önkormányzás Alkotmányban foglalt definíciója ugyanis a közügyek intézésének és a közhatalom gyakorlásának meghatározott módjára utal, jóllehet ezen tevékenységek egyikét sem a helyi választópolgárok közössége végzi, hanem az általuk megválasztott és felhatalmazott önkormányzat mint szervezet. Nyilvánvaló ellentmondás, hogy a helyi közhatalmat a lakosság érdekében kell gyakorolni, miközben az önkormányzás joga, amelynek része a közhatalom ilyen gyakorlása, a választópolgárok közösségére tartozik. A lakosság érdekében közhatalmat csak a tőle elkülönülő, őt képviselő intézmény gyakorolhat. Ez akkor is érvényes megállapítás, ha figyelmünk kiterjed arra a fogalmi erőfeszítésre is, hogy az Alkotmány a választópolgárok közösségének és a lakoságnak a fogalmát egyaránt használja, minden bizonnyal azért, hogy a kétféle közösség eltérő terjedelmét érzékeltesse. Nyelvtani és logikai módszerű szövegértelmezéssel arra juthatunk, hogy az önkormányzás jogát az önkormányzat gyakorolja, a választópolgárok közössége valójában az önkormányzás jogában kifejezésre jutó helyi közhatalom gyakorlásának **forrása**. Azt azonban megállapíthatjuk, hogy a helyi önkormányzás elve és az önkormányzati szervezetrendszer az Alkotmány igen összetett hatalommegosztási rendjének része, és konkrét formáját is a rendszerváltás idejének hatalommegosztási igényei alakították ki.

Abból a tételből, hogy az önkormányzás joga a választópolgárok közösségeit illeti meg, látszólag az következik, hogy ez a jog kollektív jog. Az általában elfogadott dogmatikai rendszerezés szerint kollektív jognak az nevezhető, amelyet az egyén csak másokkal együtt, másokkal való együttműködésben gyakorolhat. A kollektív jog eredője azonban valójában az egyén joga. Az önkormányzásra vonatkozó jog azonban értelmesebben nem vezethető vissza egyéni jogra, így e jog dogmatikai besorolása erősen vitatható. Az Alkotmánybíróság még ennél is tovább ment, amikor az önkormányzáshoz való jogot a helyi választójoggal összefüggésben úgy értelmezte, hogy az önkormányzás a helyi választójog szükségképpen következménye. Ha a választójog alapjog, akkor az önkormányzásnak is alapjogi jelentőséget kell tulajdonítani. Így alakult ki az a doktrína, amely az önkormányzáshoz való jogot **kollektív alapjognak** tekinti,<sup>161</sup> jóllehet az Alkotmány garanciális rendelkezéseit – különösen az alapjogok lényegének sérthetlenségét – erre az alapjogra általában nem lehet alkalmazni. Az erősen vitatható konstrukcióban mindenesetre megragadható az a szándék, amely a helyi autonómiának pótlólagos alkotmányos támogatást kíván nyújtani a központi hatalom vagy az állam igazgatásának esetleg korlátozó beavatkozásaival szemben. Bár az Alkotmánybíróság elvileg az önkormányzás alapjogi védelme ellenére sem tekintette a helyi autonómiát föderatív struktúrának, az értelmezési gyakorlatban egy „majdnem föderatív” hatáskör-ellenőrzés szempontjait azért egészen el sem vetette.<sup>162</sup> Az önkormányzáshoz való jog „alapjogiasításának” alkotmánypolitikai szándéka megérthető és megmagyarázható, de jogdogmatikai érvekkel nem támasztható alá.

A probléma gyökere onnan ered, hogy elsősorban az Alkotmány, de az Ötv. sem adott világos útmutatást az önkormányzás és az önkormányzat fogalmainak használatához. Az Alkotmány

<sup>161</sup> Lásd: 34/1993. (IV. 28.) AB határozat.

<sup>162</sup> Vö.: SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó. 769–770.

42. §-ának rendelkezései azt az értelmezést támasztják alá, hogy az önkormányzás – mint közösségi tevékenység – elsőbbséget élvez az önkormányzattal – mint szervezeti eszközzel, formával – szemben. Itt azonban nincs nyoma az önkormányzáshoz való jog alapjogi minősége elismerésének, mert az alkotmányszöveg önkormányzáshoz való jogról, és nem önkormányzáshoz való alapjogról beszél. Az *alapjog* kifejezés csak az Alkotmány 43. § (1) bekezdésében bukkan fel, de itt nem az önkormányzással mint közösségi tevékenységgel összefüggésben, hanem az **önkormányzatra** vonatkoztatva olyképpen, hogy az önkormányzat 44/A. §-ban rögzített alapjogai egyenlők. Az utalással megjelölt alkotmányhely viszont már nem is az önkormányzat, hanem annak egyik szerve: a helyi képviselő-testület hatásköreit állapítja meg. Az utóbbi rendelkezést tekintve azt kell mondanunk, hogy az önkormányzati alapjogokat a képviselő-testület gyakorolja, de az önkormányzati alapjogok alanya az önkormányzat. Jogok vagy alapjogok birtokosa csak az lehet, aki jogalanyisággal rendelkezik. A helyi választópolgárok közössége nem jogalany, így jogok és kötelességek sem rendelkezhetők hozzá, vagyis az önkormányzáshoz való valóságos jog sem illetheti meg. Ha alkotmánypolitikai célok érdekében a választópolgárok közösségének jogot vagy alapjogot tulajdonítunk, akkor **alanytalan közjogot** kreálunk, ennek minden elméleti és gyakorlati problémájával. A választópolgárok közösségéhez kapcsolt önkormányzáshoz való jog nem több, mint **alkotmányjogi metafora**. Ez akkor is igaz, ha a választópolgárok az önkormányzáshoz való jogukat nemcsak önkormányzat útján, hanem kivételesen közvetlenül – helyi népszavazással – is gyakorolják.

Az Alkotmánybíróság az önkormányzatok alapjogait – az általa képviselt hatalommegosztás-felfogással összhangban – olyan „hatáskör csoportoknak” tekintette, amelyek az önkormányzati szervtípus autonómiájának kifejeződései.<sup>163</sup> Az alapjogi hatáskörökkel felruházott

<sup>163</sup> Vö.: 56/1996. (XII. 12.) AB határozat

önkormányzati szervtípus **intézményi garancia** arra, hogy az önkormányzati autonómia törvényhozási úton ne legyen kiüresíthető, ellehetetleníthető, és védelmet adjon az állam végrehajtó hatalmával szemben.<sup>164</sup> Az önkormányzati alapjogoknak nevezett hatáskörök a helyi közügyek kormányzati vagy állami beavatkozástól és befolyástól mentes intézésének biztosítására szolgálnak, ugyanakkor az önkormányzat alapvető szervezeti rendjét is meghatározzák.

E kettős cél érdekében az önkormányzat képviselő-testületét alapjogként megilleti:

- az önkormányzati ügyek önálló szabályozásának és igazgatásának joga;
- az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogok gyakorlása;
- a saját bevételek és a helyi adók megállapításának joga, valamint a feladataik ellátásával arányos állami támogatáshoz való jog;
- a szervezeti és működési rend önálló kialakításának joga;
- az önkormányzati jelképek alkotásának és címek, kitüntetések alapításának a joga;
- a kezdeményezési jog;
- a társulás, az együttműködés és az érdekszövetségek létrehozásának joga;
- a rendeletalkotás joga.

Az Alkotmány 44/C. §-ának második mondata kimondja, hogy az önkormányzati alapjogokat csak a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával lehet korlátozni. Az önkormányzatok Ötv.-ben meghatározott nem alap-, hanem csak törvényes jogai egyszerű többségű törvényhozással is korlátozhatók, átalakíthatók, illetve megvonhatók. Az önkormányzati jogok korlátozása elé tehát sem az Alkotmány, sem az Ötv. nem épített valóságos tartalmi akadályokat.

<sup>164</sup> Vö.: SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó. 777.



Az önkormányzatok alapjogai nem biztosították azt az alkotmányos védelmi szintet, amelyet az emberi alapvető jogoknak teljesíteniük kell. Ha ez a gyakorlatban mégis bekövetkezett volna, annak rendkívül komoly következményei lettek volna az alapvető jogok általános alkotmányos funkciójára nézve. Az önkormányzati alapjogok ugyanis a **közhatalom** gyakorlásának *helyi* formáit védik a közhatalom gyakorlásának *állami* módozataival szemben, vagyis közvetlenül nem az egyén és privát autonómiájának oltalmazására szolgálnak. Ha az önkormányzati alapjogok és az emberi alapvető jogok közé egyenlőségjel kerülne, az nem az önkormányzati alapjogok védelmi funkcióját erősítené, hanem az emberi alapvető jogokét gyengítené. Az önkormányzati alapjogoknak az Alkotmány 44/A. §-a szerinti konkretizálása eltúlzott és elhibázott próbálkozás, mert az ott felsorolt jogok nem alapjogok, hanem alkotmányosan védett hatáskörök, ugyanúgy, mint az Alkotmány valamennyi kétharmados törvényre továbbutalt előírása. Az önkormányzati alapjogok deklarálásával az Alkotmány talán érthetően, de indokolatlanul felértékeli a helyi autonómia államban betöltött szerepét. Arra tett kísérletet, hogy a demokratikus jogállam jogi szerkezetében meghatározó szerepet betöltő alapvető jogok kategóriáját a helyi jogállamot megtestesítő demokratikus önkormányzat alkotmányos alapvetésében is megjelenítse. Ez azonban lehetetlen, mert az önkormányzat nem alapjogokkal védett „lokális jogállam”, hanem a jogállam helyi feladatait ellátó szervezet. Az elméleti következtetések és megfontolatlanságok ellenére az 1990 és 2011 között hatályban volt joganyag és a nyomában járó joggyakorlat jelentősen hozzájárult az önkormányzati eszme, az önkormányzati értékrend és az önkormányzati igazgatási **étosz** újraéledéséhez és megerősödéséhez Magyarországon. Elmondható, hogy az önkormányzatok a maguk lokális keretei és feltételei között érvényre juttatták a népfelség elvét, amely a helyi ügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezte és megvalósította a helyi közakaratot.

### 3.3. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája

Helyi Önkormányzatok Európai Chartája (Charta) az Európa Tanács (ET) égisze alatt kidolgozott és 1985-ben életre hívott **nemzetközi szerződés**. Az ET 1949-ben jött létre, jelenleg 47 állam a tagja, és fő célkitűzése az európai országok demokratikus értékeinek megőrzése, fejlesztése és terjesztése. A Charta olyan elvek és ismérvek foglalata, amelyek alapján vizsgálható és eldönthető, hogy egy ország önkormányzati rendszere megfelel-e az ET alapvető politikai értékeinek, amelyek között fontos szerepet tölt be a szabad, demokratikus, plurális önkormányzati rendszer követelménye. Ennek érdekében az okmány az önkormányzati jogok igen széles körét tartalmazza. Kiemelkedő jelentőséget tulajdonít a **demokratikus államszervezetben** a helyi önkormányzatoknak, és az állam egyik meghatározó alapintézményének tekinti azokat. A helyi önkormányzatok nemcsak az ET-tagállamok államszervezetének demokratizmusa számára jelentenek garanciát, hanem fontos tartalékai a demokrácia és a decentralizáció elvein nyugvó **Európa** fejlődésének is.

A Chartához csatlakozás feltétele a tíz kiemelt jog, valamint legalább tíz további mellékjog elismerése és biztosítása a nemzeti jogban. A Chartát 2013-ra az ET valamennyi tagállama elfogadta. Magyarország – a kelet-európai országok közül elsőként – 1994-ben csatlakozott a Chartához, a nemzetközi dokumentum belső joggá alakítása, transzformálása pedig az 1997. évi XV. törvénnyel történt meg. Ennek ellenére kétségtelen, hogy a Charta elvei és szemléletmódja az 1989-es alkotmányreformra jelentős hatással volt, és már az Ötv. 1990-ben megállapított eredeti szövegébe beépítették számos fordulatát, annak ellenére, hogy ekkor Magyarország még nem volt a részese. A belső jog részévé válása óta a Charta a magyar jog **általánosan kötelező** törvényerejű normája, amely ilyenképpen a Möt. mellé helyezendő, azaz párhuzamos joganyagot képez. Jóllehet, a Charta olyan általános önkormányzati ismérveket és követelményeket fogalmaz meg, amelyek

az ET meglehetősen különböző önkormányzati rendszerekkel rendelkező tagállamai számára egyaránt vállalhatóak, előírásainak megvalósulása ellenőrizhető és számon kérhető. A Charta normativitását elősegítő monitoringrendszer kiépült és működik.<sup>165</sup>

A Charta – a tagállamok eltérő sajátosságaira tekintettel – a helyi önkormányzás meglehetősen tág fogalmát adja: „a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatoknak azt a jogát és képességét jelenti, hogy – a jogszabályi keretek között – a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében”. Ezt a jogot olyan **testületek** gyakorolják, amelyeket egyenlő, közvetlen és általános **választójogon** alapuló szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervekkel rendelkeznek. Ezeknek az előírásoknak az Alkotmány és a hozzá kapcsolódó Ötv., valamint az Alaptörvény és a Mötv. szabályegyüttese egyaránt megfelel. A Charta szerint a helyi önkormányzatok alapvető feladatait és hatásköreit alkotmánynak vagy törvénynek kell szabályoznia. A kétszintű szabályozásnak biztosítania kell, hogy a helyi önkormányzat autonómiával rendelkezzen mindazokban az ügyekben, amelyek nincsenek tőlük elvonva, illetve nincsenek más közigazgatási szerv hatáskörébe utalva. Az önkormányzati autonómia tehát követelmény, de annak mértékét és biztosításának módját a Charta nem határozza meg. Az általa megállapított intézményi keretbe a teljes és kizárólagos önkormányzati hatáskör éppúgy beletartozik, mint az, hogy az önkormányzatok véleményét ki kell kérni minden ügyben, ami közvetlenül érinti őket.

Az önkormányzatok a helyi lakosság érdekeihez és szükségleteihez való alkalmazkodás és a hatékony feladatteljesítés érdekében maguk határozhatják meg **szervezetük** felépítését és igazgatási rendjét. A Charta ezen rendelkezéséből következik, hogy az önkormányzatok szervezetére vonatkozó állami szabályozásnak **keret jellegűnek** kell lennie, ez ad ugyanis lehetőséget arra, hogy a különböző adottságokkal

<sup>165</sup> Vö.: SZENTE Zoltán (2014): Az Európai Önkormányzati Charta monitoringja az Európai Tanács gyakorlatában. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 1. sz. 24.

és feltételekkel rendelkező helyi önkormányzatok valóban alkalmazkodhassanak lakosaik érdekeihez.

Bár a Charta elismeri és erősíti az önkormányzatok konstitutív szerepét a demokratikus jogállamban, az önkormányzati autonómiát nem tekinti az állami szuverenitás vetélytársának. A szuverenitás és az autonómia egyensúlyának fenntartására szolgáló eszköz a helyi önkormányzatok állami – államigazgatási – **felügyelete**, illetve ellenőrzése. Nem sérti az önkormányzatok autonómiáját, ha az állam felügyeletet, illetve ellenőrzést gyakorol felettük, sőt az állami felügyelet az önkormányzati jogok védelmét szolgálja. Az önkormányzatok feletti felügyelet anyagi és eljárási szabályait csak alkotmány vagy törvény állapíthatja meg. Ebből az is következik, hogy a felügyeletnek elsősorban törvényességinek kell lennie, de a Charta elfogadhatónak tartja a célszerűségi felügyelet bizonyos módozatait is, főszabály szerint akkor, ha az önkormányzat átruházott államigazgatási hatáskörben jár el. A Charta azt is leszögezi, hogy a felügyelet útján gyakorolt állami beavatkozásnak szükségesnek és arányosnak kell lennie. A felügyelet gyakorlására felhatalmazott szerveket és eszközeiket a Charta nem határozza meg. Erre tekintettel mind az Alkotmány és az Ötv. ellenőrzési, mind az Alaptörvény és a Möt. felügyeleti rendelkezései összeegyeztethetők a Charta szabályaival.

Az önkormányzatok autonómiája feltételezi, hogy az önállóság megvalósulásához szükséges **pénzügyi források** rendelkezésre álljanak. A Charta nagy teret szentel a központi költségvetés és az önkormányzatok pénzügyei közötti viszonyoknak. Követelmény, hogy a helyi önkormányzatok a megfelelő **saját** pénzügyi forrásokhoz hozzájussanak és rendelkezzenek felettük. A pénzügyi forrásoknak arányban kell állniuk az önkormányzatok számára meghatározott feladatokkal. A pénzügyi források egy részének olyan helyi adóknak és más pénzbevételeknek kell lenniük, amelyek mértékének meghatározására – törvényi keretek között – az önkormányzatok jogosultak, a nem saját pénzügyi források önkormányzatokra jutó részének megállapításakor pedig

szükséges konzultációt folytatni az önkormányzatokkal. A Charta azt is kimondja, hogy az önkormányzatok a pénzügyi mechanizmusokat kiegyenlítő, illetve korrigáló **támogatásra** jogosultak, az ilyen támogatások azonban nem csökkenthetik az önkormányzatok saját feladataik ellátásával kapcsolatos döntési szabadságát. Nem tilos, hogy az állam olyan támogatást nyújtson, amely csak meghatározott célra vagy meghatározott feladat ellátására fordítható, de a támogatások egy részének szabadon felhasználhatónak kell lennie. A pénzügyi források autonómiájával függ össze, hogy az önkormányzatok jogosultak megjelenni a **nemzeti tőkepiacon**, azaz hitelt felvenni, kötvényt kibocsátani. Az önkormányzatok tőkepiacon való fellépése nem korlátlan, mindemellett tény, hogy az Alaptörvényt követően ez a joguk több korlátozás alá esik, mint korábban.

Az önkormányzati autonómia körébe sorolja a Charta azt a jogot, hogy az önkormányzatok szabadon **egyesülhetnek**. Az önkormányzatok egyesülési joga magában foglalja a jogot a társulásra, de ezen túlmenően arra is, hogy érdekképviselői szövetségeket hozzanak létre, együttműködjenek más országok helyi önkormányzataival, illetve tagjai legyenek nemzetközi önkormányzati szervezetnek. Bár az önkormányzatok egyesülésének több szintje és formája lehetséges, a Charta a legnagyobb jelentőséget a **társulásnak** tulajdonítja. A társulás több önkormányzat közös érdekeltségű feladatok ellátására létrehozott intézményes együttműködése. A Charta nem tér ki arra, hogy meghatározott feladatok ellátására elő lehet-e írni kötelező társulást az önkormányzatok számára, a dokumentum céljából és szabályainak rendszeréből azonban az következik, hogy megengedhető a kényszer-társulás, ha az eseti és kivételes, azaz nem üresíti ki az önkormányzatok egyébként fennálló társuláshoz való jogát.

A Charta megköveteli, hogy az önkormányzatok számára biztosított jogokat és érvényesülésüket **jogvédelmi biztosítékok** övezzék. Az alkotmányoknak, illetve a törvényeknek ki kell alakítaniuk az intézményes lehetőséget arra, hogy az önkormányzatok jogaik szabad

gyakorlása érdekében jogorvoslatot vehessenek igénybe. A jogorvoslat fórumának végső fokon független szervnek: a **bíróságnak** kell lennie.

A Charta nem törekedett az önkormányzat ismérveinek aprólékos szabályozására, így lezárt rendszert sem hozott létre. Ennek jele, hogy elfogadásakor nyomban **kiegészítő jegyzőkönyvet** is csatoltak hozzá, amelyhez a tagállamok ugyanúgy csatlakozhatnak, mint az egyezmény alapszövegéhez. Magyarország a kiegészítő jegyzőkönyvet a 2010. évi XXVI. törvénnyel hirdette ki és tette belső jogának részévé. A kiegészítő jegyzőkönyv a **helyi közéletben való részvétel** olyan kérdéseire tér ki, amelyek a Charta szövegében nem kaptak helyet. Az önkormányzat lényegéhez tartozik, hogy mindenki számára biztosítani kell a helyi közéletben való részvétel jogát, amely a helyi önkormányzat feladat- és hatáskörgyakorlásának meghatározására és befolyásolására való jogot, a helyi **közügyekben** való részvétel jogát jelenti.

### 3.4. Az Alaptörvény önkormányzati rendszerének általános jellemzése

#### 3.4.1. Eltérések és azonosságok

A 2011. április 25-én hatályba lépett Alaptörvény állam- és jogfelfogása számos tekintetben eltér az Alkotmányétól, ennek megfelelően a helyi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezései a helyi autonómia alapvetően másfajta kereteit állapítják meg.<sup>166</sup> Vannak ugyan olyan előírásai, amelyek szövetszerűen lényegében megegyeznek a korábbiakkal, de ezek elvi háttere és nem ritkán szöveggörnyezete annyira eltér az Alkotmányétól, hogy az általa létrehozott új önkormányzati szisztémát **új önkormányzati rendszernek** tekinthetjük, amely mellett a helyi államigazgatás a korábbinál lényegesen nagyobb szerephez jut.

<sup>166</sup> Vö.: PATYI András (2012): *Local Government*. In CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (eds.): *The Basic Law of Hungary*. Dublin, Clarus Press. 219–220.

Az önkormányzat lényegét meghatározó korábbi elemek közül az Alaptörvény is jelentős szerepet szán a **helyi közügyek** és a **helyi közhatalom** fogalmának: az önkormányzatok a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek. A két tevékenységi kör szoros kapcsolatát jelzi, hogy mindkettőben tartható helyi népszavazás. Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdésének rendelkezése az Alkotmányhoz hasonlóan az önkormányzatok **közigazgatási** és **államhatalmi** jellegét emeli ki, de nem utal arra, hogy az ügyek intézését önállóan és demokratikusan kell ellátniuk, valamint arra sem, hogy a helyi közhatalmat a lakosság érdekében kell gyakorolniuk. Az önkormányzatok működésébe beépített demokratikus mechanizmusok ezeket a jellemzőket külön deklaráció nélkül is biztosítják. Az Alaptörvény önkormányzati részéhez kapcsolódó, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) a korábbi alkotmányos szintű szabályozáshoz hasonlóan az önkormányzáshoz való jog **alanyaként** a települési és a megyei választópolgárok közösségét nevezi meg. Ez a rendelkezés azonban már nem alkotmányos szintű, mint előzőleg: az önkormányzáshoz való jogot törvény fogalmazza meg, így az önkormányzáshoz való joggal kapcsolatban nincs értelme önkormányzati alapjogokról beszélni. Mint hogy az önkormányzatok alapvető jogai kategória az Alaptörvényben nem szerepel, jogértelmezéssel sem lehet arra a következtetésre jutni, hogy az önkormányzatok alaptörvényileg védett hatáskörcsoportjai egyben alapjogaik is lennének. A hatáskörcsoportokat, melyek az önkormányzatot megillető feladat- és hatáskörök, az Alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény szerint is az önkormányzat képviselő-testülete gyakorolja.

Továbbra is problematikus ugyan – hiszen a megkülönböztetést a Mötv. változatlanul alkalmazza – az önkormányzáshoz való jog és az önkormányzat joga terminusok saját tartalmainak meghatározása és egymástól való elhatárolása, de ehhez legalább nem adódik hozzá az alapjogok önkormányzatokra vonatkozatható jelentésének torzító

hatása. Sem az Alaptörvény, sem a Mötv. nem adja meg a helyi önkormányzat definícióját, ám ebben a kérdésben a Charta eligazítással szolgál. Az alapjogias szemlélet elhagyása ily módon az Alaptörvény lényeges újdonsága. Úgy határozza meg és garantálja az önkormányzati autonómia döntően fontos területeit, hogy azokon az önkormányzat **hatékonyan** működhessen, és a **törvény keretei között** való működése biztosítható maradjon. Az alapjogi szemlélettől való elfordulás jele, hogy az önkormányzati jogok – pontosabban: hatáskörök – védelmét nem az Alaptörvény, hanem a Mötv. biztosítja. A törvényes működésnek különös jelentőséget ad, hogy alkotmánybíróági és bírósági jogvédelem alá csak az önkormányzatok **jogszerű** feladatteljesítése és hatáskörgyakorlása esik. A jogvédelem e módja – eltérően az Ötv. rendelkezésétől – a Mötv. 5. §-a szerint az önkormányzati jogokra általánosságban nem, hanem csak a jogszerű hatáskörgyakorlás **konkrét** eseteire terjed ki. Az Alaptörvény tehát az Alkotmányhoz képest nagyobb teret ad a törvényhozásnak, hogy az önkormányzatok jogait átalakítsa vagy korlátozza. Jellemző esete ennek az a rendelkezés, amely sarkalatos törvényben meghatározottak szerint teszi lehetővé, hogy az önkormányzat képviselő-testülete bizottságot választhasson, illetve hivatalt hozhasson létre. Ez az alapjogi felfogáshoz képest az önkormányzati autonómia egy lényeges elemének megkötését jelenti. Látni kell azonban azt is, hogy a törvényhozás beavatkozása az önkormányzat szervezetalakítási függetlenségébe a működésképtelen hivatali szervek létrehozásának megakadályozását célozza. Mindemellett a cél az önkormányzat bizottságai esetében kevésbé igazolható.<sup>167</sup>

Az Alaptörvény és a Mötv. a hangsúlyt nem az önkormányzatok és a központi szervek, valamint az államigazgatás hatalommegosztásos szembeállítására helyezi, hanem a helyi ügyek intézésére és a helyi hatalomgyakorlásra. Az állam hatékonyságához a maguk működési területén és feladataikat teljesítve az önkormányzatoknak is hozzá kell

<sup>167</sup> Vö.: JAKAB András (2011): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 275.



járulniuk. A helyi önkormányzás tényleges érvényesüléséhez szükséges, hogy létezzen helyi demokrácia; az önkormányzás intézménye, az önkormányzat átfogó felelősséget viseljen a helyi közügyek intézéséért; feladat- és hatásköreit önállóan gyakorolhassa. Az önkormányzati autonómia **nem öncél**, hanem az a funkciója, hogy az államhatalom **meghatározott** része a helyi sajátosságoknak megfelelően is gyakorolható legyen. Az autonómia Alaptörvénynek megfelelő felfogásában a **jogok** és **kötelességek** elválaszthatatlanul összetartoznak. Erre utal a Möt. 9. §-a, amikor kimondja, hogy az önkormányzatok hatásköreiket a törvények keretei között, jogaik társadalmi rendeltetésével összhangban, a vagyonnal és a bevételekkel való gazdálkodás tekintetében pedig a kötelező feladatok ellátásának veszélyeztetése nélkül gyakorolják. Az autonómia célhoz kötöttsége különösen nyilvánvaló a megyei önkormányzatok esetében. A megyei önkormányzatok jogainak megalapozása érdekében ugyanis a Möt. 27. § (1) bekezdése nem a helyi közügyek generálklauzuláját használja, hanem megnevezi azokat a hatásköröket – területfejlesztés, vidékfejlesztés, területrendezés, koordináció –, amelyek megilletik. A hatáskör szabályozásának e módja eltér az Alaptörvény azon elvétől, hogy az önkormányzatok – a megyeiek is – a helyi közügyek széles körének intézésére rendelkeznek hatáskörrel.

Az Alaptörvény és a Möt. továbbra is fenntartja az önkormányzati igazgatás és az államigazgatás megkülönböztetését, és pedig szervezeti, funkcionális és személyzeti értelemben egyaránt. Ez egyértelművé teszi, hogy a hatalomgyakorlásnak és az igazgatásnak vannak olyan területei és elemei, ahol a helyi feltételek és adottságok nem érvényesülhetnek, ahol tehát az állam a maga területi egységeit a pusztán munkamegosztás autonómiával nem rendelkező – dekoncentrált – szervezeti formáiként kezeli. A helyi ügyek önkormányzati, illetve államigazgatási szervekhez tartozása az Alaptörvény szerint nem eleve adott, alapjogilag meghatározott állapot, hanem az állam: a **törvényhozó** döntésének függvénye. Az új szabályozás tehát továbbra is érvényesíti az önkor-

mányzatok Kormánytól való elválasztottságát. Mindemellett nem állít alkotmányos korlátokat az elé, hogy törvény helyi közügyet országos közüggé, vagyis államigazgatási üggyé minősítsen, s ezzel kivonja az önkormányzati autonómia hatóköréből.

Az Alkotmánytól eltérően az Alaptörvény nem rögzíti, hogy kit illet meg az önkormányzáshoz való jog, vagyis hogy ennek a jognak ki az **alanya**. Az Alaptörvény arról sem rendelkezik, hogy önkormányzatok **milyen területi egységekben** működnek. Felhatalmazza azonban a törvényhozást, hogy ezekre – a korábbi szabályozásból örökölt kérdésekre – sarkalatos törvényben adjon választ. A felhatalmazást a Mötvteljesíti, tartalmilag a korábbi alkotmányi szintű meghatározással azonos módon: az önkormányzáshoz való jog a település, valamint a megye választópolgárai által alkotott közösségnek a joga. A törvényi rendezés sem az önkormányzás alanyát, sem az önkormányzás területi egységeit illetően nem jelent alkotmányos garanciát, így megalapozottnak tűnik az a következtetés, hogy a szabályozási konstrukció akár egy jelentős önkormányzati reform kiindulópontja is lehet.<sup>168</sup> Ezzel kapcsolatban érdemes felfigyelni arra, hogy a főváros kerületi tagolásának tétele nem szerepel az Alaptörvényben, mint ahogy azt teszi szükségyszerűvé, hogy minden községben önálló, azaz teljes jogkörű önkormányzat működjön. Az Alaptörvény – más helyen, nem az önkormányzati fejezetben – kijelenti ugyan, hogy Magyarország területe megyékre, városokra és községekre tagozódik, a városokban pedig kerületek alakíthatók, ez azonban nem jelenti azt, hogy a hivatalos területi egységekben alkotmányosan meghatározott önkormányzatoknak is működniük kell.

A korábbi és az új szabályozás is a helyi közügyek intézésében és a helyi közhatalom gyakorlásában határozza meg az önkormányzatok alapvető feladatát. Korábban az Alkotmány az önkormányzati autonómia e két területét az önkormányzati alapjogok kategóriájában

---

<sup>168</sup> Vö.: uo. 272.

egységbe foglalta. Az Alaptörvény is megtartja a két működési terület megkülönböztetését, de amikor felsorolja az önkormányzatok hatáskörét, azokat a helyi közügyek intézésének fogalma keretében teszi. A helyi közügyek intézésének körét tartalmazó hatásköri listában szerepelnek olyanok is, amelyek elvileg közhatalmi természetűek. Ilyen mindenekelőtt a rendeletalkotás és a határozathozatal joga. Azzal, hogy az Alaptörvény az önkormányzatok közhatalmi jellegű megnyilvánulásait is a közügyek intézése körébe utalja, az Alkotmány felfogásától eltérő jelentést ad a helyi közhatalom és a helyi közügy fogalmának.

Az Alaptörvény önkormányzati rendelkezéseit részletező Möt. 4. §-ának meghatározása szerint 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. Ez a definíció lényegében nélkülözi a helyi közhatalom gyakorlásának elemét, és inkább az önkormányzás értékének kifejezése, amelyben érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, és kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül. Az önkormányzatokra tartozó helyi közügyek intézése tehát többet és mást jelent, mint a helyi közhatalom gyakorlását vagy a közhatalom birtokában végzett helyi igazgatást. Az önkormányzás a helyi közösség **politikai életmódja**, amely az önkormányzat lakossággal való **együttműködésére** támaszkodhat. A helyi közügyek tartományát a Möt. szabályai szerint nem csak az határolja be, hogy törvény dönti el, mi minősül országos közügynek, és mi az olyan közügy, ami a helyi közösségre tartozik. A helyi közüggyé minősítésnek a nem állami, a magán- és a civil szféra felől is vannak korlátai. Nagy horderejű új elv, hogy a helyi közösség tagjai az önkormányzáshoz való jog keretében **öngondoskodással** kötelesek enyhíteni a közösségre háruló terheket, kötelesek képességeik és lehetőségeik szerint **hozzájárulni** a közösségi feladatok ellátásához, ideértve a közösségi együttélés alapvető szabályainak betartását is. A közösség tagjainak ilyen irányú kötelezettségeiről a helyi önkormányzat ren-

deletet alkothat. Az önkormányzat tehát jogosult a helyi közügyek és a helyi magánügyek határának megállapítására mindaddig, amíg autonóm döntése nem áll ellentétben a számára kötelező feladatokat kijelölő törvényi rendelkezésekkel. A törvényben megállapított kötelező feladatait – amelyek ily módon szükségképpen helyi közügyek – az önkormányzatnak el kell látnia, de előírhatja, hogy ahhoz a lakosságnak milyen módon kell hozzájárulnia. A kötelező feladatok ellátásán túl az önkormányzati közügyek és a helyi magánügyek viszonyára a **szubszidiaritás** elve alkalmazható: mindaddig, amíg a helyi közösség ügyei magánviszonyban intézhetőek, az önkormányzat nem köteles a kérdést helyi közügyként kezelni és rá működését kiterjeszteni.

Az önkormányzati autonómiát közvetlenül nem érintő, de elméletileg érdekes probléma az Alaptörvény azon rendelkezése, mely szerint a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében **együtműködnek**. Ezt a kötelezettséget a Mötv. 6. §-a a civil szféra valamennyi szereplőjére kiterjeszti. Az Alkotmánybíróság több határozatában kiemelte, hogy az állam szerveinek együtműködése a **jogállam** eszméjének része, amit külön kötelezés nélkül is kötelesek megtenni.<sup>169</sup> Az együtműködési kötelezettség kinyilvánítása tehát nem az önkormányzati autonómia korlátozása, ez ugyanis nem jelenti azt, hogy az együtműködés alá eső tevékenységekben közös hatáskörnyakorlás valósulna meg, vagy a részt vevő szervek döntési autonómiája egyébként korlátozva lenne. Az együtműködés igen tágas keretek között megvalósítható eljárás, és akár az érdekellentétek nyilvánvalóvá tételével is megvalósulhat. Az együtműködés a benne részes szervek cselekvési kapacitásának erősítését szolgálja, döntően a szándékok, a tapasztalatok és az információk cseréjét jelenti olyan módon és abban a mértékben, ahogy ezt a jogszabályok lehetővé teszik. Az Alaptörvény együtműködési kötelezettséget megállapító szabálya nem jelenti az érintett szervek hatáskörének relativizálását

<sup>169</sup> Lásd: 36/1992. (VI. 10.) AB határozat

vagy átrendezését, inkább a megőrzött hatáskörök **harmonizálását** írja elő. A helyi önkormányzatok közhatalmi döntéseiket, akár rendelet, akár határozat formáját öltik, önállóan, más állami szerv jóváhagyása nélkül hozzák meg, és közhatalmi döntési jogkörükben nem utasíthatóak. Ilyen döntéseik alkotmányossági és törvényességi kontrollja nem tartozik az állami szervek általános érvényű együttműködési körébe. Az együttműködés azt jelenti, hogy a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől tájékoztatást lehet kérni, eljárásáról véleményt lehet nyilvánítani, döntését lehet kezdeményezni.

### 3.4.2. Az önkormányzatok Alaptörvényben rögzített feladat- és hatáskörei

A helyi önkormányzatok legfontosabb feladat- és hatásköreit az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése sorolja fel. Az itt nevesített cselekvési, döntési és eljárási módok együttese tölti meg annak az autonómiának a kereteit, amelyet az Alaptörvény állam- és hatalomfelfogásából következőnek és azzal összeegyeztethetőnek tartott. Az alaptörvényi szintre emelt feladat- és hatáskörök címzettje a helyi önkormányzat, de a 33. cikk (1) bekezdése értelmében azokat a képviselő-testület gyakorolja. A lista lényegében nem tér el a korábbi Alkotmányban foglaltaktól, de ismételten hangsúlyozni kell, hogy az Alaptörvény az önkormányzatok számára biztosított feladat- és hatáskörökben nem alapjogokat, hanem a helyi közügyek önkormányzati jellegű intézéséhez szükséges működési területeket – hatáskör csoportokat – határoz meg.

A helyi önkormányzatokat az Alaptörvény felruhazza azzal a hatáskörrel, hogy **rendeletet alkossanak**. Az önkormányzat rendelete a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jatv.) értelmében **jogszabály**, abban a körben, amelyre területi hatálya kiterjed, mindenre, általánosan kötelező. A rendeletalkotás joga a települési és a megyei önkormányzatokat egyaránt megilleti, azt előbbi esetben a képviselő-testület, utóbbiban a közgyűlés gyakorolja át nem ruház-

ható hatáskörként. Rendeletet a helyi önkormányzat feladatkörében eljárva – feladatai teljesítésének elősegítése érdekében – törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkothat. E megkülönböztetésnek megfelelően az önkormányzat **eredeti** – autonóm – rendeletalkotó akkor, ha a feladatkörébe tartozó valamely tárgykört törvény nem szabályozza. Ilyenkor az önkormányzat rendeletalkotási joga közvetlenül az Alaptörvényen alapul. Ha az adott tárgykört törvény már szabályozza, az önkormányzat **végrehajtási** – származékos – rendeletet bocsáthat ki, feltéve, hogy a tárgykört szabályozó törvény erre felhatalmazza. Felhatalmazást rendeletalkotásra kizárólag törvény adhat, már kormányrendelet sem. A törvényben adott felhatalmazás rendeletalkotási **kötelezettséget** jelent, amelyet az önkormányzatnak a felhatalmazásban meghatározott tartalom, cél és terjedelem szerint kell teljesítenie.<sup>170</sup> Az önkormányzat rendelete más jogszabállyal nem lehet ellentétes, tehát valamennyi központi jogalkotó szerv jogszabálya hierarchikusan magasabb rendű nála. Az Alkotmánybíróság nem látott ellentétet központi és helyi jogszabály között, ha az önkormányzati rendelet szigorúbb korlátozást vagy tilalmat állapít meg, mint az országos jogszabály.<sup>171</sup> Az önkormányzati rendeletet más jogszabály nem helyezheti hatályon kívül, de a velük való ellentétesség tilalma nemcsak az önkormányzati rendelet kiadásának időpontjára vonatkozó követelmény, hanem az önkormányzati rendelet időbeli hatálya alatt mindvégig fennáll. Ha országos jogszabály utóbb a korábban megalkotott önkormányzati rendelettel össze nem egyeztethető szabályokat állapít meg, akkor az önkormányzati rendelet később válik vele ellentétessé, és ez éppen úgy tilalmazott, mintha eredetileg is az lett volna. Ilyen esetben a helyi önkormányzatot az a jogalkotási – rendeletmódosítási – kötelezettség terheli, hogy a más jogszabállyal ellentétessé vált rendeletét azzal összhangban állóvá tegye. Ha ezt elmulasztja, azt úgy

<sup>170</sup> Vö.: 37/2004. (X. 15.) AB határozat

<sup>171</sup> Vö.: 958/H/1993. AB határozat

kell tekinteni, mintha jogalkotási kötelességét nem teljesítette volna, vagyis jogalkotási mulasztásba esik.

Az önkormányzati jogszabály és a más – országos – jogszabály viszonyától eltérően nincs hierarchikus kapcsolat a megyei és a települési önkormányzat rendelete között, mivel a két önkormányzati szint feladatkörei eltérőek, ezért a kereteik között megalkotott rendeletek ugyanazt a tárgykört nem szabályozhatják, így értelemszerűen alá-fölé rendeltség sem hozható létre közöttük. A megyei és a települési önkormányzat rendelete egyaránt önkormányzati rendelet, amelyek azonos hierarchikus szinten helyezkednek el. Az önkormányzatok rendeletalkotására megfelelően alkalmazni kell a Jatv. előírásait, különösen azokat, amelyek a jogalkotás alapvető követelményeire, a jogszabályok hatályára, előkészítésére, hatásvizsgálatára, indoklásának kötelezettségére vonatkoznak. Ugyancsak a Jatv. mondja ki, hogy az önkormányzati rendelet területi hatálya a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki.

A helyi önkormányzat rendeletét a kihirdetést követően haladéktalanul köteles **megküldeni** a megyei, illetve a fővárosi kormányhivatalnak. Ha a kormányhivatal a rendeletet jogszabálysértőnek találja, a bíróságnál kezdeményezi annak felülvizsgálatát. Az önkormányzati rendelet **normakontrollja** kétféleképpen valósulhat meg. Ha az önkormányzati rendelet közvetlenül – azaz más jogszabály közbejötté nélkül – az Alaptörvényt sérti, akkor a kormányhivatal kezdeményezése alapján a felügyeletet gyakorló miniszter előterjesztésére a Kormány kérheti a rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatát. Ha viszont az önkormányzati rendelet közvetlenül az Alaptörvélynél alacsonyabb rangú jogszabállyal ellentétes, a kormányhivatal a bírósági szervezet csúcán álló Kúriánál indítványozhatja a rendelet felülvizsgálatát. Megeshet, hogy a helyi önkormányzat azzal követ el jogszabálysértést, hogy törvényen alapuló rendeletalkotási kötelezettségének nem tesz eleget. Ilyenkor a kormányhivatal a bíróságnál a jogalkotási kötelezettség **elmulasztásának** megállapítását kezdeményezheti. Eredeti rendelet

alkotásának lehetősége esetén az önkormányzat a helyi szükségleteket és körülményeket mérlegelve dönt arról, hogy hoz-e rendeletet, és ha igen, milyen tartalommal. Nyilvánvaló, hogy fogalmilag kizárt mulasztásra hivatkozni, ha az önkormányzat eredeti jogalkotó jogkörében nem alkot rendeletet. Mulasztásba az önkormányzat csak végrehajtási rendelettel kapcsolatban eshet. Ha a bíróság megállapítja a mulasztást, döntésében határidőt szab az önkormányzat számára annak pótlására. A pótlásra meghatározott határidő eredménytelen letelte után a kormányhivatal kezdeményezésére a bíróság elrendeli, hogy a mulasztás orvoslásához szükséges rendeletet az önkormányzat nevében a kormányhivatal vezetője alkossa meg. A kormányhivatal vezetője által megalkotott rendelet a helyi önkormányzat rendeletének minősül, de annak képviselő-testület általi módosítására vagy hatályon kívül helyezésére kizárólag a következő önkormányzati választást követően kerülhet sor.

Az Alaptörvény önálló önkormányzati hatáskörként nevezi meg, hogy a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között **határozatot hoz**. Az önkormányzati közhatalmi aktus e fajtája korábban alkotmányos elismerést nem kapott, ám akkor sem volt kétséges, hogy az önkormányzati ügyekre vonatkozó önálló szabályozó és igazgatási jogkör magában foglal ilyen jellegű közhatalmi döntést is. A határozat a magyar közjogban kétféle döntési formát jelent. Egyrészt **normatív** jellegűt, amely korlátozottan általános érvényű, mivel csak körülhatárolt szervezeti keretek között fejt ki hatását. Hatályosulása tehát nem földrajzi területhez, hanem szervezetekhez igazodik. A szervezeti keretek között azonban nem egyedi esetekre vonatkozik, hanem tényállásokra, amelyek akárhányszor előállhatnak. A normatív határozat hatálya nem függ attól, hogy végrehajtották-e. Ez a határozat **szabályoz**. A határozat azonban jelenthet igazgatási döntést is – bizonyos értelemben individuális normát<sup>172</sup> –, amely csak egyedi konfliktusokat

<sup>172</sup> Vö.: KELSEN, Hans (1990): *Allgemeine Theorie der Normen (Nachdruck)*. Wien, Manz-Verlag, 6–7.



zár le, és további esetekre akkor sem vonatkozik, ha azok hasonlóak vagy azonosak. Az ilyen határozatok **egyedi** határozatok. Az egyedi határozatok csak egyszer, az adott ügyben hatályosulnak. Hatályosságuk a végrehajtással véget ér. Az egyedi határozat **rendez**.

A helyi önkormányzat képviselő-testülete mindkét fajtájú határozatot, normatívát és egyedit is hozhat. A Jatv. rendelkezései szerint a **normatív határozat** jogalkotási aktus, de nem jogszabály, hanem **közjogi szervezetszabályozó eszköz**. A normatív határozattal a saját és az irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az irányított szervek szervezetét és működését lehet szabályozni. A normatív határozatokban **belső jog** keletkezik, amely nem vonatkozik azokra a jogalanyokra, azaz személyekre és szervezetekre, akik, illetve amelyek a saját és az irányított szervezet keretein kívül vannak. A normatív határozatok nem általános, hanem különös érvényűek, de szabályok, így jogi természetüket illetően sokban hasonlítanak a helyi jogszabályokhoz. Ennek a hasonlóságnak a következménye, hogy törvényességük biztosítására is hasonló módszerek és eszközök szolgálnak, mint a jogszabályok esetében. Normatív határozatait a helyi önkormányzatnak ugyanúgy meg kell küldenie a megyei, illetve a fővárosi kormányhivatalnak, mint kihirdetett rendeleteit. Velük kapcsolatban a kormányhivatalt ugyanazok a jogok illetik meg, mint a rendeletek esetében.

A Jatv. előírásai szerint a helyi önkormányzatok szervezeti és működési rendjének szabályozása jellegzetesen olyan kérdés, amelyet normatív határozatban kellene meghatározni. Az önkormányzati szervezet és működés azonban oly mértékben jelentős feltétele a helyi közügyek ellátásának, hogy a Mötv. 53. § (1) bekezdése – ahogy korábban az Ötv. is – úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatát jogszabályi formában, azaz **rendeletben** kell megalkotni.

A helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit gyakorló képviselő-testület **egyedi határozatai** meghatározott esetre vagy ügyre vonatkozó döntések, amelyeknek jogi következménye van. E a jogi

következmények egy része konstitutív, más része deklaratív. A képviselő-testület hatáskörébe utalt választásokat a testület határozathozatal formájában teszi meg, és az ilyen határozata **konstitutív**, mert a megbízás a megválasztás tényének határozati kimondásával jön létre. Vannak beszámolók – jelentések, tájékoztatók –, amelyeket az erre kötelezettnek a képviselő-testület előtt meg kell tennie, de a testület döntésének érdemi jogkövetkezménye nincs, szerepe lényegében annyi, hogy a beszámoló megtörténtét, a beszámolási kötelezettség teljesítését **deklarálja**. Határozatot azonban hoznia kell, ha ugyanis ezt nem teszi meg, akkor a kötelezettség jogi értelemben nem teljesült. Mindezekre tekintettel állítható, hogy a képviselő-testület egyedi határozata jogi hatású döntés, melynek jogi hatása lehet közvetlen, és lehet csak áttételes. A képviselő-testület döntéseit mindig **határozathozatali eljárásban** hozza, döntése tehát határozati formát ölt, jóllehet bizonyos határozatai a **rendelet** nevet viselik, és a határozatok körén belül a normatív határozatok is külön csoportot képeznek. Dogmatikai értelemben a rendelet is határozat, de olyan különös jogi hatással járó határozat, amellyel a többi ilyen mértékben nem rendelkezik. Az egyedi határozat ebben az értelemben a képviselő-testület döntési rendszerének **alapeleme**.

A képviselő-testület számos tárgykörben hoz egyedi határozatot. Egyedi határozatban dönt a helyi népszavazás elrendeléséről, a hitelfelvételről és a kötvénykibocsátásról, önkormányzati társulás létrehozásáról, külföldi önkormányzattal való együttműködésről, intézmény alapításáról, átszervezéséről és megszüntetéséről, közterület elnevezéséről, alkotmánybíróági eljárás kezdeményezéséről, a bíróságok ülnökeinek megválasztásáról, településfejlesztési és település-szerkezeti tervek és kezdeményezések jóváhagyásáról, a nemzeti vagyion ingyenes átruházásáról és átvételéről, a közrend és közbiztonság helyzetéről szóló rendőrségi beszámoló elfogadásáról, és egyedi határozattal dönt méltatlansági, vagyonyilatkozati, összeférhetlenségi ügyekben, valamint a képviselői megbízás megszüntetéséről is.

A helyi önkormányzat meghozott egyedi határozatairól a kormányhivatalt tájékoztatni köteles, amelynek vezetője kezdeményezheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságánál a határozat felülvizsgálatát. Ha a helyi önkormányzat a feladat- és hatáskörének gyakorlásához szükséges határozatot nem hozza meg, beáll feladatellátási kötelezettségének elmulasztása. Ennek megállapítása a közigazgatási és munkaügyi bíróságra tartozik, melynek eljárását a kormányhivatal vezetője kezdeményezheti, és a helyt adó bírósági döntés alapján pótolhatja is azt.

Az Alaptörvény a helyi közügyek intézése körében biztosítja az önkormányzatok számára azt a hatáskört, amelyben **önállóan igazgathatnak**. A helyi közügyek körébe a Mötv. 4. §-ának rendelkezése értelmében a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés feltételeinek megteremtése kapcsolódik. Az Alaptörvény elfogadásával a helyben ellátandó igazgatási feladatok jelentős része az államigazgatás helyi szerveihez, a kormányhivatalokhoz és a járási hivatalokhoz került. Ezek államigazgatási feladatok, hatósági jellegűek és jórészt a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) hatálya alá esnek. Az önkormányzatokra tartozó és önállóan igazgatható ügyek más természetűek. Az Alaptörvény és a Mötv. megosztott szabályozási rendszerében az utóbbi az, amelyik felsorolással érzékelteti, hogy az önkormányzatok a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében milyen feladatokat látnak el. Lényeges, hogy a helyben biztosítható közfeladatokat törvény állapítja meg, és azok körét is törvény változtathatja meg. A helyi közfeladatok tehát nem az önkormányzáshoz való jogból következnek. A részletes, de nem kimerítő listában a településfejlesztés, a településüzemeltetés, a közterületek elnevezése, az egészségügyi alapellátás, a környezet-egészségügy, az óvodai ellátás, a kulturális szolgáltatás, a lakás- és helyiséggazdálkodás, a sport- és ifjúsági ügyek, a helyi közlekedési közlekedés biztosítása, a hulladékgazdálkodás, a távhőszolgáltatás: összességében huszonegy különböző általánossággal

megnevezett feladatkör szerepel. A megnevezett feladatok ellátásának nyilvánvalóan vannak igazgatási vonatkozásai, sőt elméletileg igazgatási tevékenységnek tekinthetők, ezek az igazgatási feladatok azonban döntően **szervezési jellegűek**, és alapvetően különböznek az ügyek intézésének hatósági jellemzőitől. Az Alaptörvényt kiegészítő Mötv. az államigazgatási hatósági ügyek intézését leválasztotta az önkormányzatokról, azokat átvitte az államigazgatás területi és helyi szerveire: a kormányhivatalokra és a járási hivatalokra, jóllehet továbbra is fenntartja a lehetőségét, hogy az önkormányzat szervei államigazgatási tevékenységet végezzenek átruházott hatáskörben. Államigazgatási hatósági feladatot – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – törvény vagy kormányrendelet ma is megállapíthat az önkormányzat számára. Az ilyen hatósági ügyekben valójában nincs és nem lehetséges helyi önállóság, a helyi önkormányzatok tulajdonképpen a helyi államigazgatási feladatok ellátásával megbízott szervezetek. Az Alaptörvény és a Mötv. rendszerében a helyi közügyek és közfeladatok ellátása során az önkormányzatok önálló igazgatási lehetőségei tisztábban érvényesülnek, az általuk végezhető igazgatási tevékenység tartománya azonban szűkebb a korábbinál.

Az önálló önkormányzati igazgatás jelentős részben a helyi közügyek körébe tartozó közfeladatok ellátásának és a helyi közszolgáltatások nyújtásának **megszervezését** jelenti. A Mötv. 41. § (6) bekezdése szerint e célból az önkormányzat intézményeket – költségvetési, gazdálkodó, nonprofit és egyéb – szervezetek alapíthat, szerződéseket köthet és társulhat más helyi önkormányzattal. Az önálló igazgatás arra irányul, hogy biztosítottak legyenek a szervezeti, személyi és anyagi feltételek ahhoz, hogy a lakosság a közszolgáltatásokhoz hozzáférhessen, továbbá, hogy az önkormányzás és a lakossággal együttműködés helyben megvalósulhasson. A helyi igazgatás e területének változatos módjai és formái alapvetően nem ügyféli minőségű alanyokra, hanem a helyi közösség polgáira, intézményeire, az egészen általános értelemben vett fogyasztókra irányulnak. Az ilyen igazgatási feladatok ellátásában

a helyi önkormányzat nagy fokú autonómiát élvez, de a Möt. 41. § (8) bekezdése megengedi annak törvényben való előírását, hogy közszolgáltatást kizárólag erre a célra alapított önkormányzati költségvetési szerv, önkormányzati társulás, illetve az állam vagy az önkormányzat többségi tulajdonában álló gazdasági társaság láthasson el.

Az Alaptörvényben a helyi önkormányzatok számára biztosított önálló igazgatási jog – a közfeladatok elvégzésének megszervezésén túl – arra is kiterjed, hogy a helyi közügyek körébe tartozó egyes ügyfajtákat az önkormányzatok **önkormányzati hatósági ügyként** intézzék. Helyi közügyet önkormányzati hatósági üggyé törvény és önkormányzati rendelet nyilváníthat. Az önkormányzati önállóság szempontjából természetesen az utóbbi lehetőség nagyobb súllyal esik latba. Önkormányzati hatósági ügy az a helyi közügy, amelyben az önkormányzat igazgatási jogait gyakorló képviselő-testület **jogokat és kötelezettségeket** állapít meg az érintett számára, aki ilyenkor ügyféli minőségben válik az önkormányzati hatósági jogviszony alanyává. Az önkormányzati hatósági igazgatás **jogalkalmazási** jellegű tevékenység, és ebben az igazgatási formában különösen nyilvánvaló, hogy az önkormányzatok a végrehajtó hatalom részei. Az önkormányzati hatósági ügyekre vonatkozó hatáskör gyakorlása a képviselő-testületet illeti meg, amely azonban ezt a hatáskörét átruházhatja bizottságára, a polgármesterre, valamint a jegyzőre. Az önkormányzati hatósági eljárásban hozott döntésekkel szemben közvetlenül bírósághoz lehet fordulni, ha a hatáskört a képviselő-testület gyakorolta, illetve fellebbezésnek van helye, ha az önkormányzat szerve átruházott hatáskörben járt el. A fellebbezés nyomán megszületett – másodfokú – képviselő-testületi döntés bírósági felülvizsgálatát lehet kérni. Az önkormányzati hatósági ügyekre a kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogköre nem terjed ki.

Az Alaptörvény rögzíti, hogy az önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között **meghatározza szervezeti és működési rendjét**. A helyi közfeladatok ellátása hozzájuk szabott, nekik megfelelő szervezeti és működési rendet igényel. Az önkormány-

zatok szervezetére és működésére nyilvánvalóan hatással van, ha csak kötelező feladataikat látják el, vagy ha ezeken túlmenően önként vállalt, illetve önként átvállalt feladataik teljesítéséről is gondoskodniuk kell. Mindemellett a jogállami jogbiztonság elve megköveteli, hogy a szervezet és működés alapvető elemei minden önkormányzatban jelen legyenek. Az autonómia nemcsak nem zárja ki az egységesség bizonyos mértékét, hanem egyenesen feltételezi, sőt arra épül. Az Alaptörvény csak a képviselő-testületről tartalmaz kategorikus rendelkezéseket. Az önkormányzat további szervei közül a bizottságokat és a hivatalt úgy említi, hogy ezek létrehozhatóak, de alkotmányosan nem szükségképpen szervei az önkormányzatoknak. Az Alaptörvény szűkszavú előírásai valójában azt engedik meg, hogy – sarkalatos – törvény rendelkezzen az önkormányzatok szervezeti felépítéséről. Nincs alkotmányos mércéje annak, hogy törvény az önkormányzatok szervezeti és működési rendjét részletekbe menően, az önkormányzati autonómiát korlátozóan határozza-e meg, vagy ebben a tekintetben csak keretfeltételeket állapít meg, utat nyitva ezzel az önkormányzat szervezet-alkítási önállósága előtt.

Az Alaptörvény által a törvényhozás számára adott szervezetalakítási szabadságot a Möt. 41. § (2) bekezdése úgy töltötte meg tartalommal, hogy meghatározta azokat a **szervtípusokat**, amelyekkel valamennyi önkormányzatnak rendelkeznie kell. Az önkormányzat meghatározó szerve: a **képviselő-testület**, minthogy az önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja. A képviselő-testület **további szervei**: a polgármester (a fővárosban: főpolgármester, a megyei önkormányzatban a közgyűlés elnöke), a képviselő-testület bizottságai, a településrészi önkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal (a fővárosban a főpolgármesteri hivatal, a megyékben a megyei önkormányzati hivatal), a közös önkormányzati hivatal, a jegyző és a társulás. A Möt. mindezen önkormányzati szerveknek alapvető szervezeti és működési jellemzőit rögzíti, a rájuk vonatkozó részletszabályokat a helyi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatai állapítják meg. Az önkormányzati

szabályzatok a Mötv. szervezeti és működési előírásaival nem lehetnek ellentétesek, de azok keretei között az önkormányzatok szervezetét és működését a helyi sajátosságoknak megfelelően rendezhetik. Ennyiben a helyi önkormányzatok szervezeti és működési rendje az átfogó törvényi szabályozás ellenére sem uniformizált.

Az Alaptörvényben biztosított hatáskörként gyakorolja a helyi önkormányzat az önkormányzati tulajdon tekintetében a **tulajdonost megillető jogokat**. Az önkormányzatok tulajdona **köztulajdon**, része a **nemzeti vagyonnak**, és az a rendeltetése, hogy a helyi közfeladatok ellátását szolgálja. Az Alaptörvény értelmében az önkormányzati tulajdon feladatainak ellátásához szükséges célvagyon (a köztulajdon egyik eleme) éppen ezért **nem élvez alkotmányos védelmet** az állam beavatkozásával szemben. Ha törvényi szabályozás folytán változik az önkormányzatok feladat- és hatásköre, ezzel arányban változtatható az önkormányzati tulajdon volumene is, vagyis az állam elvonhatja a megmaradt feladatok ellátásához már nem szükséges, feladatarányosan feleslegessé vált önkormányzati tulajdont. Az önkormányzatot – az önkormányzat hatáskörét gyakorló képviselő-testületet – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a köteleességek, amelyek a tulajdonost megilletik, terhelik. Tulajdona tekintetében az önkormányzat jogosult a birtoklásra, a használatra, a hasznok szedésére és a rendelkezésre, de ezek a jogok csak törvényben szabályozott módon gyakorolhatók és engedhetőek át másnak. Ha az átengedés ingyenes, akkor ennek meghatározott közfeladat ellátásának elősegítését kell szolgálnia, és a vagyonátadás nem veszélyeztetheti az önkormányzat kötelező feladatainak ellátását. Tulajdonára – közfeladat ellátásához kapcsolódva – az önkormányzat **vagyonkezelői jogot** létesíthet. A vagyonkezelés alá eső tulajdoni tárgyakra és a vagyonkezelésbe bevonható személyekre a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (Nvt.) rendelkezéseit kell alkalmazni. Ez a törvény is erősíti az önkormányzati tulajdon és az állami tulajdon közötti átjárhatóság lehetőségét.

Az önkormányzati autonómia fontos összetevője, hogy a helyi önkormányzat **meghatározza költségvetését** és annak alapján **önállóan gazdálkodik**. Ezt a hatáskört az Alaptörvény azért nevesíti külön, hogy ezzel is hangsúlyozza: az önálló gazdálkodást nem az önkormányzati tulajdonra – tágabb értelemben az önkormányzati vagyonra – alapozza, hanem az ettől relatíve függetleníthető pénzügyi tervre, a költségvetésre. A költségvetés az önkormányzat gazdálkodását tágabb keretek közé helyezi, mintha az csak az önkormányzati tulajdonra, illetve az önkormányzati vagyonra alapulna. A helyi önkormányzat költségvetése az államháztartás része, de elkülönül a központi költségvetéstől, ahhoz a központi költségvetési támogatásokkal kapcsolódik. Az önkormányzatnak nemcsak joga, hogy költségvetése legyen, de a képviselő-testületnek kötelessége is, hogy költségvetésben foglalja össze az önkormányzat pénzügyi és finanszírozási céljait. Ha az önkormányzat nem rendelkezik elfogadott költségvetéssel, a részére járó egyes támogatások folyósítását felfüggesztik. A költségvetést a képviselő-testület rendeletben állapítja meg, a költségvetési jog gyakorlása át nem ruházható hatáskör.

Az Alaptörvény megfogalmazza, hogy a helyi önkormányzat az e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel **vállalkozást folytathat**. A vállalkozáshoz való jog a tulajdonos magánjogi természetű rendelkezési jogának szükségképpeni eleme, közjogi értelemben azonban a rendelkezési jog közösségi szempontból és közjogi korlátok között érvényesülhet. Az önkormányzat vállalkozási tevékenységet – amely a tulajdonnal való rendelkezési jog gyakorlásának speciális esete – csak a **helyi közügyek** intézése körében végezhet. Nem megengedett tehát az a vállalkozás, amely a helyi közügyek köréből kilépve magánügyek bonyolítására vagy magánérdekek szolgálatára irányul. Az önkormányzat vállalkozási szabadsága nem terjedhet addig, ahol magánügyek és magánérdekek vannak. Az Alaptörvény szóhasználata és nyelvi logikája arra mutat, hogy az önkormányzat vagyona és bevételei a helyi közügyek intézésének anyagi bázisát jelentik.



A vagyon és a bevétel egy részét kockázatmentesen és közvetlenül a feladatok teljesítésére kell felhasználni, lehet azonban a vagyonnak és a bevételeknek olyan része is, amely kitehető a piaci folyamatok gyarapító, illetve értékcsökkentő hatásának. A közjogban meghatározható, hogy a vagyon milyen hányada, illetve milyen elemei forgathatók az egyik vagy a másik elv szerint. Közjogi tulajdon esetén a tulajdonosi jogok korlátozhatóak. Ennek az elvnek megfelelően az Nvt. megkülönböztette az önkormányzatok **törzsvagyonát** és **üzleti vagyonát**. A törzsvagyon körét törvény vagy önkormányzati rendelet határozza meg. A kettős szabályozás lehetősége azt eredményezi, hogy a helyi önkormányzatok a maguk területén a törzsvagyonba tartozó vagyonelemeket bővíthetik a törvény egységes szabályozásához képest, s így tulajdonuk körén belül az üzleti vagyon mértékét csökkenthetik. A törzsvagyon lényege, hogy az ebbe sorolt – különböző kategóriájú – vagyon forgalomképtelen vagy korlátozottan forgalomképes, velük tehát üzleti vállalkozás nem folytatható. A törzsvagyonba nem tartozó vagyon üzleti vagyonnak minősül, amellyel vállalkozási tevékenység végezhető. A törzsvagyonba nem tartozó önkormányzati vagyonnal sem folytatható feltétlenül vállalkozás. Önkormányzati rendelet előírhatja ugyanis, hogy az egyébként üzleti vagyonba tartozó vagyontárgy vagy vagyonrész vállalkozásba történő viteléről helyi népszavazásnak kell döntenie. Általános érvényű szabály az is, hogy az önkormányzat vállalkozási tevékenysége nem veszélyeztetheti kötelező feladatainak ellátását. Vagyonelemeiről az önkormányzat **nyilvántartást** vezet, amelyben a törzsvagyon elkülönítetten kell kezelni. Az önkormányzatok vállalkozási tevékenységét az is érinti, hogy a Nvt. meghatározza az önkormányzatok **kizárólagos** gazdasági tevékenységének körét.

Az önkormányzatokat – az Alaptörvényben megfogalmazottak szerint – megilleti a jog, hogy döntsenek a **helyi adók** fajtáiról és mértékéről. A helyi adóztatásnak azonban részletes **törvényi feltételei** vannak, amelyeket a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény rögzít. Az Országgyűlés ebben a törvényben határozta meg a kivethető helyi

adók fajtáit, azok lehetséges mértékét, a kedvezményeket és mentességeket, valamint a helyi adóztatás alapvető eljárási szabályait. Az önkormányzat saját helyi adóiról annyiban rendelkezhet, hogy él-e az adókiivetés jogával, ha igen, milyen adófajtákat és milyen mértékben alkalmaz, és hogy kíván-e további mentességeket és kedvezményeket megállapítani. A helyi adóztatás joga szoros kapcsolatban áll az Alaptörvény azon előírásával, amely szerint az önkormányzatot megilleti a **megfelelő bevételhez** és állami támogatáshoz való jog. A bevétel és a támogatás – mint pénzügyi forrás – az önkormányzati feladatok ellátásának alapvető biztosítéka. Feladat önkéntesen akkor vállalható, ha annak pénzügyi fedezete megteremthető. Ha kötelező feladatról van szó, a feladat meghatározásával egyidejűleg az ehhez szükséges anyagi eszközökről is gondoskodni kell. Ez megtörténhet állami támogatás – központi költségvetési hozzájárulás – formájában, de úgy is, hogy az önkormányzat számára megadják a lehetőséget a fedezetül szolgáló megfelelő bevételhez jutásra. A helyi adóztatás a feladatok ellátásához szükséges forrásokat az önkormányzatok **önerejéből** biztosítja. Ennek alkotmányos alapvetését az Alaptörvény úgy teremti meg, hogy kimondja: képességei és lehetőségei szerint mindenki köteles a közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni, teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez. Az önkormányzatok keretei közötti **közteherviselésre** hagyatkozni azonban csak addig lehet, amíg az a feladat ellátását, illetve az önkormányzat működőképességét nem veszélyezteti. Az önkormányzatok önmagukról való gondoskodása és a támogatásra vonatkozó igény arányai változékonyak, de a két határeset egyértelmű: az önkormányzatok államszervezetben betöltött szerepével sem az nem egyeztethető össze, ha az önkormányzatoknak a feladataik ellátásához szükséges megfelelő forrásokat kizárólag önerőből kell előteremteni, sem az, ha azok finanszírozása kizárólag külső támogatásokból és hozzájárulásokból történik. A helyi adóztatás a törvényhozás közreműködése nélkül nem valósulhat meg.

Az Alaptörvény a helyi közügyek intézésével kapcsolatban nyilvánítja ki, hogy az önkormányzat **jelképeket** alkothat, helyi **kitüntetések**et és **elismerő címeket** alapíthat. A helyi közösség nemcsak szervezeti és tevékenységi, hanem **szimbolikus** egység is. A szimbólumok a közösségi összetartozás és a közösséghez tartozás jelei, jelképes üzenetek a közösség létezéséről és tulajdonságairól. A szimbólumok – bizonyos értelemben – a közösség névjegyei.<sup>173</sup> A jelképekkel, kitüntetésekkel és elismerő címekkel kapcsolatos önkormányzati hatásköröket a képviselő-testület gyakorolja. Bár a Mötv. 42. § 3. pontjának szóhasználatát némileg eltér az Alaptörvényétől, de az állapítható meg, hogy ez a testületi hatáskör nem átruházható. A jelképek alkotásában és az elismerések alapításában a képviselő-testület nagy fokú, mondhatni, teljes közjogi szabadságot élvez, mindemellett ez irányú döntéseinek vannak a hagyományokban és a közösség értékrendjében gyökerező korlátai.

A közhatalmat gyakorló szervek általános együttműködési kötelességének egyik részterületként az Alaptörvény biztosítja az önkormányzatok számára, hogy a feladat- és hatáskörrel rendelkező szervtől **tájékoztatást kérhessenek, döntését kezdeményezhessék, véleményt nyilváníthassanak** az azok feladat- és hatáskörébe tartozó kérdésben. Az önkormányzatokra vonatkozó különös rendelkezés az Alaptörvénynek a **szabadság** és **felelősség** összefüggéseit kifejező azon tételével áll kapcsolatban, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez. Az önkormányzatok esetében ez a jog annyiban szűkebb, hogy az csak a **helyi közügyek** tekintetében áll fenn. Az önkormányzat a helyi közügyek körén túl ezzel a lehetőséggel nem élhet, vagyis az önkormányzat e jog gyakorlásával nem válhat országos politikai vagy közjogi tényezővé. A jog gyakorlását az is korlátozza, hogy csak olyan szervekre irányulhat, amelyek a helyi közügyek intézésével kapcsolatban álló feladat- és hatáskörrel rendel-

<sup>173</sup> Vö.: HALÁSZ Iván – SCHWEITZER Gábor (2010): *Szimbolika és közjog. Az állami és nemzeti jelképek helye a magyar alkotmányos rendszerben*. Pozsony, Kalligram. 38.

keznek. Ilyenek mindenekelőtt az **államigazgatás** szervei, amelyek a közigazgatás önkormányzatokkal párhuzamos kiegészítő rendszerét képezik. A tájékoztatáshoz, a döntés kezdeményezéséhez és a véleménynyilvánításhoz való jog kiterjed a **törvényhozásra** is, hiszen a törvények a helyi közügyek intézését tekintve elsődleges szerepet vállalnak azok alapvető feltételeinek meghatározásában. Az igazságszolgáltatásnak viszont nincsenek a közügyek intézése szempontjából releváns feladat- és hatáskörei, ezért velük kapcsolatban a tájékoztatás kérése, a kezdeményezés és a véleménynyilvánítás a helyi közügyek intézésének körébe nem illeszthető bele. A feladat- és hatásköri kapcsolódási pontokkal rendelkező szervek közötti együttműködésnek **jóindulatúnak** kell lennie. Ebből az következik, hogy a megkeresett szervnek a tájékoztatás kérésére, a hozzá érkezett kezdeményezésre vagy véleménynyilvánításra érdemben kell válaszolnia. A tájékoztatásban, a kezdeményezésben és a véleménynyilvánításban kifejeződő együttműködés azonban nem jelenti az önkormányzat és az érintett más szerv feladat- és hatásköreinek viszonylagossá tételét vagy azok együttes gyakorlását.

Az Alaptörvény elismeri az önkormányzatok egyesülési jogát, amelynek keretében az önkormányzat **szabadon társulhat** más önkormányzattal, **érdekképviseleti szövetséget** hozhat létre, **együttműködhet** más országok helyi önkormányzataival és **tagja** lehet nemzetközi önkormányzati szervezetnek. Az önkormányzatok szövetkezésének jogilag **legformalizáltabb** formája a társulás, amely az érintett képviselő-testületek megállapodása – írásba foglalt szerződése – arról, hogy egy vagy több önkormányzati feladat- és hatáskör, valamint a polgármester és a jegyző államigazgatási feladat- és hatásköreinek hatékonyabb, célszerűbb ellátására jogi személyiséggel rendelkező szervezetet hoznak létre. A társulás működési költségeihez – eltérő megállapodás hiányában – a részt vevő önkormányzatok az általuk képviselt lakosság szám arányában járulnak hozzá. Az önkormányzatokat megillető társulási jog új eleme az Alaptörvény szerint, hogy az önkormányzatok kötelező feladataival összefüggésben törvény elrendelheti

**társulás kötelező létrehozását.** Ez az önkormányzatok működésében megnyilvánuló decentralizáció korlátozását jelenti, indoka azonban érthető. Az 1990-ben kialakult önkormányzati rendszer egyik legfőbb problémája a helyi önkormányzatok szétaprózottsága volt. A mintegy 3200 helyi önkormányzat számottevő hányada pár száz lélekszámú településeken működik, amelyeken a törvényben meghatározott kötelező önkormányzati feladatok ellátása megfelelő színvonalon aligha lehetséges. A megfelelő igazgatási kapacitással nem rendelkező önkormányzatok összefogásának egyik formája a **kényszertársulás**, a másik pedig az **ösztönzött társulási rendszer**, amelynek keretei között az önkormányzati bevételek növelhetőek, illetve a ráfordítások optimalizálhatóak. Az Alaptörvény a helyi közügyek hatékony igazgatásának útját, ha ez saját forrásokból nem biztosítható, a kényszertársulások létrejöttében látja. Az önkormányzati feladatok társulásban történő ellátását **törvény** rendelheti el, de erre is kizárólag a **kötelező feladatok** körében van mód. Önként vállalt önkormányzati feladatok teljesítése esetén a törvényhozás lehetőségei a társulásra ösztönzés határánál véget érnek.

A részt vevő önkormányzatok igazgatási erejének növelésére szolgál a **közös önkormányzati hivatal** létrehozása, amelynek lehetőségét a Möt. 85. §-a teremti meg. A közös hivatal az önkormányzati működés koncentrációjának a társulásénál alacsonyabb foka, ami az önkormányzatok működésével, valamint a polgármesterek és a jegyzők feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására létesül az érintett önkormányzatok képviselő-testületeinek megállapodása alapján. Közös önkormányzati hivatal létrehozása esetén minden érintett településen biztosítani kell az igazgatási munka folyamatos vagy időszakos ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket.

Az érdekképviseleti szövetségek létrehozása, a más országok helyi önkormányzataival való együttműködés és a nemzetközi önkormányzati szervezetben viselhető tagság a magyar önkormányzatok érdekképviseleti és érdekvédelmi lehetőségeinek biztosít teret, ám ezeknek a helyi

közügyek intézése tekintetében közvetlen közjogi jelentőségük nincs. Mégis figyelmet érdemelnek, mert az állam közhatalmat gyakorló szerveit illetően a horizontális szerveződés ilyen formái nem megengedettek.

Az Alaptörvény önkormányzatokra vonatkozó szabályozási logikájából következik, hogy a helyi közügyek intézése körében gyakorolható hatáskörök **nem képeznek zárt rendszert**. A helyi közügyek fogalmának jogi tartománya annak megfelelően változik, ahogy azt a törvények szűkítik vagy bővítik. Kétirányú szabályozás egyaránt megengedhető ugyan, de az Alaptörvény csak a feladat- és hatáskörök kiterjesztésének alkotmányos lehetőségét említi, midőn rögzíti, hogy a helyi önkormányzat törvényben meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol. Ezzel fenntartja a jogot az önkormányzati igazgatás és az államigazgatás között húzódó választóvonal áthelyezésére. Az Alaptörvény e – lényegében korlátok nélküli – felhatalmazása is megerősíti azt az elvi tételt, hogy az önkormányzatok feladat- és hatáskörei nem az államot megelőzően létező és érvényes alapjogok, hanem az **állam által biztosított** cselekvési autonómia foglaltai.

### 3.5. A helyi önkormányzatok fajtái és a területszervezés

#### 3.5.1. A helyi önkormányzatok fajtái

Az Alaptörvény F) cikke úgy rendelkezik, hogy Magyarország fővárosa Budapest, az ország területe pedig megyékre, városokra és községekre tagolódik, a városokban kerületek alakíthatók. Ez a területi besorolás nem az önkormányzás területi egységeit határozza meg, hanem az ország **hivatalos területi beosztását**. Az önkormányzatok rendszere azonban ezen a hivatalos területi beosztáson alapul. A Mötv. 3. § (2) bekezdése kimondja, hogy **települési önkormányzatok** a községekben, a városokban, a járásszékhely városokban, a megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek. A **megyét** mint területi egységet a Mötv. úgy említi, hogy a helyi önkormányzás joga a megye választó-

polgárainak közösségét is megilleti. A megyei önkormányzat – a települési mellett – a helyi önkormányzatok másik típusa, és **területi önkormányzatnak** minősül. A megyei önkormányzatok működése a Möt. 27. § (1) bekezdése értelmében nem az önkormányzashoz való jog átfogó elvén, hanem a törvény tételes hatásköri felsorolásán alapul: a megye területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési ügyekben járhat el és koordinációs feladatokat lát el. A megyei önkormányzat tehát – eltérően a településtől – nem általános hatásköri helyi önkormányzati szerv.

A **fővárosi önkormányzat** 1990 óta sajátos jogállással és szerkezettel rendelkezik, mivel egyszerre települési és területi önkormányzat. A **fővárosi kerületi önkormányzatok** viszont pontosan azzal a jogállással rendelkeznek, mint a települési önkormányzatok. Kerületek egyébként a fővároson kívül más városokban is alakíthatók, jóllehet jelenleg további kerületi tagolású városaink nincsenek. Az alkotmányos lehetőséget az Alaptörvény maga teremti meg, és pedig úgy, hogy a városokban kerületek nemcsak önkormányzati egységként hozhatók létre, hanem az egyes ügyfajták intézését segítő hivatali tagolásként is. A helyi önkormányzás szervezetét, a helyi önkormányzat feladat- és hatásköri rendjét alapvetően az határozza meg, hogy **településen** vagy **megyében** működik-e, vagyis települési vagy területi önkormányzatnak kell-e tekinteni, ha pedig településen működik, akkor milyen jogállású az a település. A területszervezés körébe tartozik a települési fokozatok és a területi tagolódás meghatározása, így a területszervezés alapozza meg a helyi önkormányzatok önkormányzási lehetőségeit. A Möt. helyi önkormányzati rendszere kétszintű: települési és területi önkormányzatokat fog át, de a települési szint dominanciája érvényesül benne. A magyar önkormányzati rendszer **településcentrikus**.

### 3.5.2. A területszervezés tárgykörei és a területszervezési eljárás

Az önkormányzás a közhatalom meghatározott területi egységekből való gyakorlása. Az önkormányzatok működéséhez elengedhetetlen,

hogy területi alapjuk legyen. A területi keretek rögzítése az európai önkormányzati Charta szerint az önkormányzathoz való jog érvényesülésének előfeltétele, ezért kimondja, hogy az önkormányzatok határait az érintett lakossággal való **konzultáció** vagy **helyi népszavazás** nélkül nem lehet megváltoztatni. A magyar önkormányzati jog is tartalmaz ilyen jellegű szabályt: az önkormányzati határok megváltoztatása helyi kezdeményezésre történhet, amelyet általában helyi népszavazásnak kell megelőznie. A területszervezéssel kapcsolatos népszavazás véleménynyilvánító, kivéve a lakott területrészt átadásáról, átvételéről vagy cseréjéről tartott népszavazást. Nem tagadható meg a területrész átadása, ha azzal a területrész választópolgárainak többsége helyi népszavazás során egyetértett.

A területszervezési eljárásról korábban külön jogszabály, az 1999. évi XLI. törvény rendelkezett. Ez az összefüggő, anyagi és eljárási rendelkezéseket egyaránt tartalmazó joganyag ma a Mötv. egyik fejezetét képezi, ezzel is kifejezve a területszervezés és az önkormányzás szoros kapcsolatát. A területszervezés részletszabályait a 321/2012. (XI. 16.) Korm. rendelet állapítja meg. A területszervezési eljárás a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) szerint **kivett eljárásnak** minősül, azaz benne az általános hatósági eljárás szabályai egyáltalán nem alkalmazhatóak, még mögöttes vagy kisegítő jelleggel sem. Ennek pedig az az oka, hogy területszervezési ügyekben a végső döntést nem közigazgatási hatóság hozza meg, hanem az Országgyűlés, illetve a köztársasági elnök. Az Országgyűlés, illetve a köztársasági elnök évente egy alkalommal dönt területszervezési ügyekben, kivéve az országgyűlési képviselő és az általános önkormányzati választás évét, amelyekben döntés nem hozható. A január 31-ig megtett területszervezési **kezdeményezést** – jogszerűségének vizsgálata után – **felterjesztésbe** foglalva a kormányhivatal továbbítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, aki az **előterjesztést** június 30-ig nyújtja be az Országgyűléshez, illetve a köztársasági elnökhöz.



Ha a területszervezési kezdeményezés új **hivatalos földrajzi név** felvételével jár, be kell szerezni a Földrajzinév-bizottság véleményét is. Területszervezési ügyben a döntést december 31-ig meg kell hozni, várossá nyilvánítás esetében azonban a határidő július 31. Az Országgyűlés és a köztársasági elnök területszervezési döntéseit a Magyar Közlönyben **közzé kell tenni**.

A helyi önkormányzás jogával rendelkező legkisebb települési egység a **község**. A község közjogi fogalmát a jogszabályok nem definiálják, a Mót.v. 98. § (1) és (2) bekezdése azonban rendelkezik arról, hogy lakott területet milyen feltételek teljesülése esetén lehet községgé nyilvánítani. A választópolgárok **kezdeményezésére, helyi népszavazás** alapján új község alakítható az olyan – földrajzilag és építészetileg – elkülönült, lakott **településrészből**, amely választópolgárainak közössége képes a **helyi önkormányzás jogának** önálló gyakorlására, a községi önkormányzatok számára meghatározott **feladatok** önállóan vagy társulás útján történő teljesítésére a **szolgáltatások színvonalának** csökkenése nélkül úgy, hogy ezeknek a feltételeknek az a település is megfeleljen, amelyből az új község megalakult. Az új község alakításának feltétele az is, hogy a községgé alakítani szándékozott településrész **lakosság száma** a kezdeményezést megelőző tíz évben folyamatosan növekedjen, **infrastrukturális ellátottsága** meghaladja az országos átlagot, és a községi önkormányzat számára meghatározott feladatokat az országos átlagot meg nem haladó **költségráfordítással** lássa el. A község olyan feladatokat lát el, amelyek a lakosság **alapvető létfeltételeit** és az ehhez szükséges közszolgáltatások **közvetlen igénybevételeinek** lehetőségeit biztosítják. Azok a lakott területrészek, amelyek ezeket a feltételeket nem teljesítik, nem gyakorolhatják önállóan az önkormányzáshoz való jogot, és önálló önkormányzati szervezettel sem rendelkeznek.

A **nagyközségi címet** azok a községi önkormányzatok használhatják, amelyek területén legalább háromezer lakos él. A nagyközségi cím a település számára nem jelent önkormányzati többletjogokat,

így nem előfeltétele a majdani várossá nyilvánításnak sem. Minthogy Magyarországon a helyi önkormányzatokhoz nem tartozó, önkormányzatokon kívüli lakott területrészek nincsenek, azok az egyébként elkülönült lakott területek, amelyek nem felelnek meg a községalakítás feltételeinek, valamilyen más önkormányzati jogok gyakorlására jogosult települési egység – község, város – területéhez tartoznak. Az új község alakításához meghatározott szigorú feltételek azt célozzák, hogy a községi cím megszerzésével ne jöhessenek létre olyan önkormányzatok, amelyek a helyi közügyek intézése körébe tartozó igazgatási feladatok ellátására alkalmatlanok. Az új község alakítására vonatkozó kezdeményezés **megalapozottságát** a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter megvizsgálja, erre vonatkozó határozata a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság előtt megtámadható. A miniszter támogató előterjesztése alapján a községalakításról a **köztársasági elnök dönt**.

A települések területszervezési értelemben magasabb foka a **város**. Városi cím annak a községnek adható, amely **térségi szerepet** tölt be, és **fejlettségi szintje** eléri az átlagos városi szintet. A városnak van **vonzáskörzete**: térszerkezeti értelemben ez a város és a városkörnyék egysége. A várossá nyilvánításra irányuló kezdeményezést – amelyben adatszerűen be kell mutatni a község vonzáskörzeti, demográfiai, társadalomszerkezeti, infrastrukturális jellemzőit – a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter megvizsgálja, és ha nem támogatja, tájékoztatja a kezdeményező községi önkormányzatot a szükséges fejlesztésekről. Egyetértése esetén a miniszter előterjesztést tesz a **köztársasági elnökhöz**, aki dönt a várossá nyilvánításról. A helyi önkormányzatok Alaptörvényben meghatározott és védett feladat- és hatáskörei minden önkormányzat esetében azonosak, e kereteken belül azonban az egyes önkormányzati típusok eltérő feladatokkal és hatáskörökkel rendelkezhetnek. Az ilyen irányú differenciálás a városi jogú települések különböző kategóriáin alapul, melyeket a Möt. 21. §-a nevesít. A település e típusa lehet **város, járásszékhely város és megyei**

**jogú város.** A város a községhez képest azzal a **többletkötelezettséggel** rendelkezik, hogy közszolgáltatásokat nemcsak a saját, hanem a vonzáskörzete – akár az odatartozó más önálló települések – lakossága számára is teljesítenie kell. A járás nem az Alaptörvényben szabályozott területi egység, a járások területi beosztásáról és a székhelyüknek minősülő **járásszékhely városok** kijelöléséről a Kormány jogosult rendelkezni. A járásszékhely városokban városi – azaz települési – önkormányzat gyakorolja a helyi önkormányzás jogát, amelynek képesnek kell lennie arra, hogy a közszolgáltatásait saját területén és vonzáskörzetében, a közszolgáltatás egy része tekintetében pedig az egész járás területén gazdaságosan, hatékonyan és a szakmai szabályok előírásainak megfelelően biztosítsa. A járásszékhely város **vonzáskörzete** a járás. A járásszékhely városok különös közigazgatási jelentőségét az is kiemeli, hogy ezekben működnek az államigazgatás helyi szervei: a járási hivatalok. A **megyei jogú város** települési önkormányzat, amely a városi önkormányzat általános feladatait meghaladóan, a saját területén túl a megye egészére vagy nagy részére kiterjedő közszolgáltatásokat is nyújt. A megyei jogú város **vonzáskörzete** a megye. Megyei jogú város – a Möt. 21. § (3) bekezdése értelmében – valamennyi megyeszékhely város, továbbá azok, amelyeket korábban az Országgyűlés annak nyilvánított. A megyei jogú város nem része a megyei önkormányzatnak.

A városok külön kategóriáját jelenti **Budapest főváros**, amely két-szintű önkormányzattal rendelkezik: egyrészt a **főváros** önkormányzattal, másrészt a **fővárosi kerületek** önkormányzataival. A főváros és a kerület az önkormányzáshoz való jog tekintetében egyenlő, feladat- és hatásköreik azonban eltérnek egymástól. A fővárosi önkormányzat **a települési és a területi** önkormányzatok feladat- és hatásköreit egyaránt ellátja. Ennek keretében olyan terület- és településfejlesztési, területrendezési, településrendezési és településüzemeltetési feladatai vannak, amelyek a főváros egészét érintik, vagy amelyek a fővárosnak az országban betöltött különleges szerepköréhez kapcsolódnak.

Az egységes településpolitika érdekében – a Kormány és a kerületi képviselő-testületek véleményének kikérésével – a Fővárosi Önkormányzat közgyűlése dönt a legalább egy önkormányzati ciklusra szóló fővárosi településfejlesztési stratégiáról. A kerületi önkormányzat a **települési** önkormányzat feladat- és hatásköreivel rendelkezik, feltéve, hogy azokat törvény nem utalta a fővárosi önkormányzat kizárólagos hatáskörébe. A fővárosi, illetve a kerületi önkormányzatok egymástól elválasztott feladat- és hatásköreit részletező terjedelmes listát a Möt. 23. § (4) és (5) bekezdése tartalmazza. Mind a kerületi, mind a fővárosi önkormányzatot megilleti a rendeletalkotás joga, de a felhatalmazást adó törvénynek meg kell neveznie, hogy ezt a hatáskört melyik önkormányzati szint gyakorolhatja. Helyi adót a kerületi önkormányzat és a fővárosi önkormányzat kivethet. A fővárost érintő területszervezési kérdésekben az Országgyűlés dönt.

Vannak olyan területszervezési eljárások, amelyek a helyi önkormányzatok földrajzi határait vagy az önkormányzatok területén élő lakosság számát változtatják meg. Az önkormányzatok rendszerében területszervezéssel előidézett változások nyilvánvalóan alakítják a helyi önkormányzás feltételeit, és hatnak az önkormányzatok feladataira, valamint az azok ellátásához szükséges kapacitásokra. Ezen összefüggésekre figyelemmel tárgyalja a Möt. a területszervezés körében a **települések egyesítésének, a területrész átadásának, a település megyék közötti átcsatolásának és a fővárosi kerületi határok megváltoztatásának** szabályait.

Helyi népszavazás alapján kezdeményezni lehet az egybeépült községek, valamint város és község **egyesítését**, egyben javaslatot kell tenni az új település nevére. Az érintett önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak **egymással határos területrész átadásáról, átvételéről** vagy **cseréjéről**. A megállapodásban ki kell térni az átadandó területrész területének és határainak meghatározására és az ezzel kapcsolatos vagyon megosztására. Lakott területrész átadása esetén az ott lakó választópolgárok helyi népszavazáson kinyilvánított többségi

támogatása szükséges a megállapodáshoz. A települési önkormányzat képviselő-testülete kezdeményezheti, hogy az Országgyűlés a települést a területével határos **másik megye területéhez csatolja át**. A kezdeményezéssel kapcsolatban helyi népszavazást kell tartani, és az átcsatolásról az érintett megyei önkormányzatok közgyűlései állást foglalnak. A település a másik megyéhez általában teljes közigazgatási területével csatolható át, ettől eltérni akkor lehet, ha az új megyehatár eltérő kialakítását mesterséges határvonal indokolja. Fővárosi kerület területrészeinek **más kerülethez való csatolásáról** – helyi népszavazás alapján – az Országgyűlés döntését lehet kezdeményezni. A főváros határával közvetlenül érintkező kerületnek vagy városrésznek a fővárosból való **kiválása** és önálló településsé nyilvánítása tárgyában – helyi népszavazás támogatásával – szintén az Országgyűlés döntése kezdeményezhető. A fővárossal határos önkormányzat kezdeményezheti települése **csatlakozását a fővároshoz**. A fővárossal határos település csatlakozását a fővároshoz a Kormány is kezdeményezheti. A csatlakozásról szóló népszavazást ilyenkor az érintett települési önkormányzat képviselő-testülete köteles elrendelni. A **megyék** és a **főváros** területének meghatározása, valamint a **fővárosi kerületek** kialakítása az Országgyűlésre tartozó területszervezési kérdés. A főváros kerületi tagozódásának megváltoztatását a területileg közvetlenül érintett kerületi önkormányzat képviselő-testülete kezdeményezheti, de ebben az ügyben helyi népszavazást is szükséges tartani. Az Országgyűlés döntése előtt a fővárosi közgyűlés, valamint az érintett valamennyi kerületi önkormányzat véleményét ki kell kérni.

### 3.6. A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei

#### 3.6.1. A helyi önkormányzás elve és a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei közötti kapcsolat

A **helyi önkormányzás** úgy valósul meg, hogy az e joggal rendelkező helyi közösségekben települési vagy területi **önkormányzatok** látják

el azokat a **feladatokat**, gyakorolják azokat a **hatásköröket**, amelyek a törvény, de mindenekelőtt az Alaptörvény előírásai értelmében alapvető jelentőségűek a **helyi közügyek intézése** és a **helyi közhatalom gyakorlása** szempontjából. A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei nemcsak jogot biztosítanak arra, hogy a helyi választópolgárok közösségét megillető önkormányzáshoz való jog érvényesüljön, hanem **kötelezettséget** is jelentenek a helyi önkormányzáshoz való jog kifejezésére az önkormányzatok számára meghatározott feladat- és hatáskörök gyakorlása révén. Az önkormányzáshoz való jog tehát az önkormányzatok feladat- és hatásköreiben ölt alakot, az önkormányzáshoz való jog annyi, amennyi belőle a feladat- és hatáskörök gyakorlásában megmutatkozik. A helyi közügyek Mötv. 4. §-ában adott meghatározására figyelemmel általánosságban azt lehet mondani, hogy a helyi lakosság széles körét érintő és a tömeges mindennapi igényeket kielégítő közszolgáltatások megszervezése a helyi önkormányzás lényege, az önkormányzatok feladat- és hatásköreinek pedig az önkormányzás így meghatározott **céljához és rendeltetéséhez** kell igazodnia.

A feladat- és hatáskörök meghatározásakor az Alaptörvény, illetve a Mötv. **generálklauzulát** alkalmaz, vagyis az önkormányzati autonómia elemeire utalva csak a feladatok és a hatáskörök önkormányzatokra ruházását rendeli el, ezen túl azonban a feladatok és a hatáskörök pontos tartalmának megállapítását **törvényekre** bízta. Ez a szabályozási mód nagy **szabadságot** ad a mindenkori törvényhozónak a helyi önkormányzatok által ellátható feladatok kijelölésében és megváltoztatásában. A generálklauzulát használó szabályozás nem védi a helyi közügy és az önkormányzat összekapcsolását. Ez azt jelenti, hogy a törvényhozó széles körben jogosult arra, hogy az **államigazgatás** helyi szerveire – a járási hivatalokra – bízta olyan ügyek intézését, amelyek természetük szerint helyi közügyként is meghatározhatók, azaz az önkormányzatokra tartozók lehetnének. Ha a törvényhozó döntése folytán az ügy nem helyi közügynek, hanem helyi **államigazgatási ügynek** minősül, csökken a feladatoknak az a köre, amelyek

ellátásában az önkormányzatoknak önálló szervezettel, személyzettel és anyagi eszközökkel kell rendelkeznie. A Mötv. – az önkormányzati autonómia elvének megfelelően – lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok maguk, **önként** vállaljanak többletfeladatokat, mintegy bővítsék ezzel a helyi közügyek körét. Erre azonban csak akkor van lehetőségük, ha az adott ügyfajta nem utalja más szerv kizárólagos hatáskörébe. A törvénnyel államigazgatási ügynek minősített ügy az államigazgatási szervek hatáskörébe tartozik, az ilyen ügyek tekintetében az önkormányzatok önkéntes vállalással feladatköreiket nem bővíthetik.

Saját feladat- és hatásköreiben eljárva az önkormányzat helyi közügyeket intéz, és rendelkezik az állampolgári felelősségérzetre és alkotó együttműködésre is támaszkodó autonómiával, ami a választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való jogához kapcsolódik. A helyi önkormányzatok ilyen feladat- és hatásköreinek gyakorlását azonban **korlátozza**, hogy – a Mötv. 16. §-a szerint – a **Kormány** az Európai Unió felé vállalt kötelezettség teljesítése érdekében **saját hatáskörben** gondoskodhat az e kötelezettséggel összefüggő beruházások megvalósításáról, ha a vállalt kötelezettség teljesítésének határideje lejárt vagy a határidőben történő teljesítés elmaradásának reális veszélye fennáll. A Kormány a beruházás saját hatáskörben történő megvalósításáról **egyedi határozatban** dönt. A Kormány jogosult bármely önkormányzati beruházás teljesítésének megvalósulását megismerni a tervezéstől a befejezésig. Az önkormányzat köteles a beruházás megvalósításához szükséges, a tulajdonát érintő intézkedések tűrésére. A Kormány határozatának felülvizsgálatát az érintett önkormányzat képviselő-testülete a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnál kérheti.

### 3.6.2. A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreinek rendszere

Az Alaptörvény önkormányzati elveit konkretizáló Mötv. szerint az önkormányzat feladat- és hatásköreinek viszonyítási pontja a **helyi közügy**, amelynek intézését az önkormányzat önállóan látja el. Hogy mi a helyi

közügy, azt egyrészt **törvény** határozhatja meg az **önkormányzat számára**, másrészt az **önkormányzat rendelete** határozhatja meg a **maga számára**, feltéve, hogy az ügy nem tartozik a jogszabály erejénél fogva más szerv kizárólagos hatáskörébe. A két mód akármelyikén keresztül került egy ügy a helyi közügy kategóriájába, az az önkormányzat **saját** feladat- és hatáskörébe tartozik. A helyi közügyek körének intézését az önkormányzaton kívül más szerv nem végezheti. A törvény által az önkormányzat számára megállapított helyi közügy intézése **kötelező**, hiszen az önkormányzat alkotmányos rendeltetése éppen az, hogy helyi közügyeket intézzen. A törvényben rögzített helyi közügyeket illetően az önkormányzat olyan feladat- és hatáskörrel rendelkezik, amelyet **köteles** ellátni. Az önkormányzatok saját feladat- és hatásköreinek első csoportja tehát a **kötelezően ellátandó feladatok** köre. A kötelező feladatok ellátása az önkormányzat mint szervezet létének *conditio sine qua nonja*.

Ha a törvényi feltételek fennállnak, az önkormányzat **saját döntése** alapján **saját maga számára** is meghatározhat olyan ügyeket, amelyeket helyi közügynek tekint és helyi közügyként igazgat. Az így keletkező közügy szintén **saját feladat- és hatáskört** jelent a helyi önkormányzat számára. Az önkéntes vállalása történhet úgy, hogy a helyi önkormányzat olyan feladat végzésére vállalkozik, amelyet addig nem látott el. A Möt. feladatrendszerében az ilyen feladatok **önként vállalt** – más kifejezéssel: szabadon választható, fakultatív – feladatok. A feladatok önkéntes vállalása azonban történhet azonképpen is, hogy az önkormányzat más önkormányzat vagy állami szerv által ellátandó feladatot **vállal magára**. Ez az **önként átvállalt** – más kifejezéssel: alternatív – feladatok köre. A feladatok önkéntes vállalása, illetve önkéntes átvállalása az önkormányzati **autonómia** lényegéhez tartozó jelenség, és jogi alapját az képezi, hogy a helyi önkormányzás jogát részletező törvényben meghatározott feladat- és hatásköri szabályok **nem kimerítőek**, hanem csak az önkormányzat működésének szükséges mértékét fejezik ki. A helyi önkormányzás elvével ezeknél több



feladat teljesítése és hatáskör gyakorlása is összeegyeztethető. A feladatok önkéntes vállalása, illetve átvállalása éppen ezt a lehetőséget tölti ki új tartalommal. A helyi önkormányzás lényegét az adja, hogy az önkormányzatok saját feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek, mert ez biztosítja számukra az autonómiát és jogvédelmük eszközei is a feladat- és hatáskörökhöz kapcsolódhatnak.

Az önkormányzatoknak az a rendeltetése és képessége, hogy helyi közügyeket intézzenek, **közigazgatási szerepüket** illetően távolabbi következményekkel is jár. Nevezetesen azzal, hogy alkalmas intézményt és szervezetet jelentenek az összállami államigazgatási feladatok végrehajtásában való **helyi részvétel** megvalósítására. Az önkormányzatok megbízhatóak olyan állami feladatok ellátásával, amelyeket valójában az **államigazgatás helyi szerveinek** kellene ellátniuk, de különböző megfontolásokból mégsem azok látják el. Az államigazgatás rendszerében a megfelelő helyi szervek minden településen nincsenek jelen, az önkormányzatok szervei viszont igen. A helyi igazgatás két nagy rendszere, a helyi államigazgatás és a helyi önkormányzati igazgatás közötti **funkcionális munkamegosztás** teljes következetességgel nem valósítható meg. Nehezen kivitelezhető, hogy államigazgatási végrehajtási típusú feladatokat, melyeket **hatósági** hatáskörök gyakorlásával kell megvalósítani, kizárólag helyi államigazgatási szervek lássanak el, a helyi önkormányzatokra pedig csak a lakossági **közszolgáltatások** nyújtása maradjon. A helyi államigazgatási hálózat hiányainak pótlására az állam az önkormányzatok szerveit használja ilyenkor: az állam az önkormányzatok közvetítésével intézi az államigazgatás ügyeit. Mindez olyan önkormányzati feladat- és hatásköröket eredményez, amelyek természetük szerint államigazgatásiak, de az állam megbízása alapján, **átruházott hatáskörben** az önkormányzatok gyakorolják azokat. A helyi önkormányzatokhoz utalt államigazgatási feladat- és hatáskörök **nem saját feladat- és hatáskörei** az önkormányzatoknak. Átruházott feladat- és hatáskörben eljárva a helyi önkormányzatokat **nem illeti meg az autonómia**, mert ilyen esetekben államigazgatási

ügyeket intéznek, és ilyen ügyintézési eljárásban az államigazgatási szervek sem rendelkeznenek autonómiával.

A helyi igazgatás átalakításának folyamatában 2013 óta nemcsak az önkormányzati igazgatásra tartozó helyi közügyek körének szűkülése figyelhető meg, hanem az is, hogy az önkormányzatok által gyakorolt államigazgatási feladat- és hatáskörök száma radikálisan lecsökkent. A helyi államigazgatási feladat- és hatáskörök szinte kivétel nélkül a Kormány helyi államigazgatási szerveiként működő kormányhivatalokhoz, illetve a járási hivatalokhoz kerültek.

### 3.6.3. A helyi önkormányzatok saját feladat- és hatáskörei

Az önkormányzatok saját feladat- és hatáskörei az önkormányzáshoz való jog leképezését, formába öntését jelentik. Önkormányozni általában, jogi keretek nélkül nem lehet. Az önkormányzat saját feladat- és hatáskörei jogszabályok által meghatározottak, és azt fejezik ki, hogy a választópolgárok **önkormányzáshoz** való joga az **önkormányzat** milyen feladatainak ellátásával, illetve milyen hatásköreinek gyakorlása révén valósulhat meg. Az önkormányzáshoz való jog és az önkormányzat saját feladat- és hatáskörei között „közelítő” kapcsolat áll fenn. Azt aligha lehet pontosan megítélni, hogy az önkormányzáshoz való jog teljes egészében mikor fejeződik ki az önkormányzati feladat- és hatásköri rendben. A másik szélső eset leírása könnyebb. Nincs összhang az önkormányzáshoz való jog és az önkormányzatok feladat- és hatáskörei között, ha az utóbbiak úgy vannak megállapítva, hogy kiüresítik, eljelentéktelenítik az előbbi gyakorlását. A **lényegiségi elmélet**<sup>174</sup> logikáját követve azt lehet mondani, hogy az **önkormányzati feladat- és hatáskörök** nem állhatnak ellentétben az **önkormányzáshoz való jog** lényegével. Az önkormányzáshoz való jog lényege egyrészt, hogy a választópolgárok helyi közösségének legyen **befolyása** a helyi közügyek

<sup>174</sup> Vö.: HÄBERLE, Peter (1972): *Die Wesensgehaltgarantie des Art.19. Abs.2 Grundgesetz*. (2., ergänzte Auflage.) Karlsruhe, Verlag C. F. Müller. 58–59.

körének meghatározására, másrészt, hogy a helyi önkormányzatoknak legyenek olyan feladat- és hatáskörei, amelyek a **lakosság széles körének érdekeit** szolgáló közhatalom-gyakorlást és autonóm ügyintéztést tesznek lehetővé. Az önkormányzatok feladat- és hatásköreit úgy kell meghatározni, hogy azok **intézményi garanciát** jelentsenek az önkormányzashoz való jog tényleges megvalósulásához. A Möt. 13. § (1) bekezdése felsorolja ugyan a települési önkormányzatok által ellátható feladatokat – jelezve azt, hogy ezek nem tartoznak más szerv hatáskörébe –, de a szükséges hatáskörök megállapítását **további törvényekre** bízta. A gyakorlatban ezek a törvények „közönséges” – tehát nem minősített – ágazati törvények, amelyek egy-egy szakterület szabályozása során határozzák meg, hogy velük kapcsolatban az önkormányzatok milyen hatáskörökkel rendelkeznek. Az önkormányzatok hatáskörökkel való ellátásának látszólag nincsenek garanciális jellegű mércéi sem az Alaptörvényben, sem a Möt.-ben, valójában azonban az önkormányzati hatásköröket rögzítő ágazati törvények előírásainak az **önkormányzashoz való jog lényegét** érvényre kell juttatniuk: azt sem ki nem üresíthetik, sem funkciójától el nem téríthetik. Jóllehet, a törvényhozó nagy fokú szabadsággal rendelkezik a helyi közügyek meghatározásában, de mégis tekintettel kell lennie arra, hogy a helyi közügyek számának és tartományának megváltoztatása során az önkormányzatok feladat- és hatáskörét **nem csökkentheti** azon szint alá, ahol már nem beszélhetünk az önkormányzashoz való jog gyakorlásáról. Azok a döntési jogkörök, amelyek nélkül az önkormányzashoz való jog gyakorlásaként a helyi közügyek intézése nem végezhető, a helyi önkormányzatoktól nem vonhatók el.<sup>175</sup>

A helyi önkormányzatok saját feladatainak központi eleme a **kötelezően ellátandó feladatok** köre. A Möt. nem használja ugyan a *kötelező* jelzőt, de a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében **ellátandó** helyi önkormányzati feladatokat említ,

<sup>175</sup> Lásd: 47/1991. (IX. 24.) AB határozat

ami nyilvánvalóan azt jelenti, hogy az ilyen feladatok ellátása kötelező. A Möt. 13. § (1) bekezdésében felsorolt feladatok hosszú listája nem lezárt, törvénnyel tovább bővíthető.

Helyi önkormányzati feladat különösen:

- a településfejlesztés és területrendezés;
- a településüzemeltetés;
- a közterületek elnevezése;
- az egészségügyi alapellátás;
- a környezet-egészségügy;
- az óvodai ellátás;
- a kulturális szolgáltatás;
- a gyermekjóléti szolgáltatások;
- a szociális szolgáltatások;
- a lakás- és helyiséggazdálkodás;
- a hajléktalanellátás;
- a helyi környezet- és természetvédelem;
- a honvédelem, a polgári védelem és a katasztrófavédelem;
- a helyi közfoglalkoztatás;
- a helyi adóztatás és a turizmus;
- a kistermelői értékesítés;
- a sport- és ifjúsági ügyek;
- a nemzetiségi ügyek;
- a települési közbiztonság;
- a helyi közösségi közlekedés;
- a hulladékgazdálkodás;
- a távhőszolgáltatás;
- a víziközmű-szolgáltatás.

E feladatok ellátásának részletes szabályait, ha a Möt. másként nem rendelkezik, jogszabályok – tehát akár miniszteri rendelet – tartalmazzák. A Möt. 10. § (1) bekezdése szerint az önkormányzatok számára további kötelező feladatot **törvény** írhat elő. A kötelező feladatok

teljesítése irányába hat az önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet eszköze, mindenekelőtt az elmulasztott rendeletek közzétételének, valamint a nem teljesített közszolgáltatás pótlása. A különböző törvények napjainkig mintegy 700 kötelező önkormányzati feladatot határoztak meg. A kötelező feladatok ellátására való képesség az önkormányzathoz való jog **önálló gyakorlására** való képességet is jelenti, vagyis közigazgatási rendeltetésének megfelelően önállóan csak olyan önkormányzat létezhet, amely kötelező feladatait teljesíteni tudja. Önmagában az a tény, hogy valamilyen helyi területi egységben választópolgárok élnek, még nem elégséges alap ahhoz, hogy közösségük saját önkormányzati keretek között működjön. Az önkormányzatnak a kötelező feladatok önálló ellátására való képtelensége azonban nem zárja ki – sőt az önkormányzathoz való jog célja szerint egyenesen megköveteli –, hogy más önkormányzatokkal összefogva, **társulva** a feladatteljesítéshez szükséges kapacitásokat megteremtse.

Az önkormányzatok különböző helyi igazgatási igényeire, valamint eltérő önkormányzati kapacitására figyelemmel a törvényalkotónak a kötelező feladat- és hatásköröket **differenciáltan kell meghatározni** és az önkormányzatokra telepítenie. A kötelező feladat- és hatáskörök kiosztásakor tekintetbe kell venni azok **jellegét**, továbbá a helyi önkormányzatok eltérő **adottságait**, ezek között is elsősorban a gazdasági **teljesítőképeséget**, valamint a lakosság számát és az önkormányzat közigazgatási területének nagyságát. A kötelező feladatok ellátásához szükséges alapvető személyi, tárgyi és anyagi feltételeket jogszabály meghatározhatja. Ha viszont a törvény valamely feladat ellátásának kötelezettségét írta elő, biztosítania kell az ehhez szükséges **anyagi feltételeket**. Az Alaptörvény 34. § (1) bekezdése azt írja elő, hogy kötelező feladat- és hatáskör megállapítása esetén az önkormányzat **azzal arányban álló** költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult. Az anyagi feltételek rendelkezésre bocsátásának a törvényhozót terhelő kötelezettségéből nem következik, hogy a kötelező feladatok ellátásával járó tényleges kiadások teljes állami

fedezetéről kellene gondoskodnia. A kötelező feladatok pénzügyi fedezetét úgy kell meghatározni, hogy az önkormányzat **saját bevétele** és az e célra kapott **állami támogatás** összességében biztosítsa a feladat megfelelő ellátását. Az anyagi feltételek rendelkezésre állásának és rendelkezésre bocsátásának ez a konstrukciója akár azt is jelenti, hogy a kötelező feladat ellátásával járó költségek meghatározott részét az önkormányzatnak **helyi adó** kivetése útján kell fedeznie. De az a következtetés sem zárható ki, hogy az önkormányzati tulajdon biztosítása önmagában elegendő fedezet az újabb kötelező feladatok ellátásához.

A kötelezően ellátandó feladatok és az önkormányzathoz való jog kapcsolatából következik, hogy az önkormányzatok feladatai sorában a kötelező feladatokat **elsőbbség** illeti meg. Erre utal a Möt. 10. § (2) bekezdése, midőn kimondja: a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladatok és hatáskörök ellátását az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti.

Az önkormányzathoz való jog magában foglalja, hogy az önkormányzat a lakosság számára olyan közszolgáltatásokat is nyújtson, amelyek meghaladják a kötelező feladatok által megkövetelt szintet vagy mértéket. A Möt. 10. § (2) bekezdése – a helyi autonómia megnyilvánulásaként – lehetővé teszi, hogy a helyi önkormányzatok **önként vállalt feladatokat** is ellássanak. Az önként vállalt közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes. Az önkéntes feladatvállalásnak azonban vannak törvényi feltételei, nevezetesen: a feladatellátásnak olyan ügyre kell irányulnia, ami **helyi közügynek** tekinthető, feltéve, hogy az ügy intézése **nem tartozik más szerv hatáskörébe** és intézése **egyébként sem ütközik jogszabályba**. E feltételek teljesülése esetén is csak akkor lehetséges önkéntes feladatvállalás, ha az az önkormányzatok **saját bevételeiből** fedezhető, illetve ha erre a célra **külön források** állnak rendelkezésére. Számos önkormányzat vállal önként többletfeladatot a helyi közbiztonsággal összefüggésben. Ehhez a jogi alapot a Möt. 17. §-a teremti meg. Az önként vállalt feladat ellátása érdekében az önkormányzat saját rendészeti

szervet hozhat létre, és együtt kell működnie az illetékes megyei vagy fővárosi rendőr-főkapitánysággal.

Az önkormányzatok által ellátható feladatok elkülönült csoportját alkotják az **önként átvállalt feladatok**. Az önként átvállalt feladatok körében az önkormányzat olyan helyi jelentőségű ügyek intézésére vállalkozik, amelyek más önkormányzat, kivételesen pedig államigazgatási szerv feladatkörébe tartoznak. Önként az az önkormányzat vállalhat át feladatot, amelyik a hozzá hasonló önkormányzatoknál **nagyobb gazdasági és igazgatási teljesítőképességgel** rendelkezik. Feladat önkéntes átvállalása esetén a helyi önkormányzat olyan feladatokat is ellát, amelyeket általában a bővebb forrásokkal és nagyobb lakossággal rendelkező önkormányzatok kötelező feladatként látnak el. Azt a feladatot lehet átvállalni, amelynek helybeli ellátását a **lakosság igényei** indokoltta teszik, és amely állami **többlettámogatás nélkül**, az eddiginél **gazdaságosabban, legalább azonos színvonalon** teljesíthető. A Mötvt. kizárja, hogy megyei önkormányzattól helyi önkormányzat feladatot vállaljon át. Államigazgatási szervtől a helyi önkormányzat feladatot egybehangzó **megállapodásuk** alapján vállalhat át. A megállapodásban ki kell térni az átvállalt feladat ellátásának finanszírozására. A helyi önkormányzatok önkéntes feladatátvállalásait **törvényességi felügyeleti jogkörében** a megyei, illetve a fővárosi kormányhivatal vizsgálja.

A helyi önkormányzat saját feladat- és hatásköri rendjében különleges hely illeti meg az **önkormányzati hatósági ügyek** intézését. Az önkormányzat a helyi közügyek ellátása során nemcsak szervezéssel és közszolgáltatások nyújtásával igazgat, hanem önkormányzati hatósági eljárások útján is. A helyi közügyek körébe tartozó tárgykört **törvény vagy önkormányzati rendelet** önkormányzati hatósági ügygé nyilváníthat. Ennek az a következménye, hogy az ügy intézése során az önkormányzat szerve az érintettre – az ügyfélre – nézve **jogokat és kötelezettségeket** megállapító egyedi döntést, **határozatot** hoz. Az önkormányzati hatósági ügyben közvetlenül megmutatkozik, hogy

az önkormányzat helyi keretek között **közhatalmat** gyakorol. Az önkormányzati hatósági ügyben való döntési hatáskör az önkormányzat **képviselő-testületét** illeti meg, de ezt a hatáskörét a polgármesterre, bizottságára, jegyzőjére, illetve társulásra átruházhatja. A Mötv. 132. § (4) bekezdésének b) pontja úgy rendelkezik, hogy az önkormányzati hatósági ügyekre a megyei, illetve a fővárosi kormányhivatal **törvényességi felügyelete nem terjed ki**. Az önkormányzati hatósági ügyek mintegy 90%-a **szociális ügy**, jóval kisebb arányt képviselnek a **gyámügyek**, a többi helyi közügy tekintetében pedig önkormányzati hatósági döntés alig születik.

#### 3.6.4. A helyi önkormányzatok államigazgatási feladat- és hatáskörei

Az önkormányzati hatósági ügyek természetüket tekintve **lényegesen különböznek** az önkormányzatokhoz utalt államigazgatási hatósági ügyektől. Az államigazgatási hatósági ügyek kívül esnek a helyi önkormányzás hatókörén, mert az állam egységes végrehajtó hatalmának területi és helyi munkamegosztás szerint tagolt **külön rendszerét** alkotják. Az államigazgatási hatósági ügyek **területi és helyi felosztása** gyakran egybeesik a helyi önkormányzatok tagolódásával. A helyi önkormányzat olyan szervezet, amely nemcsak a helyi önkormányzás és a közhatalom helyi gyakorlásának feladatait képes ellátni, hanem képes úgy is igazgatni, ahogy az az államigazgatás hatóságaitól elvárható. Az állam bizonyos államigazgatási hatósági feladatainak ellátásához ezért igénybe veheti az önkormányzatok szervezetét és személyi állományát. Az államhatalom egységességének elvéből következik, hogy bizonyos feltételek mellett az államigazgatási hatósági feladatok az **önkormányzatok közvetítésével** is elláthatók.

Lényegesen kisebb mértékben, mint 1990 és 2011 között, amikor az önkormányzatok által intézett államigazgatási hatósági ügyek száma évente 10 millió körül mozgott, a Mötv. nyomán kialakult helyi



önkormányzati rendszerben az önkormányzatok **államigazgatási feladat- és hatáskörökkel** továbbra is rendelkeznek. Az államigazgatási ügy országos közügy, de intézését helyi közigazgatási szervek végzik. E szervek többnyire az államigazgatás önkormányzatoktól elkülönülő helyi szervei, de közigazgatás-politikai és közigazgatás-gazdaságossági megfontolásokból államigazgatási ügy intézését az önkormányzat szerveire is lehet telepíteni. Az önkormányzatok számára államigazgatási feladat- és hatáskört **törvény** vagy törvény felhatalmazása alapján **kormányrendelet** állapíthat meg. E feladat- és hatásköröket az önkormányzatok az állam **megbízásából** látják el, azok nem az önkormányzat saját feladat- és hatáskörei. Államigazgatási hatósági ügyekben az önkormányzat **tisztségviselői és köztisztviselői** járnak el, ők az **önálló címzettjei** az államigazgatási hatósági ügyeknek, az önkormányzat szerveinek velük szemben utasítási joga nincs. A hatósági ügyek e fajtáiban a **polgármester**, a **jegyző**, a polgármesteri hivatal **ügyintézője** és az önkormányzatok megállapodása alapján hatósági célra létrehozott önkormányzati **társulás** rendelkezik hatáskörrel. Az államigazgatási ügyek hatósági ügyek, **közhatalmi** természetűek, vagyis az ezekben született döntés az ügyfelekre nézve közvetlen jogi hatással jár. Az ilyen döntések tekintetében – a Ket. alkalmazásával – államigazgatási úton van **jogorvoslatnak** helye, melyet államigazgatási szervek – általában a megyei és fővárosi kormányhivatalok – bírálhatnak el. Az államigazgatási ügyeket illetően a kormányhivatalok **felügyeleti jogkör**t is gyakorolnak, és kiterjed rájuk általános területi **koordinációs** jogkörük is.

### 3.7. A helyi önkormányzat képviseleti szervei

#### 3.7.1. A helyi önkormányzat szervei és a hatalommegosztás

A helyi önkormányzás a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása révén valósul meg. Ennek szükségképpeni feltétele – ha csak nem *Rousseau* folyamatosan tanácskozó közösségi demokráciáját

tartjuk az önkormányzás ideális formájának –, hogy a helyi önkormányzás **intézményi és szervezeti keretek közé** legyen terelve. Az önkormányzás közvetlen módjának a helyi közhatalom gyakorlásában van szerepe, de a helyi közügyek intézése így aligha biztosítható. A helyi közügyek intézése **formalizált és szabályozott** szervezeti keretek között történik, ugyanúgy, ahogy a főhatalom gyakorlása is az állam rögzített szervezetrendszer igényli. Az önkormányzáshoz való joggal összefüggő autonómia nem terjed addig, hogy az önkormányzati szervezet szabadon kialakítható legyen. Az Alaptörvény 32. cikkében olvasható tétel, miszerint a helyi önkormányzat meghatározza szervezeti és működési rendjét, úgy értendő, hogy az önkormányzati funkció betöltéséhez **szükséges szerveket létre kell hoznia**, azok működését azonban a helyi közügyek intézéséhez igazodó tartalommal megtöltheti. Mindebből következik, hogy önkormányzat csak olyan szervezeti alaprendben működhet, amelyet a Mötv. számukra meghatároz. A Mötv. 53. §-a részletekbe menően szabályozza, hogy az önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatának milyen rendelkezéseket kell tartalmaznia, miáltal korlátozza szervezetalkítási szabadságukat.

Az önkormányzati szervezet **része** az államszervezetnek. Az államszervezet felépülésének alkotmányos elvei az önkormányzatok szervezetére is vonatkoznak, abban meg kell jelenniük. Alkotmányos államban alapvető követelmény, hogy a **hatalommegosztás** szempontjainak az államszervezetben érvényesülniük kell – miként ezt az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése is megfogalmazza. A helyi önkormányzás a közhatalom helyi területi egységek határai között történő gyakorlása, amely csak viszonylagosan különül el az országos méretű közhatalom-gyakorlástól. Mindemellett a hatalommegosztásnak csak egyik összetevője, hogy az országos és a helyi közhatalom **egymás ellensúlyát** képezi. A **kölcsönösség** hatalommegosztási követelménye<sup>176</sup> azt jelenti, hogy nemcsak a helyi hatalomnak kell

<sup>176</sup> Vö.: LOEWENSTEIN, Karl (1965): *Political Power and the Governmental Process*. (Second Edition.) Chicago–London, The University of Chicago Press. 52.

ellensúlyoznia az országos hatalmat, hanem az országosnak is a helyit. A hatalommegosztásnak nemcsak szervezetek közötti, hanem **szervezeten belüli** dimenziója is van. Az Alaptörvény államfelfogásában a helyi önkormányzás nem az államhatalom kisebb területi egységre zsugorított másolata, hanem az államhatalom adott területre jutó részének gyakorlása. A hatalommegosztás lényegét adó **ellensúlyokat** tehát az önkormányzatok szervezetében kell kiépíteni. Ez az elvi alapja annak, hogy az Alaptörvény keretei között a Mötv. a hatalommegosztás elvét döntően az önkormányzati szervezeten **belül**, és nem annyira az önkormányzat és az állam közötti viszonyban érvényesíti. A szervezeten belüli ellensúlyok kialakításának fontos eleme, hogy 1994 óta nemcsak az önkormányzatok képviselő-testületének tagjait, hanem a polgármestereket is **közvetlenül** a választópolgárok választják. Ugyancsak a belső hatalommegosztás összetevőjeként értékelhető, hogy a jegyző – mint az önkormányzat hivatali szervének vezetője – a képviselő-testülettel szemben is rendelkezik bizonyos jogokkal. Az önkormányzat szervezetén belüli hatalommegosztás érvényesülése érdekében írja elő a Mötv., hogy az önkormányzatoknak milyen szervezeti egységekkel kell rendelkezniük, és ez az oka annak, hogy a mintegy **modellként** kötelezően előírt szervezeti tagolódástól az önkormányzatok nem térhetnek el. A helyi önkormányzat **jogi személy**, ezzel szorosan összefügg, hogy törvényben meghatározott szervezeti alakzattal és tulajdonságokkal kell rendelkeznie.

### 3.7.2. Az önkormányzati képviselő-testület és a közgyűlés

A Mötv. 41. § (2) bekezdéséből kifolyólag a helyi önkormányzatok **meghatározó jelentőségű szerve a képviselő-testület**: az önkormányzati feladatok **ellátását** a képviselő-testület és szervei biztosítják. Az önkormányzati képviselő-testület jogállásának megfelelő szerv a megyékben és a fővárosban a **közgyűlés**. A törvényi előírás az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdésében foglaltakra vezethető vissza, nevezetesen arra, hogy

a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja. Önkormányzati döntéseket **saját jogon** a képviselő-testület hozhat. A törvényhely szerint saját jogon önkormányzati döntés **helyi népszavazáson** is születhet, de valójában a népszavazási határozmány is azzal ölt jogi formát, hogy a képviselő-testület jogi aktusba foglalja azt. A képviselő-testület elsődlegességét az is mutatja, hogy egyes hatásköreit **átruháztatja** a polgármesterre, a társulásra, a részönkormányzat testületére és a jegyzőre. A hatáskörök átruházása bármikor visszavonható. Az önkormányzat e szervei így szintén önkormányzati döntést hoznak, de nem saját jogon, hanem a képviselő-testület által **utasíthatóan**. A képviselő-testület **csak önkormányzati feladat- és hatáskört** láthat el, államigazgatási feladat- és hatáskör hozzá nem telepíthető, mert a Möt. 18. § (1) bekezdése nem említi azon önkormányzati szervek között, amelyek államigazgatási ügyek intézésével megbízhatóak lennének. A képviselő-testület a helyi közügyek intézése körében **nagy fokú önállósággal** rendelkezik. Mindemellett a képviselő-testület döntési szabadsága elé a Möt. és a kötelező feladatokat megállapító törvények állítanak **korlátokat** azzal, hogy az önkormányzati igazgatás, az önkormányzati hatósági ügyek és a közszolgáltatások tekintetében számos előírást tesznek a döntések tartalmát illetően.

Az önkormányzat képviselő-testülete – mint valamennyi testületi döntéshozó szerv – szakaszosan működik, **üléseit szükség szerint**, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott számban, de legalább évi hat alkalommal tartja. A feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek egy része azonban folyamatos intézést igényel, ezért engedi meg a Möt. ezek átruházását a testület szerveire. Az önkormányzás megvalósulása szempontjából legalapvetőbb feladat- és hatáskörök azonban a Möt. 42. §-a szerint nem ruházhatók át.

A képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át:

- a rendeletalkotás;
- a szervezetének kialakítása;
- a helyi népszavazás elrendelése;

- a gazdasági program meghatározása és a hitelfelvétel;
- az önkormányzati társulás létrehozása;
- a külföldi önkormányzattal való megállapodás;
- az intézmény alapítása;
- a közterület elnevezése;
- az eljárás kezdeményezése az Alkotmánybíróságnál;
- a bíróságok ülnökeinek megválasztása;
- az állásfoglalás intézmények átszervezéséről;
- a méltatlansági, vagyonyilatkozati és összeférhetlenségi ügyek;
- a képviselői megbíztatás megszűnéséről való döntés;
- a településfejlesztési tervek jóváhagyása;
- a területszervezési kezdeményezés; valamint
- a vagyonátruházási döntés.

További át nem ruházható hatásköröket **törvényben** lehet megállapítani. A képviselő-testület át nem ruházható hatáskörökben megnyilvánuló dominanciáját ellensúlyozza, hogy a testület valamennyi döntésével kapcsolatban a **polgármester felfüggesztő hatályú vétóval** élhet, kivételesen és halaszthatatlan esetben a testületi ülések között határozatot hozhat, továbbá pótolhatja a képviselő-testület elmulasztott döntéseit.

A képviselő-testület azokat a hatásköreit, amelyek nem minősülnek át nem ruházható hatáskörnek, a polgármesterre, a társulásra, a részönkormányzat testületére és a jegyzőre **átruházhatja**. Az önkormányzati hatósági jogkörök átruházásáról a képviselő-testületnek **rendeletet** kell alkotnia, az egyéb hatáskörök átruházására a képviselő-testület bármilyen jogi aktusának formájában sor kerülhet. Az átruházott hatáskörben eljáró szervet a képviselő-testület **utasíthatja**, kivéve az önkormányzati hatósági hatásköröket, ez utóbbiaknál ugyanis az utasítás a hatósági **hatáskör elvonásának** tilalmazott esete lenne. Mindez természetesen nem zárja ki, hogy a képviselő-testület a hatáskör átruházására vonatkozó döntését **visszavonja**.

A képviselő-testület hatásköreit **ülésein** gyakorolja. A képviselő-testület **alakuló ülését** a választás eredményének jogerőssé válását követő tizenöt napon belül a polgármester hívja össze és vezeti. Az alakuló ülésen kell megalkotni, illetve felülvizsgálni a szervezeti és működési szabályzatot, megválasztani a bizottságokat és a testületi hatáskörbe tartozó tisztségviselőket. A képviselő-testület **üléseit** ezt követően a polgármester hívja össze és vezeti, akadályoztatása esetén e jogkör az alpolgármestert illeti meg. A képviselő-testület ülése főszabály szerint **nyilvános. Zárt ülést** kell tartani önkormányzati hatósági ügy, összeférhetlenségi, méltatlansági, kiténtetési, fegyelmi, kinevezési, felmentési ügy tárgyalásakor, valamint akkor, ha a testület választ. Zárt ülés tartható, ha a testület a vagyonával való rendelkezésről vagy az általa kiírt pályázat feltételeiről tárgyal. Zárt ülésen csak a képviselő-testület tagjai, a polgármester, az alpolgármester és a jegyző, a meghívott ügyintéző és a szakértő vehet részt. A zárt ülésen hozott képviselő-testületi döntés nyilvános. Zárt ülésen a képviselő-testület **csak egyedi határozatot** hozhat, rendeletalkotásra ebben az ülésezési módban nincs lehetőség.<sup>177</sup>

A képviselő-testület **határozatképes**, ha az ülésen a képviselők több mint fele jelen van. A határozatképességet folyamatosan figyelemmel kell kísérni. Az **egyszerű többséget** igénylő javaslatok elfogadásához a **jelen lévő** képviselők, a **minősített többséget** igénylő javaslatok elfogadásához az **összes** képviselő több mint felének igen szavazata szükséges. A **fővárosi közgyűlésen** az általában irányadó szavazatarány mellett a főváros lakosságszámának együttesen több mint a felét kitevő lakosságszámú **fővárosi kerületek polgármestereinek** igen szavazata is szükséges. A képviselő-testület döntéseit **nyílt szavazással** hozza. A képviselők egynegyedének indítványára a szavazás **név szerint** történik, de név szerinti szavazás elrendelhető azokban az esetekben is, amelyekre ezt törvény vagy a szervezeti és

<sup>177</sup> Vö.: 17/1997. (II. 28.) AB határozat

működési szabályzat előírja. A Mötv. 55. § (1) bekezdése értelmében név szerint – és minősített többségű – szavazást kell tartani, ha a képviselő-testület a megbízatásának lejárta előtt kimondja feloszlását. A fővárosi közgyűlés esetében viszont a feloszlás kimondásához az összes képviselő négyötödének, valamint a főváros lakosságszámának legalább négyötödét kitevő lakosságszámú fővárosi kerületek polgármestereinek igen szavazata szükséges. **Titkos szavazást** tarthat a képviselő-testület, ha a Mötv. 46. § (2) bekezdése értelmében az ügyben zárt ülésű tárgyalásnak lenne helye. Ha a szavazás eredménye felől kétség merül fel, a szavazást egy alkalommal meg lehet ismételni. A képviselő-testület üléséről **jegyzőkönyvet** kell készíteni, a jegyzőkönyv közokirat, amelyet a polgármester és a jegyző ír alá. A jegyzőkönyvet a kormányhivatalnak meg kell küldeni. A választópolgárok – a zárt ülés kivételével – a testületi ülés jegyzőkönyvébe betekinhetnek, miként az ülésre benyújtott előterjesztések szövegébe is.

A képviselő-testület döntése **rendelet vagy határozat**. A **rendelet-alkotás** a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre, a rendelet elfogadásához minősített többségű szavazás szükséges. A rendeletet a polgármester és a jegyző írja alá, kihirdetéséről pedig a jegyző gondoskodik. A rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul meg kell küldeni a törvényességi felügyeletet gyakorló kormányhivatalnak, amely azt továbbítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek. A képviselő-testületek **határozatai** normatív természetűek és egyediek egyaránt lehetnek. A **normatív határozatok** közjogi szervezetszabályozó eszközök, míg az **egyedi határozatok** nem közigazgatási jogi aktusok is lehetnek. A képviselő-testület határozataira a rendeletekre vonatkozó jogi előírásokat megfelelően alkalmazni kell. A képviselő-testület legalább évente egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást tart. A közmeghallgatáson elhangzott javaslatokra nyomban vagy legkésőbb tizenöt napon belül választ kell adni.

A települési önkormányzat képviselő-testülete más települési képviselő-testülettel **társult képviselő-testületet** alakíthat. Társult képviselő-

testület – a Mötv. 56. § (5) bekezdése alapján – általában úgy hozható létre, hogy az érdekelt települési képviselő-testületek a települések lakosság-számának arányában **választják meg** tagjait a települési képviselők közül. A társult képviselő-testületek részben vagy egészben **egyesítik költségvetésüket, közös önkormányzati hivatalt** tartanak fenn és **közösen működtetnek** intézményeket. Azokban az ügyekben azonban, amelyek kizárólag egy települést érintenek, az adott település képviselő-testülete **önállóan** dönt. A társult képviselő-testületet össze kell hívni bármelyik részt vevő település polgármesterének kezdeményezésére.

### 3.7.3. A képviselő-testület megbízásának keletkezése és megszűnése

Az önkormányzati képviselői testületek tagjainak megbízása **képviselővé választásukkal** keletkezik. A megbízás korábban négy, 2014 óta **öt évre** szól. Az önkormányzati választás anyagi jogi szabályait a 2010. évi L. törvény, eljárási szabályait pedig a 2013. évi XXXVI. törvény tartalmazza. A választás módja és a megszerezhető mandátumok száma különbözik aszerint, hogy **települési, megyei** vagy **fővárosi** önkormányzat képviselői szervébe történő választásról van-e szó. A megszerezhető mandátumok számát a **területi lakosság** általános önkormányzati választások évének január 1-ji száma alapján kell meghatározni. A tízezer lakost el nem érő települések esetén a település egy választókerületet alkot, és a képviselőket **egyéni listás** rendszerben választják. Képviselő az lesz, aki a megválasztható képviselők száma szerint a legtöbb érvényes szavazatot kapta. A tízezer lakost meghaladó településeken és a fővárosi kerületekben az önkormányzati képviselőket **vegyes választási rendszerben** választják: mandátum az egyéni választókerületben és kompenzációs listán szerezhető. Egyéni kerületben az jut mandátumhoz, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta, kompenzációs listáról pedig az egyéni választókerületekből összegyűlt töredékszavazatok arányában osztják ki a mandátumokat.



A fővárosi közgyűlés tagja az lesz, aki a **főpolgármesteri** választáson mandátumot szerzett, tagja továbbá a megválasztott huszonhárom **kerületi polgármester** és további kilenc, **kompensációs listáról** mandátumot szerzett személy. A megyei közgyűlés tagjait **megyei listáról** választják, úgy, hogy minden megye egy választókerületet alkot. A megyei listáról mandátum a megye lakossága szerint meghatározott számban szerezhető, de a megyei lakosság számába a megyei jogú városok és a főváros lakosait nem lehet beleszámítani.

Az önkormányzati képviseleti szervek megbízatása megválasztott tagjaiknak **alakuló ülésével kezdődik**, és főszabály szerint a következő általános önkormányzati választásokon megválasztott testület **alakuló üléséig tart**. Az önkormányzati képviseleti testületek megbízatása öt évre szól, de a megbízatási idő letelte előtt is megszűnhet. A testület kimondhatja **feloszlását**, de megbízatása idő előtt akkor is megszűnik, ha az Országgyűlés **feloszlata**. A feloszlata elrendelésének akkor van helye, ha az önkormányzat képviseleti szerve alaptörvény-ellenesen működik, ilyen döntés azonban csak a Kormány javaslatára és az Alkotmánybíróság véleményének kikérésével hozható. A feloszlata és a feloszlata nemcsak a képviseleti testület, hanem a polgármester megbízatását is megszünteti. Feloszlata esetén a testület és a polgármester a következő képviselő-testületi és polgármester választásig **hivatalban marad**, feloszlata esetén pedig az új választásokig a köztársasági elnök által **kijelölt kormány megbízott** látja el az önkormányzat feladat- és hatásköreit. Az önkormányzati képviselők megbízatása általában öt évre szóló **megbízatásuk leteltével** szűnik meg, de a mandátum **idő előtti megszűnésére** az ő esetükben is sor kerülhet.

A soron következő általános önkormányzati választások előtt szűnik meg a képviselő megbízatása, ha:

- megválasztásának feltételei már nem állnak fenn;
- kimondták összeférhetetlenségét;
- megállapították méltatlanságát;
- egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésein;

- lemondott megbízatásáról;
- a képviselő-testületet feloszlatták;
- a képviselő-testület kimondta feloszlását;
- a képviselő elhunyt.

A választópolgárok által választott **polgármesteri megbízatás** megszűnésének ugyanezek az esetei, azzal az eltéréssel, hogy az ő esetében nem a megbízatás gyakorlásától való távolmaradás, hanem a sorozatosan törvénytértő tevékenység vagy mulasztás bírósági megállapítása a megszűnési ok.

#### 3.7.4. A helyi önkormányzati képviselők jogállása

A helyi önkormányzati képviselő **megbízatása**, jogai és kötelezettségei a megválasztásával keletkeznek, és a megbízatás megszűnésével szűnnek meg. Az önkormányzati képviselő a képviselő-testület alakuló ülésén, időközi választás esetén a megválasztását követő ülésen **esküt tesz**. Az önkormányzati képviselő az önkormányzat működési területének **egészéért vállalt felelősséggel képviseli** a választók érdekeit. A képviselők jogai és kötelezségei **azonosak**. Az önkormányzati képviselő a testületi ülésen **kezdemenyezheti** rendelet megalkotását vagy határozat meghozatalát, önkormányzati ügyben a képviselő-testület szerveitől **felvilágosítást és tájékoztatást kérhet, tanácskozási joggal** részt vehet a testület bizottságainak ülésein, megbízás alapján **képviselheti** a testületet. Az önkormányzati képviselő a testületi munkában való részvételhez szükséges időtartam alatt munkahelyén **felmentést** élvez a munkavégzés alól. Kötelessége a testületi üléseken **megjelenni** és a képviselő-testület munkájában és döntéshozatali eljárásában **részt venni**. Eskütételét követően három hónapon belül köteles részt venni a kormányhivatal által **szervezett képzésen**. Köteles továbbá **kapcsolatot tartani** a választópolgárokkal, és részükre évente legalább egy alkalommal **tájékoztatást adni** képviselői tevékenységéről.

Képviselői minőségére saját szakmai vagy üzleti ügyében **nem hivatkozhat**. Az önkormányzati képviselőt megbízatása időtartamára **tiszteletdíj, juttatás és költségtérítés** illeti meg. A tiszteletdíj és a juttatás átalány jellegű javadalmazási forma, és rendjét a képviselő-testület szabályozza. A költségtérítés a javadalmazás eseti változata, és kifizetését a polgármester engedélyezi. A képviselő tiszteletdíja és egyéb juttatása **közérdekből nyilvános adat**.

Az önkormányzati képviselői tevékenység átláthatósága, tisztasága, számonkérhetősége és a képviselői feladatok ellátásához szükséges munkaerő-kapacitás biztosítása érdekében a Möt. 36. §-a részletesen szabályozza az **összeférhetlenség** eseteit. Általános elvként rögzíti, hogy az önkormányzati képviselő nem folytathat olyan tevékenységet, amely a feladatainak ellátásához szükséges **közbizalmat megingatja**. Az államhatalom központi és a közhatalom helyi szervei közötti és a hatalommegosztás követelményének megvalósulása szempontjából aggályos **személyi összefonódások megelőzése** érdekében a Möt. 36. § (1) bekezdésének a)–i) pontjai a tisztségek, munkakörök és beosztások egész sorát határozzák meg, amelyeket önkormányzati képviselő nem tölthet be. Önkormányzati képviselő nem lehet országgyűlési képviselő, valamint nem viselhet olyan tisztséget és nem láthat el olyan feladatot, amelyre kinevezését az Országgyűléstől, a köztársasági elnöktől, a Kormánytól vagy tagjától, illetve az ezek alárendeltségébe tartozó szervtől kapta.

Nem lehet továbbá:

- központi államigazgatási szerv vezetője, köztisztviselője;
- állami tisztviselő és kormánytisztviselő olyan államigazgatási szervnél, amelynek illetékességi területén az önkormányzat működik;
- hivatásos állományúként szolgálati jogviszonyban álló;
- jegyző vagy ugyanazon önkormányzat polgármesteri hivatának köztisztviselője vagy alkalmazottja;
- más települési önkormányzatnál képviselő, illetve polgármester;

- a helyi önkormányzat gazdasági társaságának vezető beosztású tisztségviselője és személyes közreműködője;
- médiatartalom-szolgáltató vezető beosztású tisztségviselője és személyes közreműködője.

A települési önkormányzati képviselő nem lehet a megyei közgyűlés elnöke vagy főpolgármester. Az önkormányzati képviselő az összeférhetetlenségi okot megválasztásától vagy az ok felmerülésétől számított harminc napon belül **köteles megszűntetni**. Ha e kötelességének nem tett eleget, bármely képviselő vagy önkormányzati bizottság **indítványára** a képviselő-testület a következő ülésén köteles az összeférhetlenségi eljárást lefolytatni. Ha az indítványt alaposnak találja, kimondja az összeférhetlenséget. Az önkormányzati képviselő ellen összeférhetlenségi eljárást a polgármesternél bárki **kezdeményezhet**, e kezdeményezést azonban nem kötelező a képviselő-testület napirendjére tűzni. Az összeférhetlenséget kimondó testületi határozat **felülvizsgálatát** a képviselő – jogszabálysértésre hivatkozva – a **közigazgatási és munkaügyi bíróságtól** kérheti. Ha a képviselő-testület nem dönt az összeférhetlenségről vagy döntése jogszabálysértő, a kormányhivatal a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál kezdeményezheti az összeférhetlenség kimondását. A bíróság döntése ellen fellebbezésnek van helye, a másodfokú bírósági döntés felülvizsgálata azonban nem lehetséges. Az önkormányzati képviselő megbízatása a képviselő-testület összeférhetlenséget kimondó határozata meghozatalának napján, ha pedig jogorvoslati kérelmet terjesztettek elő, a jogerős bírósági döntés napján szűnik meg. Idő előtt szűnik meg annak az önkormányzati képviselőnek a megbízatása is, akinek **méltatlanságát** a képviselő-testület határozatban kimondta.

Méltatlanná válik az önkormányzati képviselői megbízatásra:

- akit szándékos bűncselekmény **miatt jogerősen szabadságvesztésre** ítélték;

- akinek az állammal vagy az önkormányzattal szemben 60 napot meghaladó idejű **rendezetlen köztartozása van;**
- akinek a felszámolás során **ki nem elégített követelésekért való felelősségét** a bíróság jogerősen megállapította;
- aki a vele szemben megindított bírósági eljárást lezáró jogerős döntés **végrehajtását akadályozza;**
- aki a vele szemben fennálló **összeférhetlenségi okot nem hozza a képviselő-testület tudomására.**

A méltatlansági eljárásra egyébként az összeférhetlenségi eljárás Mötv. 37. § (2)–(7) bekezdésében foglalt előírásokat kell megfelelően alkalmazni.

Az önkormányzati képviselő a megválasztásától, majd ezt követően minden év január 1-jétől számított harminc napon belül **vagyonynyilatkozatot köteles tenni.** A képviselő vagyonynyilatkozatához csatolni kell a vele **közös háztartásban** élő házas- vagy élettársának, valamint gyermekének vagyonynyilatkozatát is. A képviselői vagyonynyilatkozatokat az önkormányzat kijelölt bizottsága tartja nyilván és ellenőrzi. A vagyonynyilatkozat tételének **elmulasztása** esetén – annak pótlólagos benyújtásáig – a képviselő tisztségéből fakadó jogait nem gyakorolhatja, és javadalmazásban sem részesülhet. A képviselő vagyonynyilatkozata **közérdekből nyilvános,** hozzátartozója vagyonynyilatkozatába viszont csak a vagyonynyilatkozat-vizsgáló bizottság tagjai tekinthetnek be az ellenőrzés céljából. A vagyonynyilatkozattal kapcsolatos eljárást a vagyonynyilatkozat-vizsgáló bizottságánál bárki kezdeményezheti. A vagyonynyilatkozattal kapcsolatos eljárásban a vizsgáló bizottság felhívására az önkormányzati képviselő köteles a saját, valamint a hozzátartozója vagyonynyilatkozatában feltüntetett adatokra vonatkozó azonosító adatokat bejelenteni.

Az önkormányzati képviselők a képviselő-testület tagjai, de tagságot viselnek az önkormányzatok bizottságaiban is. Az önkormányzati bizottságoknak azonban vannak **nem önkormányzati képviselő**

**tagjai** is. Az ő jogállásukat a Mötv. 40. §-a a képviselőkhöz hasonlóan szabályozza, de néhány tekintetben mégis jelentős eltérésekkel. Esetükben az összeférhetetlenséget kimondó képviselő-testületi határozattal szemben jogorvoslatnak nincs helye. A méltatlansági feltételek beálltával az ő bizottsági tagságukat meg kell szüntetni, s e döntéssel szemben jogorvoslat szintén nem lehetséges.

### 3.8. Az önkormányzat képviselő-testületének szervei

#### 3.8.1. A képviselő-testület bizottságai

Bizottsági rendszerét a helyi önkormányzat **nagy fokú önállósággal** alakítja. A Mötv. 57. § (1) bekezdése a helyi önkormányzat képviselő-testülete által rendeleti formában megállapított **szervezeti és működési szabályzatra** bízta a bizottságok és a bizottsági tagok számának, a bizottságok feladat- és hatáskörének és működésük alapjainak szabályozását. A szervezeti és működési szabályzatban meghatározott bizottságok megválasztása a képviselő-testület **alakuló ülésén** kötelező. Száz főt meg nem haladó lakosság számú településen a bizottsági feladatokat a képviselő-testület látja el, itt tehát bizottságot nem lehet létrehozni. Ezer főt meg nem haladó lélekszámú település esetén a bizottsági feladatokat egy bizottság is elláthatja. Kétezernél több lakosú településen pénzügyi bizottságot kell létrehozni. Törvény más bizottság megalakítását is elrendelheti, melynek feladat- és hatáskört is megállapíthat. Egyes önkormányzati feladatok ellátásának időtartamára **ideiglenes bizottság** is létrehozható. A bizottságok megbízatása egyébként a képviselő-testület megbízatásának időtartamára szól. Bizottság tagjává **nem önkormányzati képviselőt** is meg lehet választani, de a bizottság elnökének és a tagok több mint felének önkormányzati képviselőnek kell lennie. A bizottság elnöke polgármester nem lehet. A bizottság képviselő és nem képviselő tagjainak jogai és kötelességei azonosak.

A képviselő-testület bizottsága **kezdeményezi és előkészíti** a testület döntéseit, a képviselő-testület által átruházott hatáskörben pedig **döntést hoz**. A bizottság működésére megfelelően alkalmazni kell a képviselő-testületre vonatkozó szabályokat. A bizottságot az elnöke hívja össze, a polgármester indítványára köteles nyolc napon belül összehívni. A polgármester **felfüggesztheti** a bizottság döntésének végrehajtását, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával vagy sérti az önkormányzat érdekeit. A felfüggesztett döntésről a képviselő-testület soron következő ülésén határoz. A bizottság üléséről **jegyzőkönyvet** kell készíteni, amelyet a jegyző tizenöt napon belül köteles megküldeni a kormányhivatalnak. A bizottság működésének **ügypiteli feladatait** a polgármesteri hivatal, illetve a megyei önkormányzati hivatal látja el.

### 3.8.2. A településrészi önkormányzat

A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint településrészek sajátos érdekeinek képviselő-tére – részönkormányzatként – **településrészi önkormányzatot** hozhat létre települési **képviselőkből** és a településrészen élő **választópolgárokból**. A részönkormányzat testületére hatáskört lehet átruházni, **önkormányzati hatósági hatáskört azonban nem**. A településrészi önkormányzat munkájának segítésére a képviselő-testület **hivatali kirendeltséget** hozhat létre, amelyek a lakossági ügyintézésben ügyfélszolgálati teendőket is elláthatnak. A részönkormányzatok működésére egyebekben a képviselő-testület bizottságaira vonatkozó rendelkezéseket kell megfelelően alkalmazni.

### 3.8.3. A polgármester

A Möt. 41. § (2) bekezdésének szóhasználata szerint a polgármester **a képviselő-testület szerve**. Ebből a törvényi jellemzésből azonban

nem szabad arra a következtetésre jutni, hogy a polgármester a képviselő-testületnek alárendelt önkormányzati egység volna, sőt a Möt.v. rendelkezései kifejezetten **megerősítették** a polgármester pozícióját a helyi önkormányzatokban. A képviselő-testület és a polgármester **eltérő** feladat- és hatáskörökkel rendelkező intézményei a helyi önkormányzatnak, de viszonyukat inkább a **mellérendeltség** jellemzi. A képviselő-testület és a polgármester mellérendeltsége a fővárosi önkormányzat esetében a fővárosi közgyűlés és a főpolgármester kapcsolatára is érvényes, a megyei önkormányzatoknál viszont a megyei közgyűlés és a megyei közgyűlés elnöke tekintetében már kevésbé. A Möt.v. szabályrendszerében mindenestre megfigyelhető az a szándék, hogy a képviselő-testület és a polgármester között az „**együttélés**” egyensúlyozó viszonyát teremtsék meg.

A polgármestert és a főpolgármestert a település, illetve a főváros választópolgárai **közvetlenül választják** öt évre. Minden választópolgár csak egy jelöltre szavazhat, és a tisztséget az nyeri el, aki a legtöbb érvényes szavazatot kapta. A megyei közgyűlés elnökét viszont a **megyei közgyűlés választja** saját tagjai sorából titkos szavazással, a megyei közgyűlés megbízatásának idejére. A megyei közgyűlés elnökének **legitimitása** gyengébb, mint a polgármesteré vagy a főpolgármesteré, hiszen az utóbbi kettőé a képviselő-testület szintjén áll, míg a megyei közgyűlés elnöke esetében alatta marad a megyei közgyűlésének. A polgármester, a főpolgármester és a megyei közgyűlés elnöke megválasztását követően esküt tesz a képviselő-testület, a fővárosi közgyűlés, illetve a megyei közgyűlés előtt. A polgármesteri tisztséget **főállásban vagy társadalmi megbízatásban** lehet ellátni. A Möt.v. nem tartalmaz rendelkezést arra nézve, hogy milyen jellegű és milyen méretű településen kell az egyik vagy a másik betöltési módot alkalmazni. A 84. § (2) bekezdése csak annyit mond, hogy főállású a polgármester, ha főállású polgármesterként választották meg. A képviselő-testület a megbízatásának időtartama alatt egy esetben a polgármester egyetértésével a tisztség betöltésének módját **megváltoztathatja**.



A főállású polgármester, főpolgármester és a megyei közgyűlés elnöke **díjazásra és költségtérítésre jogosult**. A javadalmazás mértékét a Mötv. 71. §-a állapítja meg, a települések lakosság száma szerint differenciálva, illetve külön a megyei közgyűlés elnökére és a főpolgármesterre. A társadalmi megbízatású polgármester tiszteletdíja a polgármesteri illetmény 50%-a, amelyről részben vagy egészben lemondhat.

A polgármester tisztsége **megszűnik**:

- az új polgármester megválasztásával;
- ha megválasztásának feltételei már nem állnak fenn;
- összeférhetlenség kimondásával;
- méltatlanság megállapításával;
- sorozatos törvénysértő tevékenysége miatti jogi felelősségének bírósági ítéletben történő megállapításával;
- a tisztségről való lemondással;
- a képviselő-testület feloszlásával;
- halálával.

A polgármester **sorozatos törvénysértő tevékenysége** miatt a képviselő-testület minősített többséggel hozott határozat alapján kereset nyújthat be ellene a helyi önkormányzat székhelye szerint illetékes közigazgatási és munkaügyi bírósághoz a polgármester tisztségének megszüntetése érdekében. A keresetben a tisztségből történő felüggesztése is kérhető. A polgármester jogi felelősségét megállapító jogerős ítélet a polgármesteri tisztséget megszünteti. A Mötv. a polgármesterrel kapcsolatban **szigorú és differenciált összeférhetlenségi szabályokat** állapít meg. A **3000 lakosúnál nagyobb** település **főállású** polgármestere tudományos, oktatói, lektori, szerkesztői, művészeti és jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység és nevelőszülői jogviszony kivételével egyéb munkavégzésre irányuló jogviszonyt nem létesíthet, más kereső foglalkozást nem folytathat, és nem lehet gazdasági társaság személyesen közreműködő tagja. Egyebekben a polgármesterre megfelelően alkalmazni kell az önkormányzati képviselőkre vonatkozó

összeférhetetlenségi, méltatlansági és vagyonyilatkozati szabályokat. A **3000 lakosúnál kisebb** lélekszámú települések polgármesterei, valamint a társadalmi megbízatású polgármesterek esetében viszont a Mötv. 36. §-ának önkormányzati képviselőkre vonatkozó összeférhetetlenségi mércéjét közvetlenül kell alkalmazni.

A képviselő-testület **elnöke** a polgármester, ő hívja össze és **vezeti** az üléseket, **képviseli** a képviselő-testületet. A törvény erejénél fogva tagja a képviselő-testületnek, működése szempontjából képviselőnek számít, jóllehet a választópolgárok nem képviselőnek választották meg. A polgármester képviselő-testülettel kapcsolatos feladat- és hatásköreinek erősségét mutatja, hogy a testület önkormányzati érdekeit sértőnek tartott döntése esetén ugyanazon ügyben **egyszer ismételt tárgyalást kezdeményezhet**. A megvétőzött döntést nem lehet végrehajtani, amíg az ismételt tárgyalás alapján újabb döntés nem született benne. A főpolgármestert az ismételt tárgyalás kezdeményezésének joga ugyanazon ügyben **többször** is megilleti. Ha a képviselő-testület két egymást követő alkalommal nem hozott döntést ugyanabban az ügyben, az **elmaradt döntést a polgármester meghozhatja**, döntéséről a testületet a következő ülésén tájékoztatni köteles. A két ülés közötti időszakban felmerülő halaszthatatlan esetben a polgármester a **képviselő-testület helyett dönthetést hozhat** önkormányzati ügyekben. Ez a joga azonban nem terjed ki a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe tartozó ügyekre. Önkormányzati rendeletben meghatározott értékhatárig a polgármester – a képviselő-testület utólagos tájékoztatása mellett – **önállóan dönt a forrásfelhasználásról**.

Az önkormányzatok működésével kapcsolatos **igazgatási feladatkörében** a polgármester irányítja a polgármesteri hivatalt, meghatározza feladatait, előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal szervezeti tagozódásának, létszámának és munkarendjének meghatározására, szabályozza a kiadmányozás rendjét, gyakorolja a munkáltatói jogokat a jegyző felett, munkáltatói jogokat gyakorol az alpolgármester és az önkormányzati intézményvezetők tekintetében.

Törvény és törvény felhatalmazására kiadott kormányrendelet alapján a polgármester **dönt a hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben.** Önkormányzati feladat- és hatásköröket a polgármester saját jogán nem láthat el, de a képviselő-testület által **átruházott hatáskörben** széles körben végezhet ilyen tevékenységet.

A polgármestert munkájában **alpolgármester** segíti, szükség esetén helyettesíti. Ugyanezt a feladatot a főpolgármester tekintetében a főpolgármester-helyettes, a megyei közgyűlés elnöke tekintetében pedig a megyei közgyűlés alelnöke látja el. Egy alpolgármesternek lennie kell a polgármester mellett, de a polgármester munkáját több alpolgármester is segítheti. Az alpolgármestert a polgármester javaslatára a **képviselő-testület választja** minősített többségű titkos szavazással. Az alpolgármesterek közül legalább egyet a képviselő-testület saját tagjai közül választ meg. Társadalmi megbízatású polgármester esetén az alpolgármesteri tisztség is csak társadalmi megbízatásban tölthető be. Az alpolgármester a **polgármester irányításával** látja el feladatait. Ha több alpolgármester van, közülük a polgármester bízza meg általános helyettesét. Az alpolgármester, akit nem a képviselő-testület tagjai közül választottak meg, a polgármestert a képviselő-testület elnökeként nem helyettesítheti, de a testület ülésein tanácskozási joggal részt vehet. Az alpolgármester megbízatását a képviselő-testület a megválasztásra irányadó eljárás alkalmazásával **visszavonhatja.**

#### 3.8.4. A jegyző

A polgármesteri hivatalt vagy a közös önkormányzati hivatalt – a polgármester irányítása alatt – a jegyző vezeti. A jegyző a polgármester hivatali alárendeltje, első számú beosztottja. Ezt mutatja, hogy a jegyző vezetése alatt álló polgármesteri hivatal köztisztviselője és alkalmazottja kinevezéséhez, bérezéséhez, vezetői kinevezéséhez, felmentéséhez és jutalmazásához a polgármester egyetértése szükséges. A jegyzőt al-

jegyző helyettesíti, aki a jegyző által meghatározott feladatokat látja el. A jegyzőt a polgármester pályázat alapján nevezi ki határozatlan időre.

A jegyző:

- dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben;
- munkáltatói jogokat gyakorol a polgármesteri hivatal munkavállalóinak tekintetében;
- gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról;
- tanácskozási joggal részt vesz a képviselő-testület és bizottsági ülésén;
- elkészíti a testületi ülés jegyzőkönyvét;
- a polgármesterrel együtt aláírja a képviselő-testület döntéseit, és gondoskodik azok kihirdetéséről, illetve közzétételéről;
- jelzi, ha jogszabálysértő döntést vagy működést észlel;
- évente beszámol a képviselő-testületnek a polgármesteri hivatal tevékenységéről;
- döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket;
- dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át;
- dönt a hatáskörébe utalt önkormányzati és önkormányzati hatósági ügyekben;
- rögzíti a talált dolgok nyilvántartásába a törvény által előírt körözési és felkutatási adatokat.

A jegyzőhöz államigazgatási ügyet törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet utalhat. A járási hivatalok létrehozása nyomán a jegyzők **államigazgatási feladatai jelentősen lecsökkentek**, és ezzel a jegyző összetett feladatrendszerében **előtérbe kerültek az önkormányzati feladatok**. A jogszabálysértések jelzésével kapcsolatos jegyzői feladatot pedig annak fényében kell értékelni, hogy a polgármester irányítási joga erre a tevékenységre is kiterjed-e.

### 3.8.5. A polgármesteri hivatal és a közös önkormányzati hivatal

A helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátására, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítése és végrehajtása érdekében **polgármesteri hivaltalt** vagy **közös önkormányzati hivaltalt** hoz létre. A hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában. A polgármesteri hivatal **önálló feladat- és hatáskörökkel nem rendelkezik**, de önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv, amely polgári jogi értelemben jogi személy. A hivatal működését az **állam finanszírozza**, ennek mértékét a központi költségvetésről szóló törvény évente meghatározza.

**Közös önkormányzati hivaltalt** azok a járáson belüli községi önkormányzatok hoznak létre, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosságszáma egyenként nem haladja meg a kétezer főt. A feltételek alá eső települési önkormányzatok számára – többek által osztott vélemény szerint<sup>178</sup> – a közös önkormányzati hivatal létrehozása valójában **kötelező önkormányzati társulás**. A jogdogmatika a társulás két alapvető tulajdonságát emeli ki: egyrészt azt, hogy **jogi személy**, másrészt azt, hogy **önálló feladat- és hatáskörrel rendelkezik**. A közös önkormányzati hivatal jogi személy, de önálló feladat- és hatáskört nem gyakorol. E tekintetben ugyanaz a közjogi természete, mint a polgármesteri hivatalnak. Jóllehet létrehozásában és működtetésében az érintett önkormányzatoknak szinte pontosan olyan együttműködési kötelezettsége van, mint a társulások esetében, de ez utóbbiak esetében a közös szervre feladat- és hatáskört is ruháznak, a közös önkormányzati hivatal esetében pedig nem. Az viszont igaz, hogy a közös önkormányzati hivatal hasonló **integrációs célokat** szolgál, mint az önkormányzati társulás.

<sup>178</sup> Vö.: FAZEKAS Marianna (szerk.) (2014): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 295. (A hivatkozott könyvrész szerzője: Hoffmann István.)

Közös önkormányzati hivatalhoz legalább hét község tartozik, a községek összlakosságának pedig legalább kétezer főnek kell lennie. A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések között város is lehet. Közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok **képviselő-testületei állapodnak meg** az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül. A városi, valamint a kétezer főt meghaladó lakosságú települési önkormányzat képviselő-testülete nem tagadhatja meg a közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ha azt a vele határos település kezdeményezi. Ha a közös önkormányzati hivatal létrehozására a megadott határidőn belül nem kerül sor, a **kormányhivatal vezetője kijelöli** a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket, és egyúttal **pótolja** a közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodást, **rendelkezik** továbbá a közös hivatal székhelytelepüléséről, a hivatal létszámáról és ügyfélfogadási rendjéről. A kormányhivatal vezetőjének döntése ellen az érintett önkormányzat képviselő-testülete – jogszabálysértésre hivatkozva – **bíróági felülvizsgálatot** kezdeményezhet. A keresetindításnak azonban nincs halasztó hatálya a végrehajtásra. A közös önkormányzati hivatal létrehozásáról szóló megállapodást és a kormányhivatal vezetője által pótolta megállapodást az érintett önkormányzatok **szabadon módosíthatják**, de a kormányhivatal vezetője kérheti a közigazgatási és munkaügyi bíróságtól a módosítás érvénytelenségének megállapítását, ha az a közös önkormányzati hivatal működését ellehetetleníti. A közös hivatal működési költségeit a közös hivatalhoz tartozó önkormányzatok – eltérő megállapodás hiányában – **lakosság számuk arányában biztosítják**.

### 3.9. A helyi önkormányzatok társulásai az önkormányzati rendszerben

Állam- és hatalomelméleti értelemben a társulás – a szövetkezés, az együttműködés, az egyesülés – az önkormányzathoz való jog lényeges eleme és hatásos megnyilvánulása. Az önkormányzás jogával rendelkező helyi közösségek és a helyi közhatalom gyakorlására szolgáló intézményi keret: az önkormányzat **autonómiája** kiterjed más helyi közösségekkel és szervezeteikkel való együttműködésre és az együttműködés formáinak megválasztására. Ezt az autonómiaelvet fejezi ki az Alaptörvény 32. cikk k) pontja a szabad társulás, a szövetségek létrehozása és az együttműködés lehetőségének biztosításával. A társulásnak – és a hasonló együttműködési formáknak – azonban van igazgatástechnikai dimenziója is. Az önmagukban autonóm közösségek kooperációja olyan átfogóbb közösségeket hoz létre, amelyek az igazgatási erő és az irányíthatóság magasabb szintjét képviselik. Erre tekintettel az önkormányzatok integrációja **kormányzási eszköz** is. Ezzel összefüggésben értelmezhető az Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdésének rendelkezése, miszerint elrendelhető, hogy a helyi önkormányzatok kötelező feladataikat társulásban lássák el. Az önkormányzatok társulásos együttműködéséhez tehát lehet közelíteni az **önkormányzati érdekek**, és lehet közelíteni a **kormányzati érdekek** irányából is. A kétféle aspektus jelentőségét, szerepét és arányát mindenesetre annak a ténynek a fényében kell megítélni, hogy a magyar önkormányzati rendszer felaprózott, **kistelepüléss** alapon szerveződik, a közel 3200 helyi önkormányzat több mint fele ezer lakosnál kevesebbet számláló településen működik.

Az Alkotmány és a hozzá kapcsolódó részletes önkormányzati szabályokat tartalmazó Ötv. túlnyomó mértékben a szabad társulás elvének talaján állt, jóllehet kötelező társulásokat is ismert. Társulásra vonatkozó előírásokat az Ötv. mellett más törvények is tartalmaztak. Az akkori szabályozásnak jellemzője még, hogy különböző társulási

formákat foglalt keretbe, úgy is lehet fogalmazni, hogy **társulási modellje nem volt egységes**. Létrehozhatóak voltak intézményi társulások, hatósági igazgatási társulások, társult képviselő-testületek, körjegyzőségek és többcélú kistérségi társulások. Az Alaptörvény általános rendelkezéseit megöltő, azokat továbbszabályozó Möt. a társulásokra nézve az **egységességet** biztosító kereteket határozott meg, de nem zárta ki, hogy a társulásokra egyéb ágazati joganyag is vonatkozzon. A kötelező társulások számára a Möt. nem integráló erejű törvény.

Az Alaptörvény fenntartja ugyan a **szabad társulás** elvét, de rendelkezései között a **kötelező társulás** azonos súllyal szerepel. 34. cikkének (2) bekezdése szerint **törvény elrendelheti** a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban való ellátását. A Möt. szabályozási logikája ettől érdekes módon eltér, mert a kötelező társulásról – a kényszer-társulásról – a társulásokra vonatkozó összefüggő szövegrészában nem tesz említést. A Möt. 87. §-a a társulást **lehetőségként** kezeli, leszögezve, 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 hozhatnak létre. E szabályozás szerint a társulás az együttműködés erősen **formalizált** formája, hiszen önálló jogi személyiséggel rendelkezik. A társulás működését nem a közösen ellátott feladatok differenciált rendje, hanem a keretet adó, egységes jogi személyiség határozza meg. A társulás jellegadó vonása tehát nem az ellátandó feladatok természete, hanem a jogi személyiség, ami formába önti azokat.

Mindemellett a Möt. **más összefüggésekben** rendelkezik olyan szervezeti formákról, amelyeket a helyi önkormányzatok bizonyos köre **együttesen köteles** létrehozni, fenntartani és működtetni. A kifejezés konszolidált értelmében kötelező társulásnak nem tekinthető közös önkormányzati hivatalok esetében a Möt. 85. § (3a)–(3e) bekezdéseiben foglaltak részletesen szabályozzák, hogy a közös önkormányzati



hivatal létrehozására vonatkozó kötelezettség **miként teljesíthető**, valamint azt is, hogy mulasztás esetén az állam **milyen eszközök** köz folyamodhat a kötelezettség érvényesítése érdekében. Az önkormányzatok kötelező társulása tekintetében ezeket a kérdéseket minden egyes törvénynek külön-külön kell rendeznie, és valójában **nincs határozott** és minden kötelező társulás elrendelésénél alkalmazandó követelményrendszer, amelyhez ezeknek a törvényeknek illeszkedniük kellene. Azt lehet megállapítani, hogy a Möt. csak az önkormányzatok önkéntes – szabad – társulásait egységesítette, a kötelező társulásoknál azonban azt az elvet nem érvényesítette. Feltételezhető, hogy a kötelező társulásra vonatkozó egységes törvényhozás mellőzése a helyi önkormányzatok átfogó reformjához vezető utat nyitja meg. Figyelmet érdemel ugyanis, hogy az Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdése szerint törvény a helyi önkormányzat **kötelező feladatának** társulásban történő ellátását rendelheti el, vagyis a kötelező feladat **egyes számban** szerepel. Ha arra az – egyébként védhető álláspontra – helyezkedünk, hogy a kötelező feladat Alaptörvényben használt kategóriája nem azonosítható a Möt. 13. § (1) bekezdésében az 1–21. pont alatt felsorolt egyes feladatokkal, akkor törvény **több vagy akár az összes** kötelező önkormányzati feladat társulásban, végső fokon **egyetlen átfogó társulásban** történő ellátását is elrendelheti. A kötelező társulás révén alapvetően megváltoztatható a helyi önkormányzatok **státusa és pozíciója**, a helyi önkormányzatok területi tagolódása.

A társulás révén megvalósítható önkormányzati integrációnak a Möt.-ben kirajzolódnak bizonyos **határai**. Az önkormányzatok integrációja egy ponton túl **új önkormányzati minőséget, új önkormányzati egységet keletkeztet**. A Möt. 56. §-ában nevesített társult képviselő-testület ezen a határon helyezkedik el. A társult képviselő-testületben a részes önkormányzatok képviselő-testületei **részben vagy egészben** egyesítik költségvetésüket, **közös** önkormányzati hivaltartanak fenn és intézményeiket **közösen** működtetik. A társult képviselő-testület az érintett önkormányzatok **csaknem teljes**

döntéshozatali és **teljes** végrehajtási-igazgatási integrációját jelenti. Jóllehet a Mötv. korlátként állítja, hogy azokban az ügyekben, amelyek kizárólag az adott települést érintik, az adott települési önkormányzat képviselő-testülete önállóan dönt, az integráció dinamikája azonban azt eredményezi, hogy **egyre kevesebb** az olyan ügy, amely csak egy területrészt érint. A Mötv. társult képviselő-testületekre vonatkozó szabályanyagának a törvény rendszerében való elhelyezéséből következik, hogy a helyi önkormányzatok integrációjának ezt a formáját **nem tekintette társulásnak**, hanem bizonyos értelemben a helyi önkormányzatoktól függetlenedő, új önkormányzati szervezetként fogta fel.

A társulást a helyi önkormányzatok képviselő-testületei **írásbeli megállapodással** hozzák létre, általában meghatározott időre, a megállapodást a polgármester írja alá. A társulási megállapodás **kötelező elemeit** a Mötv. 93. §-a sorolja fel, számos ponton nyitva hagyva annak a lehetőségét, hogy abba egyedi részletek is belefoglalhatók legyenek. Mindegyik részt vevő képviselő-testület **minősített többséggel** hozott döntése szükséges a megállapodás jóváhagyásához, módosításához vagy a társulás megszüntetéséhez. A társuláshoz **csatlakozni** főszabályként a naptári év első, abból **kiválni** a naptári év utolsó napjával lehet, de törvény vagy maga a társulási megállapodás másként is rendelkezhet. A társulásból a benne részt vevő helyi önkormányzat **kizárható**. A társulással kapcsolatos jogvitákban a **közigazgatási és munkaügyi bíróságok** járnak el, de a társult önkormányzatok képviselő-testületei abban is megállapodhatnak, hogy a vitás kérdésekben **egyeztető bizottság** állásfoglalását kérik. Az ilyen jogvita ügyekben korábban a bíróságok polgári ügyekben jártak el. A jogvita közigazgatási és munkaügyi bírósághoz utalása azt jelzi, hogy a társulási megállapodás szerződéses jellege ellenére nem magánjogi szerződés, hanem különleges **közigazgatási jogi aktus**.

A társulás ugyanúgy helyi közügyeket intéz – közszolgáltatásokat nyújt –, mint az önálló helyi önkormányzat, ennek megfelelően feladatai ellátására költségvetési szervet, gazdálkodó szervezetet,

nonprofit szervezetet és egyéb szervezetet **alapíthat**, és kinevezheti e közös alapítású szervek vezetőit is. A társulás **saját vagyonnal** rendelkezhet, amely elkülönül a létrehozó önkormányzatok vagyonától. A társulás vagyonára a **közös tulajdon** szabályait kell alkalmazni azzal, hogy a társulás megszűnése, a belőle való kiválás vagy kizárás esetén a vagyont annak az önkormányzatnak kell visszaadni, amelyik azt rendelkezésre bocsátotta. A vagyon kiadását legfeljebb öt évre el lehet halasztani, ha annak természetben történő visszaadása veszélyeztetné a társulás további működését. A kivált tagot ilyenkor használati díj illeti meg. A társulás vagyona éppúgy része a nemzeti vagyonnak, mint a helyi önkormányzatok vagyona. **Vállalkozásban** azonban csak úgy vehet részt, hogy felelőssége ne haladja meg vagyoni hozzájárulása mértékét. A társulás **működési költségeihez** – eltérő megállapodás hiányában – a társulás tagjai az általuk képviselt települések lakosság-számának arányában járulnak hozzá.

Az önkormányzati társulás – mint jogi személy – a feladatai ellátásához és hatáskörei gyakorlásához szükséges **szervezettel** rendelkezik. Az önkormányzati társulás **döntéshozó szerve a társulási tanács**. A társulási tanácsot a társult önkormányzatok képviselő-testületei által **delegált tagok** alkotják, akik a megállapodásban meghatározott számú szavazattal rendelkeznek. A társulási tanácsban tehát nem érvényesül az „egy személy – egy szavazat” elve, mert a tagok különböző számú szavazattal rendelkeznek. A tanács akkor **határozatképes**, ha legalább a szavazatok felével rendelkező tagja jelen van. A határozatképesség tehát nem a jelen lévő tagok számától, hanem a jelen lévő tagok szavazaterejétől függ. A társulási tanács ülésein a társult önkormányzatok jegyzői tanácskozási joggal részt vehetnek. A társulási tanács döntését **határozattal** hozza. A javaslatok elfogadásához legalább annyi tag igen szavazata szükséges, amely meghaladja a jelen lévő tagok szavazatainak több mint a felét. A társulási megállapodás előírhatja, hogy meghatározott döntéseket csak minősített többséggel lehet meghozni. Ilyenkor annyi tanácsi tag igen szavazata szükséges, amely eléri az összes tag

szavazatának több mint felét és az általuk képviselt települések lakosságának a felét. A társulási tanács tagjai sorából **elnököt** választ és alelnököt választhat. Együttes akadályoztatásuk esetén a tanács üléseit legidősebb tagja hívja össze és vezeti. A társulási tanács döntéseinek előkészítése és végrehajtásuk szervezése érdekében **bizottságokat** alakíthat. A társulási tanács működéséhez szükséges **hivatali feladatokat** a társulás székhelyének polgármesteri hivatala látja el.

### 3.10. A helyi önkormányzatok gazdasági alapjai

A helyi önkormányzatoknak a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása körébe tartozó feladatai részben **gazdasági alapról** erednek, részben **gazdasági alapokra** támaszkodva láthatók el. A közszolgáltatások nyújtása gazdasági jelentőségű közigazgatási tevékenység, és a közszolgáltatás fogalma önmagában sem nélkülözheti a gazdasági értelmezést. Nemcsak a közszolgáltatások iránti igény magyarázható gazdasági alappal, hanem az igények kielégítésének is nyilvánvaló gazdasági összefüggései vannak. A **szolgáltató állam** – önkormányzati méretekben is – a gazdaság szereplője és gazdasági tényező.<sup>179</sup> Az állam **vagyonával** – a rendelkezésére álló javakkal – és **gazdálkodásával** – a javaival végzett műveletekkel – része a gazdaságnak. A közgazdaságtanban szokásos megkülönböztetés szerint az önkormányzatok gazdasági alapjának két összetevője van: a vagyon és a gazdálkodás.

#### 3.10.1. Az önkormányzati vagyon

Az önkormányzati vagyon alkotmányos megalapozását az Alaptörvény 32. cikk (6) bekezdése adja: a helyi önkormányzatok tulajdona **köztulajdon**. Ugyanúgy köztulajdon, mint az állami vagyon.

<sup>179</sup> Vö.: SAMUELSON, Paul A. – NORDHAUS, William D. (1988): *Közgazdaságtan III. Alkalmazott közgazdaságtan a mai világban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 990.

Az önkormányzati köztulajdon és az állami köztulajdon együtt a **nemzeti vagyon**. A kategorizálás alkotmányos jelentősége abban áll, hogy ha az állam az önkormányzati vagyontól elvon, azt mindaddig megteheti, amíg az elvont vagyon a nemzeti vagyon körében marad. Az önkormányzati vagyon tehát állami tulajdonba vehető, az állami vagyon pedig önkormányzati tulajdonba adható, ezek a tranzakciók a vagyon nemzeti vagyon jellegét nem változtatják meg. A nemzeti vagyon két összetevője közül **egyik sem élvez alkotmányos védelmet** a másikkal szemben, de az állam hatalmi túlsúlyára tekintettel ez mégis azt jelenti, hogy az önkormányzati vagyon marad tényleges biztosítékok nélkül. Az önkormányzati vagyon nemzeti vagyon jellegéből következik, az önkormányzat mint tulajdonos tulajdonosi jogainak gyakorlását csak törvény által szabályozott esetekben és módon **engedheti át** másnak. Másik önkormányzatnak vagy az államnak viszont a közfeladatok ellátásának elősegítése érdekében ingyenesen átadható, ilyen esetben ugyanis változatlanul a vagyon körében marad. A képviselő-testület vagyon ingyenes átadására vonatkozó határozatában meg kell nevezni azt a közfeladatot, amelynek ellátását az átadás elősegíti. Minthogy az önkormányzat vagyona önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálja, csak a kötelező feladatok és célok veszélyeztetése nélkül adható át. Ez a korlátozás az állammal és más önkormányzatokkal szemben is fennáll.

A Mötv. 106. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat vagyona a **tulajdonából** és az őt megillető **vagyoni értékű jogokból** áll. Ez a vagyon **közjogi értelemben** vett vagyon, mert nem tetszőleges célra, hanem az **önkormányzati feladatok és célok ellátására** szolgál. Vagyona tekintetében az önkormányzat **tulajdonos**, a tulajdonos jogaival és kötelességeivel. A tulajdonost megillető jogokat a **képviselő-testület** gyakorolja, a tulajdonost terhelő kötelességek őt terhelik.

Az önkormányzati vagyon elkülönülő kategóriáját nem a Mötv., hanem az Nvt. állapítja meg. Osztályozásának megfelelően az önkormányzati vagyon **törzsvagyonból** és **üzleti vagyonból** áll. A **törzsva-**

gyon közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatok ellátását szolgálja. A törzsvagyon további három alcsoportra oszlik: a **kizárólagos önkormányzati tulajdonban** álló vagyonra, arra az önkormányzat tulajdonában lévő vagyonra, amelyet törvény vagy az önkormányzat rendelete **kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak** minősít, valamint arra a vagyonra, amelyet az Nvt. **korlátozottan forgalomképes vagyonként a törzsvagyonhoz** sorol. A kizárólagos tulajdonú önkormányzati és a kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon **forgalomképtelen törzsvagyon**. A törzsvagyonba azonban tartozhat olyan törvény vagy önkormányzati rendelet által meghatározott vagyon, amelyet e két jogszabály **korlátozottan forgalomképes** vagyonelemként sorol a törzsvagyonba. Az Nvt. rendelkezései szerint az önkormányzatok **kizárólagos tulajdonát** képezik a helyi közutak és műtárgyaik, az önkormányzat által tulajdonolt terek és parkok, vizek, közcélú vízi létesítmények és a nemzetközi kereskedelmi repülőterek. Az önkormányzat tulajdonában álló **kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon** tárgya az a vagyonelem, amelynek az önkormányzat tulajdonában történő megőrzése hosszú távon indokolt. E vagyon jelentős részét az önkormányzatok területén található műemlékek képezik. Az önkormányzat törzsvagyonának harmadik eleme az a **korlátozottan forgalomképes vagyon**, amelyet az Nvt. a törzsvagyonba sorol. Ilyen az önkormányzat tulajdonában álló közmű, az önkormányzat által fenntartott, közfeladatot ellátó intézmény, a költségvetési szerv elhelyezését szolgáló épület és a közszolgáltatási tevékenységet ellátó gazdasági társaságban fennálló részesedés. A korlátozottan forgalomképes törzsvagyon minősítés addig áll fenn, amíg – a törzsvagyon általános rendeltetésének megfelelően – a vagyonelem közvetlenül az önkormányzati feladatok ellátását és a helyi közhatalom gyakorlását szolgálja. A korlátozott forgalomképesség a vagyontárgy üzleti forgalmazásának, azaz a tulajdonosi jogok gyakorlásának korlátozását jelenti. Az ilyen vagyontárgy nem használható az önkormányzat hitelfelvételének vagy kötvénykibocsátásának fedezetéül, és elidegeníteni csak az állam vagy más önkormányzat

részére lehet. Az az önkormányzati vagyon, amely a törzsvagyon három összetevőjének egyikébe sem tartozik, az önkormányzat **forgalomképes üzleti vagyonát** alkotja. Az önkormányzat vagyonát képező vagyonelemekről a törzsvagyon és az üzleti vagyon elkülönítésével **nyilvántartást** – vagyonkatasztert – kell vezetni, amelynek végzéséért és hitelességéért a jegyző felelős. Az éves zárszámadáshoz az önkormányzat vagyonállapotáról vagyonkimutatást kell készíteni.

Tekintettel az önkormányzati vagyon közjogi rendeltetésére, a forgalomképes üzleti vagyonra is vonatkoznak **korlátozások**, jóllehet ezek mértéke nem éri el azt a szintet, hogy a tulajdonosi jogok gyakorlását, s ezzel a forgalomképességet komolyan befolyásolják. A korlátozások alapvetően nem az üzleti vagyon tárgyaira, hanem a velük való gazdálkodásra vonatkoznak.

### 3.10.2. Az önkormányzatok gazdálkodása

Ahogy az önkormányzat vagyona része a nemzeti vagyonnak, úgy az önkormányzati gazdálkodás is része az állam gazdálkodási tevékenységének: az **államháztartásnak**. Az államháztartás **két alrendszere a központi és az önkormányzati alrendszer**. Az önkormányzatok gazdálkodási autonómiáját a gazdálkodás céljainak és kereteinek törvényi meghatározása, az állammal való együttműködési kötelezettség, valamint az önkormányzati gazdálkodás feletti állami kontroll korlátozza. Az önkormányzatok gazdálkodásának fő jellemzőit a Möt. 111. § bekezdései akként fogalmazzák meg, hogy az önkormányzat gazdálkodásának **alapja az éves költségvetés**, a helyi önkormányzat költségvetése az **államháztartás része, elkülönül** a központi költségvetéstől, ahhoz a központi költségvetési **támogatásokkal kapcsolódik**. A költségvetésből kell **finanszíroznia** kötelező és önként vállalt feladatainak ellátását, forrásait és kiadásait **elkülönítetten** kell meghatároznia, a költségvetésben **működési hiány nem tervezhető**. A hiány tervezésének tilalma azonban nem vonatkozik az önkor-

mányzat által eszközölt fejlesztésekre és beruházásokra. A veszteséges gazdálkodás következményei az **önkormányzatot terhelik**, kötelezettségeiért a központi költségvetés nem tartozik felelősséggel. Az önkormányzatnál lennie kell olyan személynek, aki az önkormányzat kiadási előirányzatainak terhére **fizetési kötelezettséget vállalhat**, ha nincs, a kormányhivatal vezetője jelöli ki. Az önkormányzat költségvetésének adatait a jegyző legalább évente közzéteszi. Ha az önkormányzat a költségvetési évre vonatkozóan nem rendelkezik elfogadott költségvetéssel, vagy nem fogadja el a megelőző évre vonatkozó zárszámadást, illetve beszámolási és nyilvántartási kötelezettségeinek nem tesz eleget, a részére járó egyes támogatások folyósítását **felfüggesztik**. A helyi önkormányzatot megilleti az a jog, hogy **gazdálkodásának formáit** feladataihoz igazodóan válassza meg, és a gazdálkodás **érdekeltségi szabályait** önállóan alakítsa ki. Az önkormányzatnak a pénzügyi és az egyéb feladatok átlátható végzését biztosító **informatikai rendszert** kell működtetnie, amely az állami pénzügyi ellenőrzés eszközeként is szolgál. A likviditási helyzet folyamatos nyomon követése céljából az önkormányzat **adattárházat** üzemeltet. A hosszú távú fejlesztési elképzeléseket **gazdasági programban vagy fejlesztési tervben** kell rögzíteni, ezek legalább a képviselő-testület megbízatásának időtartamára szólnak. Az önkormányzat gazdálkodásának **biztonságáért** a képviselő-testület, **szabályszerűségéért** pedig a polgármester felelős.

Az önkormányzatoknak feladataik teljesítéséhez bevételekkel kell rendelkezniük, a feladatok ellátásához **bevételi források** szükségesek. Az önkormányzati feladatok az állami feladatoktól csak viszonylagosan különíthetők el, ebből pedig az következik, hogy a bevételi források nem lehetnek kizárólag önkormányzatiak, hanem a feladatok teljesítéséhez szükséges források egy részét az államnak kell az önkormányzatok rendelkezésére bocsátania. Az önkormányzatot megillető bevételi források körét **részben a Mötv., részben az éves központi költségvetésről szóló törvény** határozza meg. A Mötv. az önkormányzatok saját bevételeit tárgyalja, míg a költségvetési törvény azokat,



amelyek az államháztartás központi alrendszerével való kapcsolatból származnak. A bevételi források osztályozása a két törvényben nem teljesen azonos, de belőlük mégis az állapítható meg, hogy az önkormányzatoknak három elkülöníthető csoportba sorolható bevételi forrásaik vannak. Az önkormányzatok **saját bevételekkel, átengedett bevételekkel** és **állami támogatásból származó bevételekkel** rendelkeznek.

A **saját bevételek** körét a Mötv. 106. § (1) bekezdése rögzíti, sorrendben elsőként említve a **helyi adókat**. A helyi adók megállapításának önkormányzatokra vonatkozó feltételeit – így a helyi adók fajtáit, azok adónemek szerinti mértékét, a mentességeket és a kedvezményeket – a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény állapította meg. A helyi önkormányzatok vagyoni típusú, kommunális típusú és helyi iparüzési jellegű adót vehetnek ki. A saját bevételek második csoportját az **önkormányzat saját tevékenységéből és vagyonának hasznosításából származó bevételek** jelentik. Ezek közé tartozik az önkormányzatot megillető osztalék, nyereség, kamat és bérleti díj. További saját bevételt képez a gazdálkodó szervezetektől, magánszemélyektől, alapítványoktól **átvett pénzeszköz**. Saját bevételnek számít a külön törvények alapján az önkormányzatnak járó **illeték, bírság, díj** is. Saját bevétel végül az önkormányzat és intézményei működése során keletkező **sajátos bevétel**, amelynek fő formája a szolgáltatások ár- és díjbevétele.

Közgazdasági értelemben a **hitel** a forrásteremtés eszköze, pénzügyi tekintetben pedig bevételi forrásnak lehet minősíteni. A hitel az önkormányzatok számára is **tényleges bevételi forrás**. A Mötv. saját önkormányzati bevételi forrásokat meghatározó felsorolása mégsem említi abból a nyilvánvaló okból, hogy a hitel **nem törvényileg biztosított és védett** bevételi forrása az önkormányzatnak, így nem illeszthető az önkormányzatokat megillető saját bevételi források körébe. Az Alaptörvény 34. cikk (5) bekezdése az önkormányzatok hitelfelvétele és hasonló kötelezettségvállalása elé lényegében adminisztratív korlátot állít azzal, hogy az **külön feltételhez**, illetve a **Kormány hoz-**

**zájárulásához** köthető. Hitelfelvételre csak olyan mértékben kerülhet sor, hogy az ezzel kapcsolatos évi fizetési kötelezettség a futamidő alatt egyik évben sem haladhatja meg az önkormányzat azon évi saját bevételeinek 50%-át. Nem kell azonban hozzájárulás a fővárosi önkormányzat és a megyei jogú város 100 millió forintot, a többi települési önkormányzat 10 millió forintot meg nem haladó fejlesztési célú adósságot keletkeztető ügyletéhez.

Az önkormányzat bevételei között **átengedett bevételnek** az államháztartás központi alrendszeréből átengedett bevételi hányad minősül. Az átengedett bevétel tipikus, de ma egyre szűkebb körre visszazoruló formája az **átengedett adó**, amelyet az állami adóhatóság szed be, de meghatározott részét az önkormányzatnak utalják. Ilyen átengedett adó a termőföld bérbeadásából származó jövedelmet terhelő személyi jövedelemadó, amelynek 100%-a az önkormányzatot illeti, és a gépjárműadó 40%-a. A gépjárműadóval kapcsolatos bírság befolyt összegének 100%-a szintén átengedett bevételt képez.

Az önkormányzatok bevételeinek harmadik nagy csoportja az **állami támogatás**. Az állami támogatás annak elismerése, hogy az önkormányzatok a helyi közügyek körében az **állami közügyek szempontjából is** fontos feladatokat látnak el. A támogatás az állam önkormányzatokról való **gondoskodásának** egyik formája. A támogatás módját a központi költségvetésről szóló törvény határozza meg, a támogatást pedig az **Országgyűlés** biztosítja. A Möt. 117. és következő §-ában az az előírás található, hogy az állami támogatást az önkormányzatok részére általában a **feladatfinanszírozás rendszerében** kell biztosítani. A feladatfinanszírozás **feladatalapú támogatás**. A feladatfinanszírozás a feladat ellátásához nyújtott támogatás **kötött felhasználását** jelenti: a támogatás kizárólag a támogatásban megjelölt és a feladathoz kapcsolt célra fordítható. Ha az önkormányzat a támogatást ettől eltérően használja fel, annak összegét köteles a központi költségvetésbe **visszafizetni**. Az önkormányzatok **kötelező** feladatainak ellátásához támogatás csak felhasználási kötöttséggel adható.

Követelmény az is, hogy a feladatellátáshoz tartozó és a jogszabályban megjelölt **közszolgáltatási szintnek**, illetve a helyi szükségletekre jellemző **mutatószámoknak** és a **lakosság számnak** megfelelően történjen a támogatás. A támogatás biztosítása során figyelembe kell venni a **takarékos gazdálkodás**, az önkormányzattól elvárható és tényleges **bevétel** szempontjait is, valamint azt, hogy az önkormányzat **bevételi érdekeltiségét** fenn kell tartani. A törvényben előírt kötelező feladatok körébe nem tartozó feladatok ellátásához felhasználási kötöttséggel járó és felhasználási kötöttséggel nem járó támogatás egyaránt adható. Kivételes esetben a helyi önkormányzat működőképességének megőrzése érdekében **kiegészítő támogatás** is adható.

Az önkormányzatok gazdálkodása belső és külső ellenőrzés alatt áll. A Möt. 119. § (3) bekezdése a **jegyző** köteleességévé teszi, hogy belső kontrollrendszert működtessen, amely biztosítja az önkormányzat rendelkezésére álló források szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását. A belső ellenőrzés e formája kiterjed a felügyelt költségvetési szervekre is. Az önkormányzati gazdálkodás ellenőrzésének tervét a **képviselő-testület** hagyja jóvá. Az önkormányzat gazdálkodása tekintetében a Möt. 120. §-a jelentős szerepet szán a képviselő-testület **pénzügyi bizottságának**. A bizottság véleményezi az önkormányzat költségvetésére vonatkozó javaslatot, figyelemmel kíséri a költségvetési bevételek alakulását, vizsgálja az adósságot keletkeztető körülményeket, ellenőrzi a pénzkezelési és bizonylati fegyelem érvényesítését. A pénzügyi bizottság vizsgálati megállapításait a képviselő-testülettel haladéktalanul közli. Ha a testület a megállapításokkal nem ért egyet, a vizsgálati jegyzőkönyvet a bizottság megküldi az Állami Számvevőszéknek. Az önkormányzati gazdálkodás külső kontrolljában folyamatos feladatokat lát el a **megyei, illetve a fővárosi kormányhivatal**. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogköre az önkormányzatok gazdálkodásának törvényességére is kiterjed. Az **Állami Számvevőszék** törvényességi, célszerűségi és eredményességi ellenőrzést gyakorol az önkormányzatok költségvetési gazdálkodása és

pénzügyi tevékenysége felett. Az **európai uniós és az ahhoz kapcsolódó támogatások** tekintetében a **külső kontroll még szorosabb**. Az ilyen jellegű támogatások felhasználását az Európai Unió szervei, a kormányzati ellenőrzési szerv, a költségvetési fejezetek ellenőrzési szervezetei, a kincstár, az európai uniós támogatások irányító hatóságai is ellenőrizhetik. Az állami, az európai uniós és más nemzetközi támogatásban részesülő önkormányzat köteles a támogatást nyújtó, a lebonyolításban közreműködő és a támogatást ellenőrző szervezetekkel **együttműködni**.

A helyi önkormányzat fizetőképességének megszűnése esetén a pénzügyi helyzet rendezése **adósságrendezési eljárás** keretében történik. Az eljárás alatt az önkormányzat a képviselő-testület által elfogadott **válságköltségvetés** alapján gazdálkodik. Az adósságrendezésbe nem vonható be az a vagyon, amely nem képezi az önkormányzat tulajdonát, továbbá a fejlesztési támogatásból származó bevétel sem. Az adósságrendezési eljárás alatt a miniszter egyedi döntése alapján **egyedi beruházási kiadások** teljesíthetők.

### 3.11. A helyi önkormányzatok és a központi állami szervek kapcsolata

Az Alaptörvény önkormányzat-felfogása azon az elven nyugszik, hogy az önkormányzatok **részei az államnak**, nem attól függetlenül létező szervezeti egységek. Az **állami szuverenitás** és a **helyi közhatalom** csak egységben szemlélhető, noha a két jelenségnek vannak eltérő megnyilvánulási formái. Az önkormányzatok az állam valamennyi hatalmi ágazatának intézményeivel kapcsolatban állnak, ez is mutatja, hogy az államszervezet teljességében foglalnak helyet. Az önkormányzatok **nem állnak szemben** az állammal, de **kívül sem állnak** rajta. Az állam az önkormányzatok **integrációs kerete**, az önkormányzatok léte és működése az állam **strukturális és funkcionális egységét** nem bonthatja meg.

### 3.11.1. Az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok kapcsolata

Az Országgyűlés az Alaptörvényben rögzítette azokat a rendelkezéseket, amelyek szervezeti és működési értelemben meghatározzák a helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helyét. Az Alaptörvény tételei az önkormányzati forma és tartalom **intézményi garanciáját** jelentik. Ez abból következik, hogy az Országgyűlést illeti meg az alkotmányozó hatalom, az a hatalom, amely a **közhatalom gyakorlásának alaprendjét** megállapíthatja.

Az Országgyűlés maga – mint törvényhozó – számára meghatározott fő feladata a Möt. 125. § (1) bekezdése értelmében, hogy **törvényben** szabályozza az önkormányzatok jogállását, feladat- és hatásköreit, kötelezően ellátandó feladatait, kötelező szervtípusait, működésüknek garanciáit, anyagi eszközeiket és alapvető szabályait. Az Országgyűlés legfőbb népképviselői szervként dönt a helyi képviselői szerv, a **képviselő-testület feloszlásáról**, ha az alaptörvény-ellenesen működik. A feloszlásra a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter előterjesztése alapján a Kormány tesz javaslatot az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően. A napirend országgyűlési tárgyalására meg kell hívni az érintett önkormányzat polgármesterét, aki az ülésen álláspontját ismertetheti. Az Országgyűlés dönt az állam **területi tagozódásáról**, valamint a **megyékkal** kapcsolatos területszervezési ügyekben és a **fővárosi** kerületek kialakításáról.

Az Országgyűlés független pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerveként az **Állami Számvevőszék** vizsgálati jogköre az önkormányzatokra is kiterjed. Ellenőrzést folytathat az önkormányzatoknál az Országgyűlés utasítására, a Kormány kérésére, továbbá az Európai Unió vagy nemzetközi szervezet felkérésére, valamint saját ellenőrzési terve szerint. Ugyancsak az Országgyűlés független szerveként tevékenykedik az **Alapvető Jogok Biztosa**, aki az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasságokat az önkormányzatok döntéseit és eljárásait illetően is vizsgálhatja.

### 3.11.2. A köztársasági elnök helyi önkormányzatokkal kapcsolatos hatáskörei

A Mötv. 126. §-a értelmében a **települési szintet** érintő területszerzési hatáskörök a köztársasági elnököt illetik meg. E hatáskörében dönt község alakításáról, elnevezéséről, a városi cím adományozásáról és a város elnevezéséről. Ha az Országgyűlés az önkormányzat képviselő-testületét feloszlatta, ez a polgármester tisztségét is megszünteti. Az új választásig a köztársasági elnök ad **megbízást a kormányhivatal vezetőjének**, hogy gyakorolja a polgármestert megillető feladat- és hatásköröket, és döntsön olyan ügyekben, amelyek a képviselő-testület átruházható hatáskörei.

### 3.11.3. A Kormány és a helyi önkormányzatok kapcsolata

A Mötv. 127. §-a rögzíti, hogy a Kormány a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős **miniszter irányításával, a kormányhivatal útján** biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. A 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet előírásai szerint az ezért felelős miniszter a **Miniszterelnökséget vezető miniszter**. Az önkormányzatok törvényességi felügyeletének biztosítása körében a miniszter közreműködői, koordinációs, kezdeményezői, tájékoztatási és összehangoló feladatokat lát el, és döntési jogokat is gyakorol. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter egyes irányítási, kezdeményezési, előkészítési feladatköreiben együttműködik a helyi önkormányzatokért felelős miniszterrel. Ez a miniszter a **belügyminiszter**.

A Kormány a helyi önkormányzatokat illetően **jogalkotási hatáskörrel** rendelkezik. Törvény felhatalmazása alapján a Kormány **rendeletben** államigazgatási hatósági jogköröket ruházhat a polgármesterre és a jegyzőre. A Kormány rendeletben megállapíthatja egyes államigazgatási hatósági ügyek anyagi és eljárási szabályait, szabályozhatja a közszolgáltatások rendjét, az önkormányzatok gazdálkodásának

egyek kérdéseit, a helyi közszolgálat képesítési előírásait és számos más tárgykörben alkothat az önkormányzatokat érintő szabályokat. A Kormány döntési jogkörébe tartozik az önkormányzatok **hitelfelvételének** előzetes engedélyezése, valamint a nemzetközi vagy európai uniós kötelezettségvállalással folyó beruházások megvalósításának **saját hatáskörbe vonása**, ha a teljesítés elmaradásának veszélye áll fenn. A Kormány tesz javaslatot az Országgyűlésnek az Alaptörvénnyel ellentétesen működő helyi **képviselő-testületek felosztására**.

### 3.11.4. Az Alkotmánybíróság és az igazságszolgáltatás kapcsolata az önkormányzatokkal

Az **Alkotmánybíróság** az alkotmányosság legfőbb őreként azt vizsgálhatja, hogy a jogszabályok nem ellentétesek-e az Alaptörvénnyel. Önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatára akkor kerülhet sor, ha az önkormányzati jogszabály **közvetlenül** – azaz más jogszabály közbejötté, közvetítése nélkül – sérti az Alaptörvényt. Ha az önkormányzati rendelet elsődlegesen és közvetlenül az Alaptörvénnél **alacsonyabb szintű** jogszabállyal – törvénnyel vagy rendelettel – ellentétes, akkor felülvizsgálatát nem az Alkotmánybíróság, hanem a **Kúria** végzi el. Az önkormányzatokat érintő ügyek **alkotmányjogi panasz** formájában is kerülhetnek az Alkotmánybíróság elé. Az alkotmányjogi panasz az önkormányzat által okozott alkotmányossági jelentőségű egyedi sérelmek orvoslására ad lehetőséget. Az önkormányzatok működése során keletkezett vagy az önkormányzatokat érintő jogvitás ügyekben – a bíróságok közötti hatáskörmegosztás szabályai szerint – közigazgatási és munkaügyi bíróságok vagy bíróságok járnak el.

## 4. KÖZTESTÜLETI ÖNKORMÁNYZATI SZERVEK

### 4.1. Köztestületek: funkcionális decentralizáció és közjogi jogi személyiség

A köztestületek törvényben rögzített közfeladatokat ellátó szervek. Korábban már jeleztük azt, hogy a közigazgatási szervezetrendszer leírásakor, kereteinek meghatározásakor a köztestületeket nem minden szerző sorolja a közigazgatási szervek közé. *Lőrincz Lajos* a köztestületeket (együtt a közüzemekkel, közintézetekkel és a közalapítványokkal) a „paraadminisztráció” körébe sorolta. Álláspontja szerint a köztestület **nem közigazgatási szerv**, működésében az önkormányzati jelleg érvényesül, a közigazgatás központi szervei felügyelik a tevékenységüket. Leszögezi ugyanakkor, hogy a köztestületet a közfeladata ellátásához közigazgatási jogosítványokkal kell felruházni, és hogy – szemben a közintézetekkel és közüzemekkel – főként „közhatalmi, igazgatás-szolgáltató feladatokat látnak el”.<sup>180</sup> *Berényi Sándor* a köztestületeket a közintézmények körébe sorolja a közalapítvánnyal és az autonóm közintézettel együtt, de elismeri, hogy azok a területi önkormányzatokhoz hasonló szervek, a „közönkormányzatok” egyik típusát jelentik, és a többi közintézménytől teljes körű önkormányzatiságuk különbözteti meg őket, mint a funkcionális decentralizáció intézményeit.<sup>181</sup> *Sárközy Tamás* szerint a köztestületek valódi, az **államszervezeten**

<sup>180</sup> LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. (Harmadik, átdolgozott kiadás.) Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 254.

<sup>181</sup> FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.) (2005): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris Kiadó. 103–104.



**kívüli közjogi jogi személyek**, tulajdonuk az állami és az önkormányzati tulajdon mellett a köztulajdon harmadik formáját jeleníti meg.<sup>182</sup>

A köztestületeket a közigazgatás szervezetéhez tartozóként elemezte és mutatta be *Magyary* Zoltán is, aki a szervezeti egység három nagy típusa, 1) a közhatalmi egységek – más szóval: közintézmények (hatóságok és hivatalok) –, 2) a jóléti egységek és 3) a gazdasági egységek – másként: közüzemek – közül a jóléti egységekhez sorolta azokat a közintézetekkel együtt.<sup>183</sup> A *Magyary* fő művében megjelenő, a teljességre törekvő és éppen ezért összetett kategorizálás a közigazgatási feladatok megvalósításában részt vevő szerveket mind a közigazgatási szervezet részének tekintette, az pedig, hogy a köztestületeket egy, a közintézetek tágabb kategóriájából különvált szervezeti formának tekintette, olyan „közintézet-fogalom” alkalmazását követelte meg, mely nem igazán illett az akkori köztestületekre sem.

Ennek a tág közintézet-fogalomnak a lényeges elemei a következők voltak:

- ezek alapvetően olyan szervezeti egységek, melyek jóléti vagy kulturális célra hivatottak,
- az általuk használt dologi eszközök jelentősége nagyobb, mint a közhatalmi egységek esetében,
- közintézmények nemcsak a közigazgatás szervezetében, hanem a törvényhozás és az igazságszolgáltatás keretében is vannak, míg közintézetekkel csak a közigazgatás rendelkezik,
- a közintézetek nem vesznek részt az állam fizikai vagy szellemi hatalmának gyakorlásában (hiszen ez *Magyary* szerint a közintézmények kizárólagos hatáskörét képezi),
- a közintézetek köztestületekre és nem köztestületi jellegű intézetekre válnak szét,

<sup>182</sup> SÁRKÖZY Tamás (2006): *Államszervezetünk potenciazavarai*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 188.

<sup>183</sup> MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 198–199.

- a közzintézetek alapvetően passzív alakulatok abban az értelemben, hogy önmaguktól nem keletkezhetnek és nem szűnhetnek meg, így a közzintézet mögött mindig egy anyaközzület áll (ez 1848-ig kizárólag az egyházakat jelentette),
- jogállásuk szerint fokozatokba sorolhatók, a legmagasabb fokozat a törvényben elismert önálló jogi személyiség.<sup>184</sup>

Jól látható, hogy az itt felsorolt elemek nem határolják körül pontosan a közzintézetek jellemzőit, igaz, maga Magyary is utal arra, hogy a „normál” közzintézetek és a közzintézetek körülbelül olyan viszonyban állnak egymással, mint az alapítvány és az egyesület.<sup>185</sup> A közzintézetek fogalmi megragadásánál a mai jogban is az egyik fő kapaszkodó az egyesület mint jogi személyiségi forma és annak egyesülési joggal való kapcsolata.

A közzintézetekre elsősorban mint jóléti szervezeti egységekre tekintett, melyek „az intézetektől abban különböznek, hogy aktív alakulatok, a területi önkormányzatoktól pedig abban, hogy személyi alapon állnak.”<sup>186</sup> A közzintézetek (azaz a közzintéletti „minőség”) létrejötte esetében – miközben rögzíti, hogy ezek nem a közzhatalom gyakorlására alakulnak – az adott közzcélhoz kötődő állami szerepet hangsúlyozza, rögzítve, hogy olyan célról van szó, melyet az adott szerv hiányában maga az állam vagy a város (közzség), azaz a területi önkormányzatok valósítanak meg. „Ezt az állam tételes jogával alapítja meg és ilyenkor egyúttal megengedi és szabályozza kényszernek is kisebb nagyobb mértékben való alkalmazását egyrészt avégből, hogy megfelelő szervezet létrejöheszen, másrészt, hogy a cél elérhető legyen.”<sup>187</sup>

<sup>184</sup> Uo. 215–218.

<sup>185</sup> Uo. 216.

<sup>186</sup> Uo. 219.

<sup>187</sup> Uo.

Mindez igaz az államtól függetlenül létrejött szerveződésekre, melyeket az állam köztestületnek ismer el, és igaz azokra a szervezetekre, amelyek esetében maga az állam kezdeményezi új köztestület alakítását jogszabállyal. A köztestületek számának és típusainak bővülését látva (az akkori demokratikus és autoriter államokban egyaránt) Magyary ezeket olyan új szervezési formának tartotta, „amely a XX. századi állam számos újonnan vállalt feladatának megoldására a bürokratikus és a területi önkormányzati szervezeti formák mellett szükséges és alkalmas.”<sup>188</sup>

A személyi alapú önkormányzás okán a köztestületek leginkább egyesületekre hasonlítanak, de *Fazekas Marianna* – a köztestületi kérdéskör legelismertebb kutatója – is egyértelműen olyan közjogi szervekként írta le a köztestületeket, melyek – az akkor, 2008-ban hatályos szabályozás jellemzői ellenére – nem írhatók le az egyesületek valamiféle „mutációiként”.<sup>189</sup> Erre a megállapításra amiatt is szükség volt, mert a köztestületek vonatkozó általános szabályozását 1993-tól a Ptk. tartalmazta, méghozzá a VI. Fejezetében, az egyesületekkel egy cím alatt, ráadásul a Ptk. a köztestületek mögöttes szabályaiként még az egyesületre vonatkozó szabályokra utalt. Vagyis a köztestületek az általános megközelítés alapján nem feltétlenül tűnnek közigazgatási szerveknek. A Ptk.-ban történő közvetlen szabályozás időközben módosult (azaz megszűnt), de ez a szabály tartalmán nem sokat változtatott.

Amint *Berényi* professzor is utalt rá, és az általános szervezési elvek során már említettük, a köztestületek esetében a közigazgatási feladatok olyan **decentralizácójáról** van szó, amikor nem területi alapon, hanem személyi alapon történik meg a közigazgatási hatáskörök átadása. A hatáskörátadás egy adott funkcióhoz, illetve az azzal

<sup>188</sup> Uo. 220.

<sup>189</sup> FAZEKAS Marianna (2008): *A köztestületek szabályozásának egyes kérdései*. Budapest, Rejtjel Kiadó. 15.

érintett személyi körhöz kapcsolódik,<sup>190</sup> a „**köztestület az érdekeltek önkormányzata**”. A köztestületek leginkább közjogi jogi személyként írhatók le (fenntartva, hogy ennek a fogalomnak elsősorban magyarázó, leíró és nem kijelölő jellege van), ez a közjogi jogi személyiség pedig arra utal, pontosabban azt a tényt fejezi ki, hogy a teljes körű polgári jogi jogi személyiség mellett az állam központi szerveivel szemben, a közhatalmi jogköreik önkormányzati alapú gyakorlása érdekében bíróság által ellenőrzött (vagy védett) jogviszonyban vannak.<sup>191</sup>

A köztestületek, mint **közjogi jogi személyek**, a magánjogi jogi személyiségen túlmutatóan közjogi jogosultságok és kötelezettségek alanyai. Jogalanyi pozíciójuk abszolút szerkezetű (mindenki mással szemben érvényesül) és normatív jellegű, anyagi jogi, eljárási és szervezeti jogviszonyaikban alanyi jogokkal, kötelezettségekkel rendelkeznek.

A közjogi jogi személyiségből eredő főbb tulajdonságaik az alábbiak szerint összegezhetők:

- a polgári jogon túlmutató jogok és köteleességek önálló alanyai,
- a közjogi jogi személy jogi beszámítási pont anyagi, eljárási és szervezeti jogi értelemben,
- célját, rendeltetését, feladatait jogszabály állapítja meg vagy ismeri el,
- feladatát, hatáskörét másnak nem adhatja át,
- önálló szervezete és állandó székhelye van,
- jogait és kötelességeit jogi felelősség mellett gyakorolja,
- a feladat- és hatáskörükhöz kötődő jogalanyiságuk a jogbiztonság egyik lényeges előfeltétele.<sup>192</sup>

<sup>190</sup> EREKY István (1939): *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottság. 10. szám. 351–352., 360–361.

<sup>191</sup> PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod. 203–208.

<sup>192</sup> TAMÁS András (1995): A közjogi jogi személy. In FICZERE Lajos (szerk.): *Tanulmányok a közigazgatás szervezeti és jogi intézményei köréből*. Oktatási anyag. Budapest, UNIÓ Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft. 122.

A közjogi jogi személyek jogállását alapvetően a jogi személy államhoz való viszonyának nagyobb intenzitása határozza meg, mert közjogi jogi személyként önállóan látnak el – a közhatalom gyakorlóiként – olyan feladatokat, melyeket az adott közjogi jogi személy hiányában maga az állam látna el.<sup>193</sup> „A közjogi jogi személy a természetes személyektől és az egyéb jogi személyektől tehát jogképességében különbözik, s a közhatalmi jogosítványok gyakorlásában álló többlet-képességet teszi” a többi jogi és nem jogi személyektől különböző *sui generis* jogalannyá.<sup>194</sup>

A fentieket összefoglalva és a részletes ismereteket megelőzve megállapíthatjuk, hogy **a köztestületek önkormányzattal és úgynevezett közjogi jogi személyiséggel rendelkező, a tagságukhoz vagy a tagjaik által végzett tevékenységhez kötődő közigazgatási hatásköröket gyakorló és közigazgatási feladatokat ellátó atipikus közigazgatási szervek, melyek esetén a közhatalom gyakorlásához ugyanúgy demokratikus legitimitációt kíván meg az Alaptörvény, mint az államigazgatási vagy helyi önkormányzati szervek esetén.**

## 4.2. Köztestületek: alkotmányos alapok és az általános szabályok

Az államigazgatási szervekkel és a helyi önkormányzatokkal ellentétben a köztestületeket az Alaptörvény csak elvétve szabályozza. A X. cikke szerint: „Magyarország védi a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia tudományos és művé-

<sup>193</sup> PATYI András (1998): Egyes önkormányzati alapjogok viszonylagossága. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 9. sz. 525. A közjogi jogi személyek jogalanyiságáról a külföldi irodalom részletes elemzésével lásd: SÁRKÖZY Tamás (1985): *A jogi személy elméletének átalakulása*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Az alkotmányjogi jogállásról vö.: uo. 443. A közjogi jogi személy alanyi értelemben vett jogképességéről lásd: uo. 188–189. A jogtételhez kötött (hatásköri) jogalanyiságról lásd: uo. 180.

<sup>194</sup> SZONTAGH Vilmos (1948): *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*. I. kötet. (Jogtudományi alapvetés.) Debrecen, Debreceni Tudományegyetemi Nyomda. 74.

zeti szabadságát.” A köztestületekre vonatkozó általános szabályok a régi Ptk.-ban az egyesületekre irányadó szabályok mellett voltak találhatóak, az új Ptk. ezt a szabályozást már nem tartalmazza. Olyannyira, hogy a jogi személyek kategóriái között sem ismeri (el) a köztestületeket. Mint korábban írtuk, mindez keveset változtat a szabályozás lényegén. A régi Ptk. köztestületekre vonatkozó szabályai ma egy régi salátatörvény rendelkezései között változatlanul hatályos törvényi szabályként élnek tovább, az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvénynek (a továbbiakban: Tv.) a 2013. évi CCLII. törvény 113. §-ával beiktatott 8/A. §-a formájában. Ez változatlanul rögzíti, hogy „a köztestületre – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a Polgári Törvénykönyvnek az egyesületre vonatkozó szabályait kell megfelelően alkalmazni.”

A köztestületek általános megítélése esetén tehát törvényi alapja lehet az Alaptörvény VIII. cikkébe foglalt egyesülési jog figyelembevételének. Az Alkotmánybíróság (még az Alkotmány hatálya idején) több határozatában foglalkozott a különböző köztestületek közjogi státuszával. Az Alkotmánybíróság az első kamarai határozatában rögzítette:

*„A kötelező ügyvédi kamarai tagság azonban nem sérti az egyesülési szabadságot. Az ügyvédi kamara ugyanis nem az egyesülési szabadság alapján létrehozott szervezet: az ügyvédi kamarát nem magánszemélyek alapították, céljait és tevékenysége feladatait sem magánszemélyek határozták meg. Az ügyvédi kamarát törvény létesítette, feladatait és működési rendjét, tevékenységét törvény szabályozza. Az ügyvédi kamara tehát nem az egyesülési szabadság jogán alapított személyegyesülés, egyesület, személyközösség, személyi társulás vagy társadalmi szervezet, hanem köztestület, amelynek létrehozását törvény rendelte el. [...] Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a törvény közjogi közfeladat ellátására, közérdekű tevékenység folytatására alkotmányosan indokolt módon hozhat létre köztestületet, szakmai kamarát és írhatja elő*

*a kötelező köztisztviselési tagságot. A köztisztviselési testületként létrehozott szervezet nem az egyesülési szabadság alapján alapított szervezet, a kötelező szakmai kamarai tagság pedig nem sérti az egyesülési szabadságról folyó önkéntes csatlakozás jogát.*<sup>195</sup>

Ezt az álláspontját az Alkotmánybíróság rendszeresen megerősítette azóta is. Annak ellenére azonban, hogy a kamarák mint köztisztviselési testületek nem az egyesülési jog alapján jönnek létre, az Alkotmánybíróság az egyesülési szabadságot mint viszonyítási alapot figyelembe szokta venni, például abból a szempontból, hogy a kötelező tagsággal létrehozott kamara mint köztisztviselési testület nem sérti-e a párhuzamos egyesületek és más szervezetek működését.<sup>196</sup> Az Alkotmánybíróság álláspontja részben azon alapult, hogy – noha a köztisztviselési testületeket a Ptk. szabályozta, ráadásul mögöttes szabályaiként az egyesületekre vonatkozó rendelkezések megjelölésével – a régi Ptk. 65. § (6) bekezdése csak akkor rendel az egyesületekre vonatkozó szabályok alkalmazását, ha törvény eltérően nem rendelkezik. Ettől függetlenül a köztisztviselési testület működése nem lehetetlenítheti el a párhuzamosan működő egyesületek tevékenységét. A köztisztviselési testület alkotmányosságát tekintve az állt az alkotmánybírósági vizsgálat középpontjában, hogy az illető szerv valóban közfeladatot lát-e el, és megköveteli-e ez a feladat a közigazgatási feladatok olyan mérvű átruházását, ahogy azt az adott törvény rendel, továbbá olyan-e a közfeladat, hogy szükségessé és arányossá teszi-e a tagok jogainak adott korlátozását (tipikusan a kötelező tagság, az anyagi terhek és a szervezeti kötöttség).<sup>197</sup> Mivel az Alkotmánybíróság a köztisztviselési testületeket az önkormányzat önálló válfajának, a testületi önkormányzatnak tekintette, mely az államtól ehhez az önkormányzathoz elegendő hatalmat is kap, esetükben és kiemelten a kamarai típusú köztisztviselési testületek

<sup>195</sup> 22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127, 129.

<sup>196</sup> 38/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 249, 255.

<sup>197</sup> SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó. 532.

esetén a demokratikus legitimáció vizsgálata során a tagságot lényegében a választójogosultak közösségének tekintette, hasonlóan a területi (helyi) önkormányzatokhoz, ahol a lakhely ténye keletkezteti a „tagságot” (azaz a választójogosultságot).<sup>198</sup>

Az általános szabályok összefoglalása előtt hangsúlyozni kell a törvényi szabályozásban bekövetkezett formai változást. A köztestületek néhány (bár igen jelentős) alapvető szabálya immár egy államháztartási jellegű törvény (a Tv.) szabályai között foglalnak helyet. Ez a törvény, és nem a Ptk. jelenti ki azt, hogy „a köztestület jogi személy”, így ez a jogi személyiség erősebb közjogi (vagy másként: nem magánjogi) jelleget nyer.

A fentiek alapján így összegezhetők a **legfontosabb általános törvényi szabályok és követelmények:**

- önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező szervezet,
- amelynek létrehozását törvény rendeli el, és nem az egyesülési jog alapján jön létre,
- a tagságához, illetőleg a tagsága által végzett tevékenységhez kapcsolódó közfeladatot lát el,
- mind a magánjogi forgalomban, mind a hatásköreihez kötődő jogviszonyokban jogi személy,
- a közfeladat ellátásához szükséges – törvényben meghatározott – hatásköri jogosítványokkal rendelkezik,
- közfeladat ellátásához szükséges jogosítványokat öngazgatása útján érvényesíti,
- a köztestület szerveit a tagság hozza létre (legitimálja),
- törvény meghatározhat olyan közfeladatot, amelyet a köztestület köteles ellátni.

<sup>198</sup> Uo. 533.



A közfeladatokra nézve a Tv. rögzíti, hogy törvény előírhatja, hogy valamely közfeladatot kizárólag köztestület láthat el, illetve hogy meghatározott tevékenység csak köztestület tagjaként folytatható. Köztestület különösen a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia, a gazdasági, illetve a szakmai kamara. A köztestületre – ha törvény eltérően nem rendelkezik – az egyesületre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

A köztestületek alapvetően tehát **közfunkciót valósítanak meg**, ami kiegészülhet a tagok érdekvédelmével, de ehhez a funkcióhoz nem volna szükség törvénnyel alapított szervezetre. A köztestület **eltér az egyesületektől** abban, hogy:

- soha nem a tagok elhatározásából jön létre,
- célját és a közfunkciót megvalósító feladatait nem a tagok döntenek el, hanem a törvény,
- tagjaival szemben (vagy éppen külső jogalanyokkal szemben is) közhatalmi jogokat gyakorolhat, amire törvény hatalmazza fel.<sup>199</sup>

### 4.3. Köztestülettípusok, közfeladat és öngazgatás

#### 4.3.1. Köztestülettípusok

A köztestületek közül az Alaptörvény és a Tv. nevesítette a Magyar Tudományos Akadémiát, az Alaptörvény továbbá a Magyar Művészeti Akadémiát, a Tv. pedig a gazdasági és szakmai kamarákat. Közben törvény rendelkezése folytán számtalan újabb típusú köztestület jött létre. Berényi Sándor szerint az alábbi típusok különböztethetők meg: szakmai kamarák, gazdasági kamarák, MTA, az államigazgatás gazdasági feladatait átvevő köztestületek (például a Szabványügyi Testület),

<sup>199</sup> FAZEKAS Marianna (2008): *A köztestületek szabályozásának egyes kérdései*. Budapest, Rejtjel Kiadó. 15–16.

hegyközségek, kisebbségi (mai szóhasználat szerint nemzetiségi) önkormányzatok, sportköztestületek, önkéntes tűzoltóságok.<sup>200</sup>

Fazekas Marianna részben eltérő felsorolását alapul és irányadónak véve, figyelemmel az elmúlt évek változásaira is, az alábbi főbb köztestületfajtákat ismerjük:

## 1. Kamarai típusú köztestületek, melyen belül:

### a) szakmai kamarák:

- az igazságügyi ágazatban az ügyvédi kamarák, a közjegyzői kamarák, a Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara, az igazságügyi szakértői kamarák,
- az egészségügyben a Magyar Orvosi Kamara, a Magyar Gyógyszerész Kamara, a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara,
- az agrárágazatban a Magyar Állatorvosi Kamara, az Országos Magyar Vadászkamara, a Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamara,
- a műszaki gazdasági ágazatban a mérnöki kamarák és az építész kamarák,
- a pénzügyi ágazatban a Magyar Könyvvizsgálói Kamara,
- a rendészeti igazgatásban a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara,

### b) gazdasági kamarák:<sup>201</sup>

- a kereskedelmi és iparkamarák, valamint
- az általuk országos gazdasági kamaraként kötelezően megalakított Magyar Kereskedelmi és Iparkamara.

<sup>200</sup> FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.) (2005): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris Kiadó. 106–108.

<sup>201</sup> A gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvény szerint gazdasági kamaraként kereskedelmi és iparkamarákat kell alakítani, másfajta gazdasági kamara e törvény szerint nem hozható létre.

## 2. Nem kamarai szakmai köztestületek:

- Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar (a kormánytisztviselők és állami tisztviselők önkormányzattal rendelkező, közigazgatási szakmai, érdekképviseleti köztestülete),<sup>202</sup>
- Magyar Rendvédelmi Kar (a rendvédelmi szervek hivatásos állománya tagjainak és közalkalmazottainak önkormányzattal rendelkező rendvédelmi szakmai köztestülete).<sup>203</sup>

## 3. Magyar Tudományos Akadémia.

## 4. Magyar Művészeti Akadémia.

## 5. A gazdasági élet köztestületei:

- Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara,<sup>204</sup>
- hegyközségek,
- hegyközségi tanácsok,
- borrégiós tanácsok,
- Hegyközségek Nemzeti Tanácsa,<sup>205</sup>
- Magyar Szabványügyi Testület,
- Nemzeti Akkreditáló Testület.

<sup>202</sup> A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. tv. 29. §. A Kar a kötelező tagság elve alapján működik.

<sup>203</sup> 291. § (1) bekezdése. Az MRK egyébként szintén a kötelező tagsági viszony alapján működik, a rendvédelmi szervvel fennálló szolgálati viszony vagy közalkalmazotti jogviszony alapján a hivatásos állomány tagja és a közalkalmazott az MRK tagjává válik. Az MRK tagozatokra tagolódik. [(2) és (3) bekezdés]

<sup>204</sup> Lásd: 2012. évi CXXVI. törvény

<sup>205</sup> A hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény szabályozza a hegyközségek, a hegyközségi tanácsok és a Hegyközségek Nemzeti Tanácsa (együtt: hegyközségi szervezetek) létrejöttét, önkormányzatuk szervezetét, működését, feladatát, valamint az azok ellátásához szükséges jogosítványait. A hegyközség egy borvidék egy vagy több településének szőlészeti és borászati termelői által e tevékenységükhöz fűződő közös érdekeik előmozdítására, valamint az általuk előállított termékek származás-, minőség- és eredetvédelmére létrehozott köztestület. A törvény 32. § (1) bekezdése rögzíti, hogy (a helyközségeken magukon túlmenően) a hegyközségi tanács, a borrégiós tanács és a Hegyközségek Nemzeti Tanácsa is egyaránt köztestület.

## 6. Önkormányzati tűzoltóság (mint jogi személyek által alapított köztestület).<sup>206</sup>

### 7. Sportköztestületek:

- Magyar Olimpiai Bizottság,<sup>207</sup>
- Magyar Paralimpiai Bizottság,<sup>208</sup>
- Nemzeti Versenysportszövetség,<sup>209</sup>
- Nemzeti Diák-, Hallgatói és Szabadidősport Szövetség.<sup>210</sup>

Ezt a felosztást amiatt is irányadónak tekintjük, mert nem tartalmazza a nemzetiségi önkormányzatokat, amelyek esetén kimutatható hasonlóság a köztestületekhez, de sem nyilvántartott tagság, sem kizárólagos közfeladat nincs.

### 4.3.2. Közfeladat és öngigazgatás

A köztestületek által ellátott közfeladat (mint minden közjogi jogi személynél) jogállást meghatározó tényező. Éppen ezért sajnálatos az a helyzet, hogy a közfeladatokról a tételező jogszabály hallgat. Nem is igazán tehetne mást, hiszen a köztestületek által ellátható

<sup>206</sup> Az önkormányzati tűzoltóság jogi személyek által alapított köztestületi szerv, hiszen azt vagy települési önkormányzat és az önkéntes tűzoltó egyesület alapítja közösen, vagy önkormányzati társulás és az önkéntes tűzoltó egyesület hozza létre közösen, vagy a települési önkormányzat, illetve az önkormányzati társulás önállóan alapja. Ez a szerv olyan köztestület, amely a települési önkormányzat vagy az önkormányzati társulás közigazgatási területén, a hivatásos tűzoltósággal kötött együttműködési megállapodás alapján és annak szakmai iránymutatása alapján tűzoltási és műszaki mentési célokra folyamatosan igénybe vehető készenléti szolgálatot lát el és közreműködik közvetlen tűz- és robbanásveszély esetén a biztonsági intézkedések végrehajtásában. Vö.: A tűz elleni védekezésről, a műszaki mentésről és a tűzoltóságról szóló 1996. évi XXXI. törvény módosított 34. § (1) bek.

<sup>207</sup> A sportról szóló 2004. évi I. törvény 38. § (1) bekezdés alapján

<sup>208</sup> Uo. 46/A. § (1) bekezdés

<sup>209</sup> A 46/G. § (1) bekezdés szerint a Nemzeti Versenysport Szövetség a nem olimpiai sportágak szervezett versenysportjában működő, a sporttörvényben meghatározott országos közfeladatokat ellátó köztestület.

<sup>210</sup> A 46/M. § (1) bekezdés értelmében a Nemzeti Diák-, Hallgatói és Szabadidősport Szövetség a diák-hallgatói és a szabadidősportban működő, a sporttörvényben meghatározott országos közfeladatokat ellátó köztestület.

közfeladatok típusainak és igazgatási jellemzőinek meghatározása nem polgári jogi szabályozási körbe tartozik. Így nem induktív, hanem deduktív (a különösből általánosító) módszerrel határozhatjuk meg a **közfeladatok** alapjellemzőjét. Ezen belül is a köztestületek alaptípusára, a szakmai kamarákra koncentrálunk. A fő feladatuk alapvetően **egyrészt** valamiféle **közellenőrzés**, mely egy adott szakma szakmai szabályainak megállapításával, azok betartásának ellenőrzésével és a szabályok megszegése esetére irányadó felelősség megállapításával függ össze. A másik alaptípus a közfeladatok között valamilyen **tevékenység** (hatósági) **engedélyezése** vagy közreműködés a tevékenység államigazgatási hatósági engedélyezésében.<sup>211</sup> Ez megtörténhet úgy, hogy önmagában a köztestületi tagsági viszony létesítése jogosít a tevékenység folytatására, más kamaráknál külön engedélyt adnak ki, míg van, ahol az engedélyezés államigazgatási szerv kezében marad, a köztestület egyetértési joga mellett, ami a hatósági eljárásban szakhatósági állásfoglalásnak minősül. Harmadrészt említhető, hogy atipikus köztestületi feladat a **szervezetek igazgatása** és a közvagyon kezelése (melyre talán a legerősebb példa az MTA, a kutatóintézetek irányítását nézve).

Az **önkormányzatisággal** összefüggő alapvető alkotmányossági követelményről (a demokratikus legitimitációról) már volt szó, ez csak látszólag másolja a személyegyesülés sémáját. A közhatalmi jogkörök címzettjeinek (a szabályok címzettjeinek, a jogalkalmazói döntések címzettjeinek) meg kell jelenniük mint az önkormányzati jogok letevékenyeseinek, és a köztestületi szervek létrehozásában döntő és érdemi szerepet kell kapniuk. A köztestületi önkormányzatok **legfőbb döntéshozó szervei** ennyiben sokszor emlékeztetnek az egyesületi tagok összességének a gyűlésére, de emellett lehetnek választással vagy delegálással létrejövő (küldöttgyűlés vagy választmány jellegű) szervek is. A ritkán ülésező küldöttgyűlések esetén általában létrejön

<sup>211</sup> FAZEKAS Marianna (2008): *A köztestületek szabályozásának egyes kérdései*. Budapest, Rejtjel Kiadó. 28.

egy operatív végrehajtó testület (bizottság, elnökség). Az önkormányzati jogok az államigazgatás szerveihez képest biztosítanak autonómiát, tartalmilag a következőkben ragadhatók meg:

- önálló szabályozás joga a saját ügyekben,
- szervezetalakítás joga,
- önálló igazgatási és döntéshozatali jog a saját ügyekben,
- tulajdonhoz való jog, mely gazdálkodási önállósággal párosul,
- szövetkezési jog,
- petíciós jog.<sup>212</sup>

---

<sup>212</sup> BERÉNYI Sándor (2003): *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok*. Budapest, Rejtjel Kiadó. 109.; FAZEKAS Marianna (2008): *A köztestületek szabályozásának egyes kérdései*. Budapest, Rejtjel Kiadó. 30.



## 5. A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYZETE – KÖZSZOLGÁLAT

### 5.1. Köszolgálat és közigazgatás

A közigazgatás fogalmának meghatározásakor nemcsak azt emeltük ki, hogy ez a végrehajtó hatalom tevékenysége, amely a társadalom tagjainak és szervezeteinek magatartását ténylegesen befolyásolni törekszik, hanem azt is, hogy elkülönült állami szervezet végzi. A közigazgatási tevékenységet – miként minden más emberi tevékenységet is – a korábbiakban bemutatott szervezetben dolgozók látják el. A közigazgatással kapcsolatba kerülő ügyfelek számára a szervezet-személyzet együttesből nyilván a szervezet – a szerv – a meghatározó, ugyanis ez hordozza az állami impériumot. A személyzetből – de csak a szerv vonatkozásában – kiemelkedik a szerv vezetője (vagy vezető testülete), ugyanis a Játv2. már tárgyalt szabálya értelmében – hacsak jogszabály másként nem rendelkezik (mint például az anyakönyvvezető vagy a rendvédelmi szerveknél a hivatásos állományú személy esetén) – a vezető (vagy vezető testület) a **hatáskör címzettje**. Az ügyfelek számára tehát a közigazgatási szerv az állami impérium birtokosaként, és nem munkavégző szervezetként jelenik meg, ilyenként hoz aktusokat, illetve végez jogi hatás nélküli cselekményeket. A szerv feladatait azonban valakinek el kell látnia, a hatásköröket gyakorolnia kell, egyszerűen fogalmazva: valakiknek a közigazgatási szerv keretében munkát kell végeznie.

Nem kizárt – és a magyar közigazgatás történetében is tudunk példát arra –, hogy a közigazgatási szervek személyi állománya ugyanolyan munkaviszonyban álljon, mint minden más gazdálkodó vagy egyéb szervezet alkalmazottja. A történeti tapasztalatok szerint



a jellemző megoldás mégis az, és a hatályos szabályok is úgy rendelkeznek, hogy a közigazgatás alapfeladatait ellátó személyzet nem „közönséges” munkaviszonyban áll, hanem megkülönböztetett munkavégzésre irányuló, az általános szóhasználat szerint **közszolgálati jogviszonyban**. (A *közönséges* jelzőt itt mindenféle pejoratív felhang nélkül használjuk, ugyanolyan értelemben, mint ahogy az angolszász jog magát „*common*” *law*-nak nevezi, azaz mindössze a megkülönböztettség hiányát kívánjuk ezzel érzékeltetni.) Ha áttekintjük a jogcsaládokat, azt tapasztaljuk, hogy a versenyszférára is jellemző közönséges munkaviszonyt a közigazgatás személyi állománya esetén az angolszász, illetve a skandináv országokban alkalmazzák,<sup>213</sup> a német és francia jogcsaládokra a megkülönböztetett közszolgálati jog jellemző.

Magyarországon a kiegyezést követően alakult ki az elkülönült közszolgálati jog, és jellemző is maradt a mindenkori jogállami berendezkedések idején. Ez a folyamat a jogállamnak nem nevezhető népköztársaság idején tört meg, amikor a bolsevik ideológiának megfelelően – az állam várható elhalásának alaptalan illúziója és a munkásosztály primátusának elve miatt – megszüntették az állami és nem állami alkalmazottak munkavégzésre irányuló jogviszonya közötti különbséget. A jogállam helyreállítását követően<sup>214</sup> lényegében 1992-től a magyar közigazgatás személyzeti politikája újra visszatért az elkülönült közszolgálati jog modelljéhez<sup>215</sup> (azzal, hogy a szabályozás ezt követően is változott, finomodott).

Ez a visszatérés a jogállami berendezkedéshez a közszolgálat tekintetében meglehetősen bonyolult, fragmentált szabályozást eredményezett. A versenyszféra általános munkajogához képest sajátos (de az általános munkajogra épülő) szabályok rendezik a nem közha-

<sup>213</sup> LŐRINCZ Lajos – TAKÁCS Albert (2001): *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Budapest, Rejtjel Kiadó. 207.

<sup>214</sup> Lásd: ZLINSZKY János (2005): *Az Alkotmány értéktartalma és a mai politika*. Budapest, Szent István Társulat. 3.

<sup>215</sup> A közszolgálati jog változásairól lásd: SZAMEL Lajos (1999): A közszolgálati jog, a közigazgatás személyzete. In FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris Kiadó. 245–246.

talmat gyakorló állami alkalmazottak, a törvény szerinti elnevezéssel a *közalkalmazottak* munkaviszonyát (a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény, rendszerinti rövidítése: Kjt.). A közigazgatási szervek közhatalmat gyakorló személyzetének jogállását a közszolgálati törvény rendezte (a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, rövidítve: Ktv.). Átmenetileg részleges szabályokat tartalmazott a 2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselőkről, majd az újabb egységes szabályozást a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény tartalmazza, rövidítése: Kttv. A közigazgatás legfelsőbb szintjén állók munkajogi státusát a Ktv.-től eltérő szabályok alapján a már ismert Játv., illetve a Játv2. szabályozza. Ehhez képest is speciális szabályok vonatkoznak a rendvédelmi szerveknél alkalmazásban állókra (a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény, rövidítve: Hszt.). Végül külön törvények szabályozzák a nem közigazgatáshoz tartozó, de az állami közhatalom birtokában működő „magisztrátusok”, azaz ügyészek és ügyészségi alkalmazottak jogállását (az ügyészségi szolgálati viszonyról és az ügyészségi adatkezelésről szóló 1994. évi LXXX. törvény, rövidítve: Üsztv., majd a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. törvény, Újt.), mint ahogy a bírákét is (a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 1997. évi LXVII. törvény, majd a 2011. évi CLXII. törvény, rövidítve: Bjt.). Szintén eltérő jogszabályok rendelkeznek az egyéb igazságügyi alkalmazottakról (az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyáról szóló 1997. évi LXVIII. törvény, rövidítve: Iasz.).

A Magyarországon általánosan elfogadott megkülönböztetés szerint a közigazgatási személyzet biztosításának két nagy modellje a **zárt** (elkülönült, karrier-) és a **nyílt** (a versenyszférával azonos, szélsőséges esetben zsákmány-) rendszer.<sup>216</sup> A két modell látszólag alternatívája

<sup>216</sup> Lásd: uo. 245.; LŐRINCZ Lajos – TAKÁCS Albert (2001): *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Budapest, Rejtjel Kiadó. 207.; TAMÁS András (2001): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest,

egymásnak, a gyakorlatban azonban jóval árnyaltabb megoldásokat találunk. Egyrészt az elkülönült (zárt) közszolgálati modell sem egységes. A legnagyobb létszámú civil közszolgálati tisztviselői kör mellett – függetlenül attól, hogy az adott államon belül a zárt vagy a nyílt modell jellemző-e – nélkülözhetetlen az erőszak alkalmazására felhatalmazott speciális közigazgatási szervek – nálunk a központi államigazgatási szervezethez tartozó rendvédelmi szervek (illetve 2011 óta a Nemzeti Adó- és Vámhivatal egyes) – alkalmazottainak különleges munkajogi szabályozása. Egyszerűbben fogalmazva a rendvédelmi szervek személyi állománya mindenhol zárt közszolgálati rendszerben működik (sőt a közszolgálati modell a hadsereg szervezési elveiből ered).<sup>217</sup> Másrészt a két elméleti (ideáltipikus) modell gyakorlati megjelenéseiben nem ritkán keverednek azok elemei. Szemléletesen fogalmazva: a zárt modell többé-kevésbé *nyitható* (az általános, „rendes” feladatok mellett eseti célfeladatok ellátására a közszolgálati személyzet rövid távú, „közönséges” munkaviszonyban álló munkavállalókkal egészülhet ki, bizonyos feladatok „kiszervezhető” a közigazgatási szervezetből stb.). Ennek napjainkban is tapasztalható megnyilvánulása az új közmenedzsment elveinek behatolása a közszolgálatba.<sup>218</sup> Hasonlóképpen az eredendően nyílt modell bizonyos mértékben *zárható* (kivehető a bérezés a versenyszférára jellemző szabad megállapodásból, speciális fogyelemi rendszabályok alkalmazhatók stb.).

---

Szent István Társulat. 368.; GAJDUSCHEK György (2008): *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest, KSZK ROP. 23–24.; BALÁZS István (2009): Nemzetközi tendenciák a közszolgálat fejlődésében. *Új magyar közigazgatás*, 2. évf. 3. sz. 6.

<sup>217</sup> Lásd: GAJDUSCHEK György (2008): *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest, KSZK ROP. 35–37.

<sup>218</sup> Az új közmenedzsment ismertebb neve a *New Public Management*, lásd: uo. 42–43.

## 5.2. Az elkülönült közszolgálati jog sajátosságai

Kérdés ezek után, hogy mi indokolja a versenyszféra „közönséges” munkajogától elkülönült önálló közszolgálati jogot, illetve annak melyek a sajátosságai. A munkajogon belüli elkülönített szabályozást a sajátosságok igazolják, ezeket két szemszögből, mégpedig a közigazgatási szervezet és a közszolgálatban álló „munkavállaló” oldaláról is meg lehet vizsgálni. A **szervezet oldaláról nézve** az elkülönült közszolgálati modell neve – „zárt” – jelzi a legfontosabb sajátosságot: a zárt munkajogi rendszerben működő közigazgatási személyzet növeli a közigazgatás autonómiáját. 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. (A teljesség kedvéért megjegyezzük, hogy a nyílt rendszernek is vannak előnyei: a reakciókészség, a rövid távú előnyök kilátásba helyezése, a gyorsabb azonosulás a kormányzati akarattal, valamint az, hogy egy-egy feladat – projekt – teljesítése szempontjából hatékonyabb cselekvést biztosít). További előnyök: a speciális ismeretek felhasználása, az állandó csapatszellemből származó előnyök hasznosítása, a titokvédelem könnyebb érvényesíthetősége, a szervezeti egységesség, a közhatalom gyakorlására jogosultság egyértelműsége.<sup>219</sup> A **közszolgálatban álló szempontjából** a zárt rendszer kiszámíthatóságot és a munkaerőpiaci folyamatokkal szemben biztonságot jelent, ezért szerencsés esetben garantálni képes az ügyfelek számára fontos gyors, szabályos ügyintézkést.

Előnyei mellett természetesen hátrányai is vannak vagy lehetnek a zártágnak. A személyi stabilitás folytán (is) generált szervezeti autonómia képes arra, hogy korlátozza, lassítsa vagy szélsőséges esetben akadályozza a kormányzati döntések végrehajtását. Az előmenetel zártsága a kiszámíthatóság mellett motivációhiányhoz is vezethet,

<sup>219</sup> Lásd: uo. 30–32.

a munkaerőpiaci biztonság pedig nehezen befolyásolható költségigénnyel jár, és a feladatok változása által kiváltott szervezeti vagy munkamódszerbeli változásokkal szembeni ellenállás miatt csökkenő hatékonysághoz vezethet.

Ahogy a fentiekben már érintettük, a hazai elkülönült civil közszolgálati jog legfontosabb sajátosságai az alábbiak (a rendvédelmi szervek hivatásos állományú szolgálati jogviszonyára ezt követően térünk ki):

**a) Elkülönült jogi szabályozás:** a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) helyett a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) szabályozza a közszolgálatban állók – a törvény szóhasználata szerint a központi államigazgatási szerveknél foglalkoztatott kormánytisztviselők, szakmai állami vezetők –, a közigazgatási államtitkárok és helyettes államtitkárok, valamint az egyéb közigazgatási szerveknél foglalkoztatott köztisztviselők és közszolgálati ügykezelők (a továbbiakban együtt: **köztisztviselők**) jogállását. Az Mt. szabályait csak akkor lehet (és kell) alkalmazni, ha ezt a Kttv. kifejezetten elrendeli. A Kttv. 29. §-a értelmében a kormánytisztviselők kötelező tagságon alapuló, önkormányzattal rendelkező, közigazgatási szakmai, érdekképviseleti köztestülete a Magyar Kormánytisztviselői és Állami Tisztviselői Kar (MKK). A szabályozás további alrendszerként alkotta meg az Országgyűlés az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvényt, melynek hatálya a megyei és fővárosi kormányhivatalokban foglalkoztatott tisztviselőkre és ügykezelőkre terjed ki.

**b) Kötött tartalmú jogviszony:** az alkalmazó közigazgatási szerv és a köztisztviselő mint munkavállaló nem, vagy csak kis mértékben tud „alkudni” a jogviszony létesítésekor vagy annak fennállása alatt. A jogviszony legfontosabb összetevőit (létesítés, munkavégzés, bérezés, előmenetel, a felek jogai, megszűnés-megszüntetés, felelősség) a Kttv. szabályozza.

c) **Aktusszerű jogviszony-keletkeztetés:**<sup>220</sup> a közsolgálati jogviszony nem munkaszerződéssel, hanem kinevezéssel (és a kinevezés elfogadásával) jön létre (megjegyezzük persze, hogy az aktustannal összefüggésben írtakat fenntartva álláspontunk szerint a köztisztviselők kinevezése nem közigazgatási aktus). Az így létrejövő jogviszony alanyai speciálisak: a munkáltató fő szabályként közigazgatási szerv, a törvény kifejezett rendelkezése szerint más, de csak állami (közhatalmi) intézmény lehet (Országgyűlés, Alkotmánybíróság, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Állami Számvevőszék).

d) **Szabályozott kiválasztás** (rekrutáció, toborzás, szelekció): közsolgálati jogviszony gyakran pályázat, máskor meghívás alapján, büntetlen előéletű, cselekvőképes és legalább középiskolai végzettséggel, ügykezelői feladatkörre legalább középszintű szakképesítéssel rendelkező magyar állampolgárral létesíthető és tartható fenn. A jogviszony létrejötté után általában előírás a közigazgatási alapvizsga, bizonyos beosztásokhoz pedig a közigazgatási szakvizsga megszerzése. Meghatározott munkakörök esetén további feltételek is előírhatók (nemzetbiztonsági ellenőrzés, nyelvismeret, meghatározott iskolai végzettség, képesítés, illetve gyakorlati idő, egészségi és pszichikai alkalmasság stb.)

e) **A hűség (lojalitás) megkövetelése:** a köztisztviselő nem egyszerűen munkaszerződése folytán (mivel ilyen nem köt), hanem a jogviszony jellegéből adódóan köteles azonosulni a közsolgálat jogszabályban rögzített elveivel. Ezt emeli ki az eskü – mint a jogviszony érvényes létrejöttének feltétele – amelyben a köztisztviselő vállalja a hűséget hazájához, népéhez. Megígéri a hűséget Magyarországhoz és az Alaptörvényhez, a jogszabályok megtartását (meggyőződése szerint ehhez Isten segítségét is kéri). Köteles ezentúl a titok megőrzésére, a hivatali kötelességeinek részrehajlás nélküli, lelkiismeretes, becsületes, a jogszabályoknak megfelelő, pontos, etikus, az emberi

<sup>220</sup> Lásd: SZAMEL Lajos (1999): A közsolgálati jog, a közigazgatás személyzete. In FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris Kiadó. 244–245.

méltóságot feltétlenül tiszteletben tartó teljesítésére, mégpedig legjobb tudása szerint, nemzete (és – ha ilyenél alkalmazták – önkormányzata) érdekeinek szolgálatával.

**f) Összeférhetetlenség:** korlátozott a további munkavállalás, gazdasági, illetve politikai tevékenység. A köztisztviselő nem lehet helyi önkormányzati, nemzetiségi önkormányzati képviselő annál az önkormányzatnál, amely az őt alkalmazó közigazgatási szerv illetékességi területén működik. További jogviszonyt – tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység, továbbá a közérdekű önkéntes tevékenység kivételével – csak a munkáltatói jogkör gyakorlójának előzetes engedélyével létesíthet. Nem folytathat olyan tevékenységet, nem tanúsíthat olyan magatartást, amely hivatalához méltatlan, vagy amely pártatlan, befolyástól mentes tevékenységét veszélyeztetné; pártban tisztséget nem viselhet, párt nevében vagy érdekében – az országgyűlési, az európai parlamenti, illetve a helyi önkormányzati választásokon jelöltként való részvételt kivéve – közszereplést nem vállalhat; nem lehet gazdasági társaságnál vezető tisztségviselő, illetve felügyelőbizottsági tag, kivéve bizonyos feltételek mellett állami vagy önkormányzati tulajdonú gazdasági társaságokat.

**g) A vagyonyilatkozat** az összeférhetetlenségi szabályok érvényesülését, valamint a közélet átláthatóságát és tisztaságát hivatott biztosítani.

**h) Fokozott felelősség** a munkaviszonyhoz képest: a sajátos fegyelmi és büntetőjogi felelősségi szabályokban testesül meg. A fegyelmi felelősség lényege az, hogy ha a köztisztviselő a közszolgálati jogviszonyból eredő kötelezettségét vétkesen megszegi, fegyelmi vétséget követ el, amelyet formális eljárásban kell megállapítani. A fegyelmi vétség jogkövetkezménye lehet: megrovás, az előmeneteli rendszerben a várakozási idő meghosszabbítása, egyéb juttatás megvonása, az előmeneteli rendszerben visszavetés egy fizetési vagy besorolási fokozattal, címtől való megfosztás, vezetői megbízás visszavonása vagy hivatal-

vesztés fegyelmi büntetés. Az utóbbi különösen súlyos büntetés, mivel alkalmazása esetén a köztisztviselő nemcsak munkahelyét veszíti el, de három évig közigazgatási szervnél nem alkalmazható, továbbá nem lehet bíró, ügyész, és nem létesíthet hivatásos szolgálati viszonyt. A fokozott büntetőjogi felelősség abban nyilvánul meg, hogy a köztisztviselő alanya (elkövetője) lehet olyan bűncselekményeknek, amelyeket csak hivatalos személy követhet el (hivatali visszaélés, bántalmazás hivatalos eljárásban stb.), illetve más bűncselekmények esetén a hivatalos személy általi elkövetés súlyosabb büntetéssel fenyegetett.

**g) Fokozott munkajogi védelem:** elsősorban abban nyilvánul meg, hogy – ellentétben a munkaviszonnal, amely rendes felmondással megszüntethető bármely, a munkavállaló képességeivel, a munkaviszonnal kapcsolatos magatartásával, illetve a munkáltató működésével összefüggő okból – a határozatlan idejű közzszolgálati jogviszony megszüntetésére csak a Kttv.-ben taxatív felsorolt okokból kerülhet sor. Ezek közül a legfontosabb objektív alapúak a közigazgatási szerv megszűnése, az átszervezés, a vezető, felügyelő vagy irányító által elrendelt létszámcsökkentés, illetve a nyugdíjasként minősítés. Szubjektív alapú felmentési ok a méltatlanság, a nem megfelelő munkavégzés, az egészségügyi alkalmatlanság, a megváltozott munkakörre tekintettel a köztisztviselő által benyújtott kérelem vagy a vezetői bizalomvesztés. A munkáltató a felmentést köteles megindokolni. Az indoklásból a felmentés okának világosan ki kell tűnnie, és a munkáltatónak kell bizonyítania, hogy a felmentés indoka valós és okszerű. Ezekben az esetekben is lehetőség van a tartalékállományba helyezésre, illetve jelentősebb végkielégítésre jogosult a köztisztviselő, mint a munka törvénykönyve hatálya alatt álló munkavállaló.

**h) Kiszámítható előmenetel:** a felsőfokú végzettségű köztisztviselő a szolgálati jogviszonya időtartamától függően gyakornok, fogalmazó, tanácsos, vezető tanácsos, főtanácsos, vezető főtanácsos besorolást, a középfokú végzettségű pedig gyakornok, előadó, főelőadó, főmunkatárs besorolást kap. Ezzel párhuzamosan a köztisztviselői



illetményalaphoz társuló növekvő szorzószámok határozzák meg alapilletményét, amelyhez különböző pótlékok társulnak. Ezek közül a legfontosabbak a beosztástól függő illetménykiegészítés, a vezetői pótlék, a nyelvpótlék (ez utóbbi nem függ a szolgálati viszonyban töltött időtől). Ettől a jövedelemtől a munkáltató csak kismértékben térhet el. Szintén a kiszámítható előmenetel része a 25, 30, 35 és 40 év közszolgálat után járó jubileumi jutalom, valamint a szolgálati viszony időtartamával együtt növekedő szabadság.

**i) Az utasítás:** a fokozottan kötött munkavégzés biztosítéka. A köztisztviselőnek ugyanis nemcsak a jogszabályok előírásait kell – a különleges felelősségére tekintettel – tüzetesen betartania, de köteles felettese utasítását is végrehajtani. Ezt csak akkor tagadhatja meg, ha teljesítése az életét, egészségét vagy testi épségét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné, vagy jogszabályba ütközne, illetve – de ebben az esetben köteles is megtagadni –, ha az utasítás teljesítésével bűncselekményt vagy szabálysértést valósítana meg, vagy más személy életét, testi épségét vagy egészségét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné. Ezzel szemben két eszköz áll a köztisztviselő rendelkezésére. Köteles az utasítást adó figyelmét felhívni, és egyben kérheti az utasítás írásba foglalását, ha az vagy annak végrehajtása jogszabályba ütközne, vagy teljesítése kárt idézhet elő, és a köztisztviselő a következményekkel számolhat, vagy az utasítás az érintettek jogos érdekeit sérti (az utasítást adó felettes az utasítás írásba foglalását nem tagadhatja meg, és ezért a köztisztviselőt hátrány nem érheti). Másrészt a köztisztviselő, ha felettese döntésével, illetve utasításával nem ért egyet, jogosult különvéleményét írásba foglalni, és emiatt hátrány nem érheti.

Említettük már, hogy a rendvédelmi szerveknél alkalmazott hivatásos állományúakra ehhez képest is eltérő szabályok vonatkoznak. A Hszt. – amely maga is különleges közszolgálati jogviszonyként értelmezi a hivatásos állományhoz tartozást – legfontosabb eltérései a következők:

- A hivatásos állomány tagja a szolgálati viszonyból fakadó köteleit élethivatásként, életének és testi épségének kockázatásával is köteles ellátni.
- Szolgálati beosztásához és feladatainak végrehajtásához az öltözködési szabályzatban előírtaknak megfelelően a fegyveres szervnél rendszeresített egyenruhát vagy polgári ruhát visel.
- Az előmeneteli rendszer helyett rendfokozati és szolgálati beosztási rendszerben működik, a rendfokozati jelzést az egyenruhán kell viselni (a rendfokozatok a szolgálati beosztások szintjéhez illeszkednek).
- Az alapvető jogok korlátozása fokozott minden más közzolgálati jogviszonyban állóhoz képest.
- Hivatásos szolgálati viszony önkéntes jelentkezés alapján, a 18. életévét betöltött, de 37 évesnél nem idősebb, cselekvőképes, állandó belföldi lakóhellyel rendelkező, büntetlen előéletű, a rendfokozati állománycsoporthoz meghatározott iskolai végzettségű (szakképesítésű) magyar állampolgárral létesíthető. További feltétel a hivatásos szolgálatra alkalmasság egészségi, pszichikai és fizikai szempontból, illetve a megfelelés a nemzetbiztonsági követelményeknek.
- Feladatait nem utasítás, hanem parancs alapján végzi. Szolgálateljesítése során köteles végrehajtani az előljáró parancsát, a felettes rendelkezését, kivéve, ha azzal bűncselekményt követne el. Ezen túlmenően még a jogszabálysértő parancs, rendelkezés végrehajtását sem tagadhatja meg, ha azonban annak jogellenessége felismerhető számára, arra haladéktalanul köteles az előljáró figyelmét felhívni. Ha az előljáró a parancsát, a felettes a rendelkezését ennek ellenére fenntartja, azt kérelemre írásba kell foglalnia. A jogszabálysértő parancs, rendelkezés végrehajtásáért kizárólag az azt kiadó felel.

### 5.3. Változások a közszolgálati jog szabályozásában

A közszolgálati jog vázlatos bemutatását két – azonos szerzőtől, Gajduschek Györgytől származó – idézettel zárjuk, amelyekkel maradéktalanul egyetértünk:

*„attól függően, hogy a 'közigazgatás' fogalom első, 'köz' tagjára helyezzük a hangsúlyt, s a közszféra sajátosságait hangsúlyozzuk, vagy a második elem kerül aláhúzásra, s ez esetben a modern 'igazgatási' tevékenység szektorsemleges általános jellemzőit hangsúlyozzuk, érvelhetünk előbb a zárt, majd a nyílt közszolgálati rendszer mellett.*

*A szerző arra hajlik, hogy a közigazgatás több ponton is eltér a magánigazgatástól...<sup>221</sup>*

*„Míg a nyolcvanas évekig – számos kihívás ellenére – a zárt rendszer fokozatos kiterjedését, kikristályosodását figyelhettük meg a világban, addig a nyolcvanas évek elejétől erősödik az a szemlélet, amely erős kritikával illeti a zárt rendszert. Ezt a szemléletet a legtisztább formában az Új Közmenedzsment mozgalom jeleníti meg. E mozgalom, illetve a mögötte álló kényszerek és politikai-gazdasági erők hatására az utóbbi két évtizedben fokozódik a zárt közszolgálati rendszerek felbomlása. Helyüket azonban nem a történetileg megismert zsákmány-rendszerű forma veszi át, hanem egy olyan megoldás, amely a közfeladatok ellátásában úgy tér vissza a magánigazgatás módszereihez, hogy az operatív feladatellátás is jórészt kikerül a magánszférába, így a politikai szerepe korlátozottá válik.<sup>222</sup>*

<sup>221</sup> GAJDUSCHEK György (2008): Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében. Budapest, KSZK ROP. 94.

<sup>222</sup> Uo. 98.

Az új közmenedzsment (vagy idegen szóval: *New Public Management*) és a rá adott válasz, az új közigazgató állam (*New Weberian State*) részletes értékelésére most nincs módunk. Megjegyezzük azonban, hogy az új közmenedzsment a polgárt jelentős mértékben kiszolgáltatottabbá teszi, mintha a „bürokratikus” közigazgatással kerülne kapcsolatba.<sup>223</sup> Ezzel párhuzamosan a közigazgatás személyzetének munkajogi helyzetét is bizonytalanabbá teszi. Az elmúlt öt év ellentétes irányú változásai összességében csökkentették a közzolgálati jogviszonyok biztonságát, habár – az Alkotmánybíróság jelentős közrehatásával<sup>224</sup> – a garanciák nem szűntek meg. A „klasszikusnak” tekinthető védettség ma már csak a bírák és ügyészek magisztrátusi típusú jogviszonyára jellemző.

<sup>223</sup> Lásd erről bővebben: VARGA Zs. András (2009): Parkolók a senki földjén? *Közjogi Szemle*, 2. évf. 2. sz. 1–9. (Az érdeklődők számára ajánljuk az e cikkben hivatkozott irodalmat is.)

<sup>224</sup> A 8/2011. (II. 18.) AB határozatával az Alkotmánybíróság megsemmisítette a korábban hatályban volt kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvénynek az indokolás nélküli felmentést lehetővé tevő rendelkezéseit, hasonlóképpen a 29/2011. (IV. 7.) AB határozatával az Alkotmánybíróság megsemmisítette a korábban hatályban volt Ktv.-nek az indokolás nélküli felmentést lehetővé tevő rendelkezéseit.



## FELHASZNÁLT IRODALOM

- ARISZTOTELÉSZ (1984): *Politika*. Budapest, Gondolat.
- BALÁZS István (2009): Nemzetközi tendenciák a közzszolgálat fejlődésében. *Új magyar közigazgatás*, 2. évf. 3. sz. 6–12.
- BALÁZS István (2014): Európai közigazgatás – álom vagy valóság? In PATYI András – LAPSÁNSZKY András: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer.
- BALLA Zoltán (1998): Az irányítás és a felügyelet jogintézményeinek egyes kérdései, különös tekintettel a felsőoktatásra. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 3. sz. 168–171.
- BÁN Tamás – KÖNYVES TÓTH Pál (1997): Szabályozó felügyeleti hatóság alkotmányos feltételeinek megteremtéséről. *Jogtudományi Közöny*, 52. évf. 4. sz. 165–171.
- BARTA Attila (2012): A magyar államigazgatás alsó-középszintjének átalakítása 2012-ben. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 1. évf. 1. sz. 28–38.
- BARTA Attila (2013): *Területi államigazgatás Magyarországon*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- BARTA Attila (2013): Fővárosi, megyei kormányhivatalok a területi államigazgatás rendszerében. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*. Posztdoktori konferenciakötet, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- BARTA Attila (2014): A területi államigazgatás változásai 2010–2014. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 2. sz. 1–4.
- BARTA Attila (2015): Területi kormányhivatalok 2.0.? A középszintű államigazgatás továbbfejlesztése 2015-ben. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 4. évf. 1. sz. 39–47.
- BEÉR János (szerk.) (1951): *Magyar alkotmányjog*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- BEÉR János (1959): A helyi tanácsok a magyar Tanácsköztársaságban. In SÁRLÓS Márton (szerk.): *A magyar Tanácsköztársaság állama és joga*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

- BEÉR János (1962): *A helyi tanácsok kialakulása és fejlődése Magyarországon (1945–1960)*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- BEÉR János – SZABÓ Imre (1949): *A Magyar Népköztársaság Alkotmánya. Az 1949: XX. törvény és magyarázata*. Budapest, Hírlap-, Szaklap- és Könyvkiadó Rt.
- BÉRCESI Ferenc – IVANCICS Imre (2003): A felügyeleti ellenőrzés. *Magyar Közigazgatás*, 53. évf. 2. sz. 65–83.
- BERÉNYI Sándor (2003): *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok*. Budapest, Rejtjel Kiadó.
- BLONDEL, Jean (1982): *The Organization of Governments*. London – Beverly Hills – New Delhi, Sage Publications.
- BULL, Hans Peter – MEHDE, Veith (2009): *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre*. (8. Auflage.) Heidelberg, Verlag C. F. Müller.
- CONSTANT Benjamin (1862): *Az alkotmányos politica tana*. Pest, Trattner-Károlyi.
- CSIKÓS-NAGY Béla (2002): *Közgazdaságtan a globalizáció világában*. II. kötet, Budapest, MTA Társadalomkutató Központ.
- ECKHART Ferenc (1946): *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest, Politzer Zsigmond és Fia.
- EGYED István (1929): *Vármegyei önkormányzat*. Budapest, Eggenberger-féle Könyvkereskedés, Rényi Károly.
- EGYED István (2016): *A mi alkotmányunk*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- ELLWEIN, Thomas (1976): *Regieren und Verwalten*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- EREKY István (1939): *Közigazgatás és önkormányzat*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Jogi Bizottság. 10. szám.
- FÁBIÁN Adrián (2014): Területi közigazgatás Verebélyi Imre 70. születésnapján: kormányhivatalok, járások, kormányablakok. In PATYI András – LAPSÁNSZKY András: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer. 112–117.
- FÁBIÁN Adrián – BENCsik András (2014): Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatalok és kormányablakok. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 2. sz. 20–24.

- FAZEKAS János (2005): A szabályozó hatóságok jogállásának alapkérdéseiről. In: *Jogi tanulmányok*. Budapest, ELTE ÁJK. 123–154.
- FAZEKAS János (2010): A Kormány szervezetelakítási szabadságának alkotmányos tartalma. In FAZEKAS Marianna – NAGY Marianna: *Tanulmányok Berényi Sándor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 59–72.
- FAZEKAS János (2015): Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotási tevékenysége Magyarországon. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 2. sz. 15–20.
- FAZEKAS János (2013): Szabályozó hatóságok és önálló szabályozó szervek Magyarországon. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Új generáció a közigazgatástudományok művelésében*. Posztdoktori konferenciakötet. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- FAZEKAS Marianna (2006): A köztisztviselők szabályozásának egyes kérdései. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 6. sz. 321–335.
- FAZEKAS Marianna (2008): *A köztisztviselők szabályozásának egyes kérdései*. Budapest, Rejtjel Kiadó.
- FAZEKAS Marianna (szerk.) (2014): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.) (2005): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris Kiadó.
- FEKETE Géza (2013): A magyar közigazgatás és az emberek új találkozási pontja: a járási hivatal. In CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *A közigazgatás és az emberek*. Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány.
- FINTA István (2009): A kistérség a község szemszögéből. In VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlesztés helyett*. Budapest, Századvég Kiadó. 144–164.
- FORGÁCS Anna (2014): Az ügynökségek jogalkotási hatásköre az Amerikai Egyesült Államokban. *Jogtudományi Közlöny*, 69. évf. 12. sz. 569–578.
- FORSTHOFF, Ernst (1966): *Lehrbuch des Verwaltungstechts. 1. Band. Allgemeiner Teil.* (9. Auflage.) München–Berlin, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- FRANCZEL Richárd (2013): A miniszterelnök alaptörvényi szabályozása. *Jog, Állam, Politika*, 5. évf. 2. sz. 17–44.
- FRANCZEL Richárd (2014): A miniszterelnök munkaszervezete 2010 után. *Közjogi Szemle*, 7. évf. 2. sz. 58–65.



- FRANCZEL Richárd (2014): A Miniszterelnökség szervezete 2010–2014 között. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 3. évf. 1. sz. 48–73.
- GAJDUSCHEK György (2008): *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest, KSZK ROP.
- GELLÉN Márton (2010): Ha válság, akkor reform. Kalandozás a közigazgatási reformok forrásvidékén. In GELLÉN Márton – HOSSZÚ Hortenzia (szerk.): *Állam szerep válság idején. Magyar Zoltán emlékkötet*. Budapest, Complex Kiadó. 199–204.
- GELLÉN Márton (2014): Közigazgatási reformok a válságkezelés jegyében. In PATYI András – LAPSÁNSZKY András: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer. 153–155.
- GILARDI, Fabrizio (2005): *Evaluating Independent Regulators*. OECD: Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation. Expert Meeting London, 10–11 January, 2–21.
- GILARDI, Fabrizio – BRAUN, Dietmar (2006): *Delegation in Contemporary Democracies*. Abingdon, Routledge.
- GOULDNER, Alvin (1954): *Patterns of Industrial Bureaucracy*. New York, The Free Press.
- GULYÁS Gyula – JENEI György (2002): *Összehasonlító közpolitika*. Budapest, Aula Kiadó Kft.
- GYURITA Rita (2014): A fővárosi és megyei kormányhivatal. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 2. sz. 8–19.
- HÄBERLE, Peter (1972): *Die Wesensgehaltgarantie des Art.19. Abs.2 Grundgesetz*. (2., ergänzte Auflage.) Karlsruhe, Verlag C. F. Müller.
- HALÁSZ Iván – SCHWEITZER Gábor (2010): *Szimbolika és közjog. Az állami és nemzeti jelképek helye a magyar alkotmányos rendszerben*. Pozsony, Kalligram.
- HANIKA, Francis de Paul (1970): *A vezetés új horizontja*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- HELD, David – MCGREW, Anthony (2007): *Globalization Theory: Approaches and Controversies*. Cambridge, Polity Press.

- HORVÁTH Barna (1934): *Rechtssoziologie*. Berlin–Grunewald, Verlag für Staatswissenschaften und Geschichte G.m.b.H.
- HORVÁTH Barna (1937): *A jogelmélet vázolata*. Szeged, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt.
- HORVÁTH M. Tamás (2004): A szabályozó hatóság típusú közigazgatási szervek szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás*, 54. évf. 7. sz. 403–407.
- HORVÁTH M. Tamás (2005): *Közmenedzsment*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- HULKÓ Gábor (2014): A települési önkormányzatok államigazgatási feladatellátásának és hatáskörgyakorlásának egyes szervezeti vonatkozásai. In PATYI András – LAPSÁNSZKY András: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer. 234–236.
- IVANCSICS Imre (2014): Önkormányzás – központosítás. In PATYI András – LAPSÁNSZKY András: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer. 261–264.
- JAKAB András (2011): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- JELLINEK, Georg (1892): *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. Freiburg I. B., Akademische Verlagsbuchhandlung von J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- KELSEN, Hans (1990): *Allgemeine Theorie der Normen (Nachdruck)*. Wien, Manz-Verlag.
- KESSIDES, Ioannis (2005): *Crafting Regulation for Privatized Infrastructure*. OECD: Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation. Expert Meeting London, 10–11 January, 2–23., 32–33.
- KILÉNYI Géza (2006): A közigazgatási szervek jogi személyiségének problémái. *Magyar Közigazgatás*, 56. évf. 8. sz. 449–468.
- KISS László (1994): Az irányítás és a felügyelet időszerű kérdései a közigazgatásban. In FOGARASI József (szerk.): *Az irányítás és a felügyelet közigazgatási dilemmái*. Budapest, Unió Kiadó.

- KOVÁCS András (2008): Mitől szabályozó egy hatóság? In VALENTINY Pál – KISS Ferenc (szerk.): *Verseny és szabályozás*. Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet. 23–37.
- KOVÁCS András György (2012): *Piacszabályozás és jogorvoslat*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- KÖKÉNYESI József (2013): A helyi közigazgatás szervezési tendenciái. In HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Kilengések*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- KÜPPER, Herbert (2002): *Autonomie im Einzelsstaat: Geschichte und Gegenwart der Selbstverwaltung in Ungarn*. Berlin, Duncker & Humblot.
- LAPSÁNSZKY András (2009): *A hírközlés közszolgáltatási-közigazgatási rendszerének fejlődése és szerkezeti reformja*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- LAPSÁNSZKY András (2014): A szabályozó hatóság jogállásának, szervezetének, és „szabályozó” feladatainak elméleti alapjai, sajátosságai. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 3. sz. 1–10.
- LOEWENSTEIN, Karl (1965): *Political Power and the Governmental Process*. (Second Edition.) Chicago–London, The University of Chicago Press.
- LŐRINCZ Lajos (szerk.) (1997): *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Budapest, Rejtjel Kiadó.
- LŐRINCZ Lajos (2005): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- LŐRINCZ Lajos (szerk.) (2006): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*. Budapest, Unió Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft.
- LŐRINCZ Lajos (2007): *Közigazgatási jog*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. (Harmadik, átdolgozott kiadás.) Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- LŐRINCZ Lajos – TAKÁCS Albert (2001): *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Budapest, Rejtjel Kiadó.
- LUHMANN, Niklas (1976): *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. (Dritte Auflage.) Berlin, Duncker & Humblot.
- MADARÁSZ Tibor (1987): *Közigazgatás és jog*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

- MADARÁSZ Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MOLNÁR Miklós (2002): A szabályozó közigazgatási hatóságokról. *Magyar Közigazgatás*, 52. évf. 11. sz. 641–650.
- MOÓR Gyula (1931): *A jogi személyek elmélete*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Jogtudományi Bizottság. 2. szám.
- MOORE, Michal C. (2005): *Maintaining Efficient and Effective Relations Between Regulatory Authorities*. OECD: Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation. Expert Meeting London, 10–11 January, 4–8., 16–17.
- PÁLNE KOVÁCS Ilona (2014): *Jó kormányzás és decentralizáció. Székfoglalók a Magyar Tudományos Akadémián*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.
- PATYI András (1998): Egyes önkormányzati alapjogok viszonylagossága. *Magyar Közigazgatás*, 48. évf. 9. sz. 522–527.
- PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod.
- PATYI András (2012): *Local Government*. In CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (eds.): *The Basic Law of Hungary*. Dublin, Clarus Press.
- PATYI András (2017): *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó.
- PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- PERROW, Charles (1994): *Szervezetszociológia*. Budapest, Századvég – Panem McGraw-Hill.
- PETRÉTEI József (2013): *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány.
- SAMUELSON, Paul A. – NORDHAUS, William D. (1988): *Közgazdaságtan III. Alkalmazott közgazdaságtan a mai világban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SÁRI János (1995): *A hatalommegosztás történelmi dimenziói és mai értelme, avagy az alkotmányos rendszerek belső logikája*. Budapest, Osiris Kiadó.

- SÁRKÖZY Tamás (1985): *A jogi személy elméletének átalakulása*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SÁRKÖZY Tamás (2006): *Államszervezetünk potenciazavarai*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- SÁRKÖZY Tamás (2008): Szervezetek megszemélyesítése a jogban. Kis modern jogdogmatika. *Állam és Jogtudomány*. 49. évf. 1. sz. 3–15.
- SCHMITT, Carl (1985): Legalität und Legitimität. In SCHMITT, Carl: *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924–1954*. (Dritte Auflage.) Berlin, Duncker & Humblot.
- SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris Kiadó.
- SOMLYÓDINÉ PFEIL Edit (2009): Befejezetlen reform – a kistérségi közigazgatási rendszer értékei és dilemmái. In VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós (szerk.): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Budapest, Századvég Kiadó. 122–141.
- STIGLITZ, Joseph E. (2004): *The Roaring Nineties: A New History of the World's Most Prosperous Decade*. New York, W. W. Norton & Company, Inc.
- STIGLITZ, Joseph E. – CHARLTON, Andrew (2005): *Fair Trade for All: How Trade Can Promote Development*. New York, Oxford University Press.
- STUMPF István (2015): A kormány alkotmányos jogállása. *Új Magyar Közigazgatás*, 8. évf. 2. sz. 8–14.
- SZABÓ Gábor (1992): Szétpontosítás: Elméleti megközelítések és fejlődéstörténet. *Magyar Közigazgatás*, 42. évf. 8. sz. 468–484.
- SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.) (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex Kiadó.
- SZAMEL Lajos (1999): A közszolgálati jog, a közigazgatás személyzete. In FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris Kiadó.
- SZENTE Zoltán (2014): Az Európai Önkormányzati Charta monitoringja az Európa Tanács gyakorlatában. *Új Magyar Közigazgatás*, 7. évf. 1. sz. 24–34.
- SZENTPÉTERI NAGY Richárd (2015): A magyar kormányforma. *Athenaeum*, 1. évf. 1. sz.

- SZIGETI Ernő (2014): Újra járás. Járási szinten szervezett hatósági szolgáltatások. In HORVÁTH M. Tamás (szerk.): *Külön utak*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 259–268.
- SZLADITS Károly (1933): *A magyar magánjog vázlata*. (Negyedik, átdolgozott kiadás.) Első rész. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata.
- SZONTAGH Vilmos (1948): *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*. I. kötet. (Jogtudományi alapvetés.) Debrecen, Debreceni Tudományegyetemi Nyomda.
- TAMÁS András (1995): A közjogi jogi személy. In FICZERE Lajos (szerk.): *Tanulmányok a közigazgatás szervezeti és jogi intézményei köréből*. Oktatási anyag. Budapest, UNIÓ Lap- és Könyvkiadó Kereskedelmi Kft.
- TAMÁS András (2001): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat.
- TAMÁS András (2010): *A közigazgatási jog elmélete*. (4. kiadás.) Budapest, Szent István Társulat.
- THATCHER, Mark (2005): *Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe*. OECD: Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation. Expert Meeting London, 10–11 January, 2–15.
- The World Bank (2000): *Entering the 21<sup>st</sup> Century. World Development Report 1999/2000*. New York, Oxford University Press.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1994): *A régi rend és a forradalom*. Budapest, Atlantisz.
- TORMA András (2004): A közigazgatási szervek közötti viszonyrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre. *Magyar Közigazgatás*, 54. évf. 8. sz. 449–460.
- TORMA András (2014): Néhány gondolat a járásokról az európai közigazgatás tükrében. In PATYI András – LAPSÁNSZKY András: *Rendszerváltás, demokrácia és államreform az elmúlt 25 évben. Ünnepi kötet Verebélyi Imre 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Wolters Kluwer. 567–578.
- TURKOVICS István (2013): Az energiaszolgáltatást szabályozó hatóságok. *Miskolci Jogi Szemle*, 8. évf. 1. sz. 89–96.
- VADÁL Ildikó (2006): *A közigazgatási jog kodifikációja*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

- VAGLIASINDI, Maria (2004): Regulation of Infrastructure Services. In: *Transition Report on Infrastructure*. Office of the Chief Economist (OCE) – European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), Chapter 3, 53–65.
- VALENTINY Pál (2008): Hogyan mérik az ágazati szabályozó szervezetek hatékonyságát? *Közgazdasági Szemle*, 55. évf. 10. sz. 891–906.
- VARGA Zs. András (2009): Parkolók a senki földjén? *Közjogi Szemle*, 2. évf. 2. sz. 1–9.
- VEREBÉLYI Imre (2009): Válságban a magyar közép szintű közigazgatás – hogyan tovább? In VEREBÉLYI Imre – IMRE Miklós (szerk): *Jobb közigazgatás helyben járás és visszafejlődés helyett*. Budapest, Századvég Kiadó. 100–110.
- ZELLIGER Erzsébet (2006): *A Tihanyi Alapítólevél*. Pannonhalma, Bencés Kiadó.
- ZLINSZKY János (2005): *Az Alkotmány értéktartalma és a mai politika*. Budapest, Szent István Társulat.
- ZSUFFA István (2004): A közigazgatási szervek irányítása és felügyelete. *Magyar Közigazgatás*, 54. évf. 7. sz. 408–417.





A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • [www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu) •  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu) • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 61 16  
• E-mail: [kiado@uni-nke.hu](mailto:kiado@uni-nke.hu) • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető • Kiadói  
szerkesztő: Balla Zsófia • Borító: Kilián Zsolt • Tördelőszerkesztő: Kőrösi László

ISBN 978-615-5845-17-8 (nyomtatott)  
ISBN 978-615-5845-18-5 (elektronikus – PDF)

„A közigazgatás jósága egyéni életünk elsőrangú követelménye” – írta 1947-es közigazgatási jogi tankegyetemen Egyed István. Ez, az egyéni és közösségi életünk minden vonatkozásához kapcsolódó, azt ezer szálon befolyásoló „jóság” megvalósíthatatlan megfelelően kialakított és működtetett szervezet nélkül. A szervezet kialakítása és működése természetesen szorosan összefügg a közigazgatási hatáskörbe utalt vagy közigazgatási feladattá tett ügyek számától, jelentőségétől, sokféleségétől. Az ügyek és igények változása magával hozza a szervezet gyakori módosításait is, így talán a szervezeti ismeretek, a szervezeti jog a leggyakrabban változó része a közigazgatási jognak. Ebben a kötetben a modern magyar közigazgatás szervezetének és szervezeti jogának legfontosabb általános jellemzőit foglaltuk össze.

A kiadvány  
a KÖFOP-2.1.1.2-VEKOP-15-2016-00001  
„A jó kormányzást megalapozó  
köszolgáltatás-fejlesztés” című projekt  
keretében került kiadásra.

**SZÉCHENYI** 



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

Európai Unió  
Európai Szociális  
Alap



**BEFÉKTETÉS A JÖVŐBE**