

A közigazgatás

Szerző: BALÁZS István

Affiliáció: tanszékvezető egyetemi tanár, DE ÁJK, tudományos főmunkatárs, MTA TK Jogtudományi Intézet

Rovat: Közigazgatási jog

Rovatszerkesztő: Balázs István

Lezárás dátuma: 2018.03.14

Idézési javaslat: BALÁZS István: „A közigazgatás” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas> (2018). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]-[18].

„A közigazgatást úgy határozhatjuk meg, hogy az az állam szervezete, a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására” – írta egykor Magyary Zoltán, közigazgatás-tudományunk nemzetközi viszonylatban is egyik legismertebb klasszikusa. Ehhez azonban mindjárt hozzá kell tenni azt is, hogy a közigazgatás fogalmának meghatározása nem egyszerű feladat, mert nincs olyan megközelítési mód (például közigazgatási jogtudományi vagy közigazgatástani), alkalmazott módszer és tudományág, amellyel a közigazgatás olyan fogalma lenne kialakítható, mely mindenki által elfogadott, teljes lenne, így az idézett Magyary-fogalom is csak egy a sok közül. A közigazgatás fogalmának meghatározására különböző irányzatok alakultak ki, melyekből a fogalomalkotást kétségbevonó negatív és az azzal kísérletező pozitív irányzatok, valamint ez utóbbiak nyomán született összetett fogalmak a legismertebbek. Az alapvetően külföldi forrásokra építő klasszikus magyar szakirodalom is ezekből táplálkozott, elsősorban Ereky István és Szamel Lajos munkássága nyomán. Ennek a fogalmi ambivalenciának több oka is van, de kiemelendő ezekből, hogy a közigazgatás az állam cselekvését megvalósító legnagyobb állami szervezeti rendszer, az általa végzett tevékenység átfogja a társadalmi életviszonyok legtágabb körét, ezért igen differenciált és állandó változásban van. Másrészt a fogalmi meghatározásnál alkalmazott módszerek is eleve eltérnek abból a szempontból, hogy azok a szervezeti rendszerre fókuszáló organikus vagy a tevékenység tartalmára alapozott materiális, vagy ennek egy magasabb absztrakciós szintjét képező funkcionális fogalomalkotást priorálják. Ezekből a sajátosságokból alakult ki a közigazgatás fogalmát meghatározni célzó, már említett két alapvető irányzat, a negatív és a pozitív. A negatív irányzat e gondolati kört követve arra jut, hogy differenciált és folyamatosan változó jellegére tekintettel „közigazgatásnak tekinti mindazt az állami tevékenységet, mely nem tartozik az egyéb állami tevékenységek sorába”. Az összetett vagy komplex fogalmak ehhez képest több szempont és módszer együttes alkalmazására törekednek, így például Magyary Zoltán is, amikor megfogalmazása szerint „a közigazgatást úgy határozhatjuk meg, hogy az az állam szervezete, a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására”. A közigazgatás dinamikus változásával azonban koronként – a társadalmi, gazdasági és politikai sajátosságoknak megfelelően – a közigazgatás fogalma is változik.

Tartalomjegyzék

1. Irányzatok a közigazgatás fogalmának meghatározásában

1. oldal

- 1.1. A fogalomalkotás problémái
- 1.2. A közigazgatás fogalmának meghatározását célzó főbb irányzatok elvi alapjai
- 1.3. A magyar közigazgatás-tudomány a közigazgatás fogalmáról

2. A közigazgatás fogalmi elemei

- 2.1. A közigazgatás organikus fogalma
- 2.2. A közigazgatás funkcionális fogalma
- 2.3. A közigazgatás materiális értelmezése

3. A közigazgatás komplex fogalma

4. JEGYZETEK

1. Irányzatok a közigazgatás fogalmának meghatározásában

1.1. A fogalomalkotás problémái

[1] Ahogy erre már a bevezető összefoglalóban is történt utalás, a közigazgatás fogalmának meghatározása nehéz feladat és máig sem alakult ki olyan megközelítési mód, alkalmazott módszer, mely a közigazgatás általános, mindenki által elfogadott és alkalmazott terminológiájához vezethetett volna.

[2] A modern polgári közigazgatás kialakulásával együtt kifejlődő ->közigazgatás-tudomány a kezdetektől törekedett arra, hogy kutatásának tárgyát és fogalmát meghatározza, akár annak a közigazgatási jogtudományi ágáról, akár a közigazgatástani irányzatokról van szó.

[3] A közigazgatás fogalmának meghatározása időben és földrajzi értelemben is igen differenciált folyamatot jelent. A közigazgatással foglalkozó első tudományos irányzatként a kameralisztikát szokták^[1] említeni, azonban annak tárgya több is és kevesebb is a XIX. század végére kialakult polgári közigazgatásnak az organikus (alanyi), materiális vagy éppen funkcionális fogalmánál.

[4] A közigazgatással foglalkozó tudományok közül a közigazgatási-jogtudományi irányzaton belüli pozitívizmusa az első fogalomalkotási kísérlet, mely azonban csak a kontinentális Európára jellemző, mert itt alakult ki a közigazgatási jog.

[5] A ->jogrendszer egységességének elvét valló angolszász országokban értelemszerűen ilyen fel sem merülhetett, viszont ettől még maga a joguralomnak alárendelt közigazgatás társadalmi valóságként éppúgy létezett, és a törvényszerűségeit tudományos igényességgel vizsgálni kellett és lehetett. Bár a közigazgatás jogi szempontú kutatását meghaladó közigazgatástani irányzatok (sem) az angolszász országokban alakultak ki, de a közigazgatási jog elismerésének hiánya erősítette a közigazgatástani megközelítést. Mindezekhez képest még differenciáltabb a közigazgatás fogalmát övező kép, ha kilépünk az európai kontinensről és az észak-amerikaira tévedünk, mert ott még a közigazgatás-tudomány önállósága is megkérdőjelezett volt az igazgatástudományhoz képest,^[2] és akkor még a világ más kontinenseiről nem is esett szó.

[6] Nem véletlen az sem, hogy a vonatkozó szakirodalom már a közigazgatás-tudomány korai stádiumától különbséget tett a közigazgatás elméleti és jogi fogalma közt.^[3] Egyes nagy közigazgatási rendszerekben és nyelveken pedig, így például a franciában ugyanazon fogalom nagybetűs vagy kisbetűvel kezdődő változata jelzi a közigazgatás mint szervezet és az általa ellátott szakigazgatás fogalmi elemei közti különbséget.^[4]

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

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

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

1.2. A közigazgatás fogalmának meghatározását célzó főbb irányzatok elvi alapjai

[10] A közigazgatás fogalomalkotási dilemmáiból alakult ki a közigazgatás fogalmát meghatározni hivatott két klasszikus irányzat, a negatív és a pozitív, valamint az ezekre alapozott és napjainkra meghatározóvá vált összetett vagy komplex irányzat.

[11] Bár a negatív irányzat rendkívül tetszetősnek tűnt akkor, amikor arra jutott, hogy a közigazgatás már említett differenciált és folyamatosan változó jellegére tekintettel általános érvényű fogalmat nem lehet adni rá, ezért tartalmilag minden közigazgatás, ami nem tartozik más állami szerv kizárólagos feladat és hatáskörébe.

[12] Ez azonban már kialakulásakor is vitatható volt, de különösen napjaink közigazgatásában könnyen megdönthető tétel, mert egyrészt a közigazgatás más hatalmi ágak funkciójába tartozó feladatokat is ellát (->a közigazgatás a hatalommegosztás rendszerében), így például igazságszolgáltatásit a ->közigazgatási büntetőjog területén vagy a birtokvédelmet a tulajdonvédelem keretében.

[13] Másrészt viszont közigazgatási feladatokat sem csak közigazgatási szervek látnak el, sőt abban részt vesznek nem állami szervek is (->közvetett közigazgatás),^[5] így tehát e tetszetős és egyszerűnek tekinthető irányzat nem fedi le a közigazgatást sem organikus, sem materiális, de funkcionális szempontból sem.

[14] A közigazgatás fogalmának tartalmi meghatározásra így a pozitív irányzat keretében tartozó fogalomalkotási kísérletek szolgáltak, melyek közös vonása valamely tudományterület vagy tudományág által priorált módszer vagy módszerek adta sajátosságok mentén (így például jogi pozitívizmus (->jogpozitívizmus), jogi dogmatika, igazgatástudomány, szociológia, politikatudomány, bürokrácia és társadalomelméleti felfogás stb.) történő kísérlet.

[15] A közigazgatás-tudomány hagyományosan kialakult két klasszikus ágát éppen az előbbieken vázolt kizárólag jogi vagy az ezen túlterjedő vizsgálati módszer különbözteti meg egymástól. A közigazgatási jogtudomány a közigazgatás fogalmát is a pozitív jogból vagy az abból képzett dogmákból próbálja alakítani, míg a másik irányzata, a közigazgatástan ezt nem tartja elégségesnek, hanem komplex – több tudományág és módszer alkalmazásával kialakított – fogalomalkotás a célja.

[16] Ezek alapján logikusnak tűnik a fogalomalkotásban a komplexitásra való törekvés, mely időközben meghatározóvá vált és melyre nagy számban találhatunk nemzetközi szakirodalmi forrásokat.^[6]

1.3. A magyar közigazgatás-tudomány a közigazgatás fogalmáról

[17] Hazai közigazgatás-tudományunk és felsőoktatásunk a közigazgatás fogalmát mindig igen differenciáltan és megfontoltan kezelte. A differenciáltság azt jelenti, hogy mivel konszenzus a különböző irányzatok közt nem alakult ki, ezért mindig is több fogalommal operált. A megfontoltság pedig azt jelenti, hogy csak kevesen vállalkoztak egy-egy konkrét definíció megalkotására, a szerzők többsége – a fogalomalkotás összetettségét hangsúlyozva – inkább a különböző irányzatokra

hivatkozott.

[18] A XX. század közepéig érvényesülő klasszikus polgári magyar közigazgatás-tudomány művelői köréből az inkább kivételnek számító aktív fogalomalkotók közül kiemelhető Ereky István^[7] és Magyary Zoltán,^[8] míg Márffy Ede^[9] az óvatosabb megközelítésre példa, de ennél persze sokkal változatosabb az összkép.^[10] A „szocialista államigazgatás-tudományt” viszont már csak ideológiai okokból is a határozottabb fogalomalkotás jellemezte.^[11]

[19] E korszak szerzőinek egy része a polgári Magyarország közigazgatás-tudományára alapozva kritikai köntösbe bújtatva, de korrekt módon bemutatta az ún. „burzsoá közigazgatás-tudomány” irányzatait is, mielőtt az államhatalom egységességének elvét követő marxista-leninista ideológiának megfelelő fogalmi meghatározásokkal próbálkozott.^[12] Ez utóbbiak közös eleme volt a közigazgatás helyett az államigazgatás elnevezés használata mellett, olyan meghatározást adni, mely szerint „az államigazgatás szervező–végrehajtó–rendelkező tevékenységként határozható meg”.^[13]

[20] Ilyen előzményeket követően talán nem meglepő, hogy a rendszerváltás után a leghosszabb ideig és egyetemes jelleggel használt tankönyv^[14] egy preferált fogalom meghatározás helyett inkább szintén csak a különböző, a közigazgatás fogalmát meghatározó irányzatokat ismertette.

[21] Ez a helyzet azóta sem változott, az egyetemes tankönyv helyett általánossá váló kari tankönyvek és jegyzetek^[15] zömükben szintén e megoldást követik^[16] azzal a különbséggel, hogy fogalomalkotási kísérletek helyett inkább a közigazgatás sajátosságaira, jellemzőire koncentrálnak. Ennek egyik lényeges oka az, hogy az előbbieken alapján mindenki által egységesen elfogadott és használt olyan fogalom nyilvánvalóan nem adható, mely a különböző megközelítési módoknak, alkalmazott módszereknek és tudományágaknak egyaránt megfelelné.

[22] Mindez azt is jelenti, hogy konszenzus talán abban ragadható meg, hogy kategorikus fogalomalkotás helyett a közigazgatásnak egy-egy fogalmát legfeljebb a maga érvényesülési körében célszerű alkalmazni, utalva mindig az eltérő megközelítésekből adódó sokszínűsége.

[23] Ugyanakkor a tudományos fejlődés szempontjából nem haszontalanok az egyes fogalomalkotási kísérletek sem, mert egy-egy közigazgatás fogalom meghatározott körben történő határozott felvállalása alkalmat ad arra is, hogy a korábbi fogalmak új elemekkel bővíljenek.

[24] E felfogás egyfajta folyamatosságot is jelent a magyar közigazgatás-tudomány olyan nagy klasszikusával, mint Magyary Zoltán. Amikor a közigazgatásnak az összefoglalóban már idézett és talán a legtöbbször hivatkozott azon fogalmát rögzítette, hogy „a közigazgatást úgy határozhatjuk meg, hogy az az állam szervezete, a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására”,^[17] akkor hozzátette azt is, hogy „ennek a meghatározásnak a tartalmát több szempontból behatóbb vizsgálat alá kell vonnunk, ami további fontos részletek megvilágítására fog vezetni.”^[18]

[25] Ez egy igen megfontolt előrelátás volt, mert a közigazgatás folyamatos változásainak következtében szükséges a fogalmának állandó korrekciója is. Az államnak pedig nem csupán a közigazgatás a szervezete, közfeladatokat sem csak az lát el, továbbá minden más hatalmi ágba tartozó és funkciót ellátó állami szervnek megvan a maga természete, melyek sajátos módszereket igényelnek. Ezért minden állami szerv tevékenységének – sőt az állami feladatokat ellátó nem állami szervezeteknek és személyeknek is – eredményesnek kell lenni ahhoz, hogy maga az állam egésze is azzá válhasson.

[26] Mindezek érdekében pedig megkerülhetetlen a közigazgatás állami funkcióinak, működésének és szervezetének további elemzése, hogy a közigazgatás fogalma valóban egyre komplexebb egységet alkosson. Ennek körében mai körülményeink közt is megszívlelendő Magyarynak az a következtetése, hogy

[...] az adminisztrációt, a közigazgatást azóta nevezik végrehajtásnak, [amióta] a törvényhozó funkció nemcsak különvált, hanem az elsőbbséget is a közigazgatás és a bírászkodás fölött megszerezte. A törvényhozás és az igazságszolgáltatás mellett harmadik funkciót nem végrehajtó hatalomnak, hanem cselekvő hatalomnak kellene nevezni.^[19]

[27] A közigazgatás mint az állam cselekvése pedig magába foglalja a modern közigazgatás legfőbb jellegzetességét, amit persze megint csak folyamatosan értelmezni szükséges.

2. A közigazgatás fogalmi elemei

[28] Az eddig tárgyaltak nyomán érthető, hogy a közigazgatási fogalomalkotásnak az idők során a nemzetközi szakirodalomban kialakult egy olyan általánosan alkalmazott sémája,^[20] melyben először – ahogy az már itt is említést nyert – a fogalomalkotás nehézségei, összetettsége kerül tárgyalásra, majd ezekből adódóan a közigazgatás funkcióinak vizsgálata történik meg.

[29] A fogalomalkotásnál először a közigazgatásnak az államhatalmi ágakon és funkciókon belüli elhelyezése a cél, majd pedig a közigazgatás és a társadalom többi nagy szervezeti rendszerének elhatárolása történik meg.

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

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

[32] A közigazgatás állami funkciójának tekintetében általánosan elismertnek mondható annak a végrehajtó hatalmi ági funkcióhoz történő sorolása. Ezt azonban nem csupán a Magyary-féle „cselekvő hatalmi aktivitással” lehet színesíteni, hanem mindenképp árnyalni kell azzal, hogy a közigazgatási cselekvés nem azonos a végrehajtó hatalmi ági funkciók gyakorlásával, mert a kormányzást ettől biztosan meg kell különböztetni. Persze ez sem egyszerű feladat, ami például a közigazgatási jogi dogmatika egyik meghatározójának számító francia közigazgatási jogtudományban évszázados múltra visszatekintő,^[21] de ma is tartó folyamat. Nem csupán azért problémás ez, mert a közigazgatás csúcsszerve és a ->kormány szervezetileg is azonos lehet, hanem a funkcionális határ is állandó változásban van.

2.1. A közigazgatás organikus fogalma

[33] Organikus értelemben a közigazgatás az általa végzett cselekvést megvalósító szervezeti, emberi és materiális erőforrások összessége. Ez a megfogalmazás napjaink viszonyainak megfelelően jelentősen túlterjeszkedik a Magyary-féle „állam szervezete” fogalom meghatározáson,^[22] mert a közigazgatási szervezet tekintetében a különböző tudományági (politikatudományi, jogtudományi, igazgatástudományi, szociológiai stb.) szempontokat alkalmazó megközelítések különböző eredményekre vezetnek.^[23] Mivel közigazgatási feladat- és ->hatásköröket nemcsak az erre a célra létrehozott közigazgatási szervek végeznek, így a közigazgatási feladatellátásban résztvevő minden szervezetet és személyt figyelembe vevő makroszintű megközelítésben különbséget kell tenni a szűk értelemben vett közigazgatás – melybe csak a közigazgatási szervek tartoznak – és a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek és személyek által végzett közvetett közigazgatás közt.

[34] Ebben a rendszerezésben a szűk értelemben vett közigazgatásnak csak azon szervek a részei, melyeket a jogszabályban arra felhatalmazott állami szerv szabályos jogrendben közigazgatási szervként hozott létre. A közigazgatási szervek fajtáit és létrejöttük, létrehozásuk módját jogállamban az alkotmányok vagy organikus (sarkalatos) törvények határozzák meg. Az így létrejött közigazgatási szervezeti rendszer sem egynemű, mindenekelőtt megkülönböztethetünk civil közigazgatási rendszert és rendészeti közigazgatást (->[rendészet](#)).^[24] A megkülönböztetés hangsúlyozottan organikus és nem materiális. Az igazgatásrendészet ugyanis a közigazgatás közhatalom (->[közigazgatás és közhatalom](#)) birtokában végzett hatósági tevékenységének része. Ebben az értelemben igazgatásrendészet (*la police administrative*) „a közigazgatás beavatkozásainak összességét értjük az egyének szabad cselekedeteibe a társadalmi közösségben éléshez szükséges előírások kikényszerítése érdekében”.^[25] Ez mindenképpen különbözik a rendőrség mint rendészeti szerv által végzett egyéb rendészeti tevékenységtől, mely a klasszikus közigazgatási jogi dogmatika szerint^[26] lehet az igazgatásrendészetitől eltérő ún. „közbiztonsági” rendészet vagy „igazságügyi” rendészet.

[35] Ezek alapján

[a] rendészeti közigazgatás hivatása az állam és a társadalom rendjének előfeltételeit megteremteni és biztosítani. A rendészeti közigazgatás ennél fogva nem speciális, hanem általános irányú közigazgatási tevékenység, mely a közigazgatás többi ágazatától abban különbözik, hogy míg az utóbbiak magukat az államcélokat igyekeznek megvalósítani, addig a rendészeti igazgatás csak oltalmazza és védi a közigazgatás egyéb tevékenységét mindennemű külső veszélyek ellen.^[27]

A rendvédelem és a rendészet fogalmát, tartalmát folyamatos elméleti viták övezik,^[28] melyek feloldása e szócikk kereteit bőven meghaladja.

[36] A közigazgatási szervezeti rendszer szempontjából azért különböztetjük meg a rendészeti közigazgatást, mert jogállami körülmények közt a legitim fizikai, sőt fegyveres kényszer alkalmazásának lehetősége a civil közigazgatástól eltérő hatásköröket, eljárást és működést igényel és kap is. Ettől azonban maga a tevékenység a közigazgatás körébe tartozik,^[29] mint ahogy a civil ->[közigazgatás alrendszerei](#) is látnak el igazgatásrendészeti feladatokat, így például az építésrendészet területén.

[37] Az iménti megkülönböztetés alapján az organikus értelemben vett civil közigazgatás történetileg kialakult két nagy alrendszere az államigazgatás és a helyi önkormányzati közigazgatás. A XX. század második felében a közigazgatás fejlődése az államigazgatás tekintetében kialakította az autonóm közigazgatási szervek körét, mely fő jellegzetessége a, hogy míg az államigazgatás a végrehajtó hatalmi ág csúcsszervének napjainkra már az egyes nagy közigazgatási rendszerekben önálló alrendszert képez. Ennek irányítása alatt áll, addig az ->[autonóm államigazgatási szervek](#) irányítása és felügyelete megoszlik a különböző hatalmi ágak közt. Ennek eredményeképp – bár a végrehajtó hatalmi ágba tartozó közigazgatási feladatokat látnak el, de – mindezt a kormánytól relatíve függetlenül teszik.

[38] Az autonóm közigazgatási struktúrák ettől függetlenül a központi közigazgatási szervek körébe tartoznak. Kialakulásuk egyes sajátos közigazgatási ágazatokban a végrehajtó hatalmi ági funkciókat gyakorló kormány és a kormánytag miniszter közigazgatásra gyakorolt legitim politikai ráhatásának a korlátozásához kötődik (->[a közigazgatás a hatalommegosztás rendszerében](#)). E szervek hangsúlyozottan a végrehajtó hatalmi ág körébe tartozó központi közigazgatási feladatokat látnak el, mely irányítója általában a kormány vagy – a kormányformák függvényében – a kormány funkcióját betöltő más szervek (például a prezidenciális rendszerekben az államelnök stb.).

Kialakultak azonban – különösen a fejlett polgári demokráciákban – olyan közigazgatási területek (például a gazdasági versenyfelügyelet, a médiaigazgatás, a közbeszerzések felügyelete stb.), melyek társadalmi fontossága és intézésük politika-semlegessége nagyobb közérdeket képvisel, mint a plurális polgári demokráciáknak megfelelő politikai irányítás legitimált gyakorlása. Ezért az ilyen típusú szervek (Magyarországon az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek) törvényben egyedileg szabályozott olyan jogállást kaptak, mely irányításukat, ellenőrzésüket és feladatköreiket megosztja a többi alapvető hatalmi ág közt. Ez pedig a központi közigazgatási más szerveinél nagyobb önállóságot, relatív autonómiát biztosít számukra a végrehajtó hatalmi ág csúcsszervével – rendszerint a kormánnyal – szemben. Az önállóság egyik eszköze lehet az saját jogi szabályozási jogkör, ami a világ fejlett országaiban az ún. független szabályozó közhatóságok kialakulásához vezetett. Magyarországon az Alaptörvény intézményesítette ezeket „önálló szabályozó szervek” néven. E szerveket a végrehajtó hatalom körébe tartozó feladatokra az Országgyűlés sarkalatos törvénnyel hozza létre. Vezetőjét a miniszterelnök vagy javaslata alapján a köztársasági elnök nevezi ki, tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek. Vezetője törvényben kapott felhatalmazás alapján sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki.

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

[40] A ->**közvetett közigazgatás** tehát a XX. században kialakuló, de a neoliberális állam- és közigazgatás keretében differenciálódott fogalom,^[30] mely napjainkra nagy változásokon esett át.^[31] Alkalmazásunkban a közvetett közigazgatási szervek körébe a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek tartoznak. Ezek alkalmazási területe közigazgatási rendszerenként más és más. Az elmúlt évekig érvényesülő neoliberális államfelfogást érvényesítő „Új közmenedzsment”, az NPM (*New Public Management*)-irányvonal egyik jellemzője volt a közigazgatási feladatok egy részének „kiszerezése” a versenyszféra, de legalábbis a civilszféra felé. A nem közigazgatási szervek közigazgatási feladatok ellátásában addig is létező, de nem meghatározó részvétele e kurzus során minőségi változáson ment át. Az alkalmazás szinte erőltetett mértéke elmosta a közigazgatás belső határait és olyan „szürke zónát” hozott létre, mely világos működési elvek és megfelelő ellenőrzés nélkül sokat ártott a közigazgatás hagyományos értékrendjének, eredményességének, hatékonyságának, jogszerűségének és tisztaságának egyaránt.

[41] A kormány irányítástól függetlenebb ->**autonóm államigazgatási szervek** fejlődése ugyanakkor világos jogi alapokat kapott, de mégis a közigazgatási intézményrendszeren belül maradt. E szervek jogállása és működése a mindenkori legális politikai befolyást korlátozza a közigazgatásnak egyes, főként a gazdasági közigazgatást (->**a közigazgatási jog gazdasági szerepköre**) és a médiaigazgatást érintő területein. A fejlődés itt sem lezárt és a nagy közigazgatási rendszerenként eltérő.

[42] A közigazgatás szervezeti rendszerének (->**a közigazgatás belső szerkezete**) mára kialakult makro nézetű térképét, a neoliberális államot és közigazgatást felváltó neo-weberi, vagy poszt-NPM-irányzatok bizonyára át fogják alakítani. Ennek ellenére a szűk értelemben vett, tulajdonképpen közigazgatási szervek mára kialakult alrendszerei stabilnak tűnnek, a várható változások inkább egymáshoz viszonyított helyzetüket, szerepüket érintik.

[43] Általánosan ismert és alkalmazott, hogy a közigazgatási szerveket több szempont alapul vételével kategorizálhatjuk. Az általuk ellátott feladat- és hatáskörök jellege szerint lehetnek általános és különös hatáskörű szervek. Általános hatáskör alatt a közigazgatás egészére vagy annak az alrendszernek az egészére kiterjedt értjük, ahová az adott közigazgatási szerv tartozik. Ilyenül csak azok az irányító funkciót betöltő közigazgatási csúcsszervek rendelkezhetnek, mint

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

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

[45] A hatásköri generális klauzula alkalmazását azonban kikezdte az idő, és az egyes országokban bevezetett reformok nyomán^[32] egyre többször szenved olyan korlátozást valamelyik – rendszerint a területi önkormányzati szint (->**területi és helyi közigazgatás**) –, hogy hatásköre csak törvényben meghatározott területeket foghat át és önként nem vállalhat fel másokat.

[46] A hagyományosnak mondható kategorizálás szerint az ellátott szakigazgatási vagy különös feladat- és hatáskör irányultsága alapján megkülönböztethetők ágazati és funkcionális szervek (->a **közigazgatás funkciói és feladatai**) azzal, hogy az ágazat mindig egy-egy nagy közigazgatási igazgatási területet (például építésügy, szociális igazgatás, környezetvédelem stb.) fog át, míg a funkcionális minden közigazgatási szerv tevékenységét átfogó horizontális jellegű tevékenységet jelent (így például pénzügy, humán erőforrás-gazdálkodás stb.). Több olyan felfogás is van, mely ezt a fajta osztályozást napjaink megváltozott körülményei közt „virtuálisnak tartja”.^[33]

[47] A közigazgatási szerveket szokták még döntési jogosítványaik szerint is megkülönböztetni, így önálló döntési jogkörrel rendelkező és ilyennel nem rendelkező, konzultatív szervezet tételezve. Ez látszólag egyszerűbb és a pozitív jogra tartozó megkülönböztetést foglal magába, de a valóságban a hatáskör delegáció és a kiadmányozási jogkör intézményének néha egymást átfedő gyakorlata miatt bonyolultabb kérdés.

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

[49] Kérdés, hogy ez a klasszikusnak mondható tipizálás az új tendenciák okozta változások közepette is alkalmazható-e. A jelenlegi magyar kormánystruktúrában a miniszterelnök által vezetett stratégiai kabinet például milyen, általános vagy különös hatáskörű szerv?

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

2.2. A közigazgatás funkcionális fogalma

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

[52] A közigazgatásnak az előbbieken vázolt társadalmi, állami és sajátos közigazgatási funkciói, feladat- és hatáskörei, valamint szervezeti rendszere egymásra épülő szerves logikai egységet alkotnak. Ebben teljesen egyértelmű, hogy a közigazgatás az állami szervezeti rendszer része, és mint ilyenek a társadalmi funkciói (->közigazgatás és társadalom) is az állami funkciókhoz kötődnek. Az állam társadalmi funkció pedig alapvetően irányító és szervező jellegűek lehetnek.

[53] Az irányító funkciókhoz mindig szükségesek közhatalmi eszközök, míg a társadalomszervezés – álláspontunk szerint szélesebb fogalmába – más, nem jogi eszközökkel is rendelkezik.

[54] Az állam társadalomszervezői funkcióját alapvetően – de nem kizárólag – a végrehajtó hatalmi ágba tartozó közigazgatással valósítja meg, emellett a közigazgatás saját szervezete is belülről differenciált. Magukat a közigazgatás által alkalmazott eszközöket a funkciók határozzák meg, így megkülönböztethetünk a közigazgatás társadalmi funkcióin belül a közhatalmi eszközökhöz jobban kötődő integratív funkciókat és más eszközökkel –így különösen gazdaságiakkal – is gyakorolható allokatív funkciókat. Ennek részleteivel elsősorban az államtudomány foglalkozik, de ismereteseek más, így például igazgatástudományi és szociológiai felfogások is.^[34] A közigazgatás funkcióinak állandó elemei is – a gyorsan átalakuló társadalmi és gazdasági kondíciók függvényében – tartalmi változásban, folyamatos megújulásban vannak. Ezek a változások nyilvánvalóan kihatnak a közigazgatás fogalmi elemeire is, ezért a közigazgatás fogalmi meghatározására is egyszerre jellemzőek a konstans és a változó elemek. Különösen igaz ez napjaink modern közigazgatására, melyre leginkább az útkeresés a jellemző.

2.3. A közigazgatás materiális értelmezése

[55] Materiális értelemben a közigazgatás közérdekű^[35] tartalma jogállamban (->jogállamiság) mindenekelőtt normatív és egyedi jogi aktusok kibocsátása a közakarat megvalósítása érdekében és a társadalmi rendfenntartására.

[56] A közigazgatási tevékenység tartalmának másik nagy csoportját a ->közszolgáltatások biztosítása képezi, hagyományosan a polgárok javainak és személyének védelme, szociális, gazdasági, pénzügyi stb. általános érdekeltségű^[36] közszolgáltatások nyújtása vagy azok megszervezéséért való felelősség, mely történelmi koronként és az uralkodó politikai filozófia mentén szűkebb vagy tágabb lehet, és mint ilyen folyamatosan változó.

[57] A közigazgatás materiális fogalmának meghatározásában nagyon fontos lehet az aktusok kibocsátása és a közszolgáltatásokat biztosító tevékenység közti distinkció, azonban a gyakorlatban ezek együtt is érvényesülhetnek. A megkülönböztetést több tényező is megnehezítheti, így különösen az évezredfordulón még világszerte töretlenül érvényesülő, azóta azonban a válságok hatására visszaszoruló NPM-irányvonal máig tartó hatása, mely az üzleti módszerek közigazgatásra erőltetésével a polgárokból szolgáltatásokat igénybevevő ügyfeleket, fogyasztókat kreált és ebben a felfogásban a közigazgatás minden tevékenysége (köz)szolgáltatás volt, így a ->jogalkotás és a ->jogalkalmazás is.

[58] Bár az NPM által inspirált „jó állam és közigazgatás” többnyire illuzórikus eszméjének^[37] keresésén még korántsem lendült túl a világ, de az is nyilvánvalóvá vált, hogy a különböző válságok megelőzéshez vagy hatásainak enyhítéséhez a korábbiaktól egészen eltérő és a klasszikus közigazgatás értékrendjének napjaink viszonyaihoz adaptált klasszikus – főleg közhatalmi –

visszaállítására van szükség. Ha megvalósul, úgy ez hatással lesz a közigazgatás aktuális fogalmi meghatározására is.

3. A közigazgatás komplex fogalma

[59] Az előbbieken foglaltak alapján a közigazgatás egy lehetséges, összetett vagy komplex fogalmát úgy fogalmazhatjuk meg, hogy a közigazgatás:

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

[60] Ezen összetett fogalom alá rendelt közigazgatásnak ezen kívül még több lényeges fogalmi elemét és jellemzőjét lehet kiemelni, így: a végrehajtó hatalmi ági funkciója az állami döntések előkészítéséhez és végrehajtásához kapcsolódik, ezen keresztül valósul meg az állam cselekvése. Ez azonban nem korlátozódik csupán a törvényhozás döntéseinek előkészítésére és végrehajtására, hanem a közigazgatásnak az államszervezet működését biztosító egyre összetettebb tevékenységében napjainkban már egyetlen más állami szerv működése sem nélkülözheti a közigazgatás cselekvő közreműködését. Ez a cselekvő, aktív állami szerepkör azonban demokratikus jogállami viszonyok közt nem eredményezheti azt, hogy a közigazgatás megbontsa a hatalmi ágak egyensúlyát és a hatalommegosztás mechanizmusát. A plurális demokratikus jogállam eszközrendszerének történetileg kialakult és igen összetett rendszere, így különösen a közigazgatás ellenőrzési rendszere hivatott ezt megakadályozni.

[61] A közigazgatás felépítésére, működésére és személyzetére ezért jogállami keretek között a törvényeknek való alárendeltség és a közigazgatási döntések más államhatalmi ágak általi ellenőrzése, felülvizsgálata a jellemző. A kontinentális rendszerekben a közigazgatás jognak való alárendeltsége alapvetően a közjogi szabályozás keretein belül valósul meg. Ebben az összefüggésben a közigazgatási jog a közjog része, de a közigazgatás más jogágak jogi normáit is alkalmazza.

[62] A plurális demokratikus jogállamiságból következik az a jellemző is, hogy a közigazgatás a legitim politikának alárendelt tevékenység, mivel a népszuverenitást közvetetten megvalósító ->választásokon vagy azok következtében létrejött testületek politikai többségének akaratát valósítja meg jogilag adekvát formában.

[63] A közigazgatás cselekvő állami tevékenységéből adódik az is, hogy az a társadalmi életviszonyok legszélesebb körét fogja át, amihez széleskörű feladat- és hatásköri rendszer és kiterjedt szervezeti rendszer járul. A közigazgatás a legnagyobb állami szervezeti rendszer, melynek felépítése, irányítása és ellenőrzése minden állam működésének meghatározó eleme. Az állam cselekvését megvalósító közigazgatás sajátos igazgatás, olyan, mely tárgykörei és funkciói által jogilag szabályozott szakmai szttenderdek alapján végzett szakigazgatás.

[64] A közigazgatás tevékenysége a közérdeket érvényesítő és szolgáló tevékenység, melynek jelentős részéhez éppen ezért közhatalom járul, de legalább annyira fontos az ilyen eszközökkel nem rendelkező szervező, ezen belül az állami tulajdonnal való gazdálkodási tevékenysége.

[65] A vázolt fogalom csupán egy, a közigazgatás fogalmi meghatározására irányuló kísérletek közt, melyben egyszerre jellemzőek a konstans és a változó elemek. E sajátosságok különösen igaz napjaink modern közigazgatására, melyre leginkább az útkeresés a jellemző.

[66] A közigazgatás fogalmi elemei tehát történelmi koronként, az állami funkciók alakulásának

függvényében és nagy közigazgatási rendszerenként is dinamikusan változóak.



4. JEGYZETEK

[1] Lásd SZAMEL Katalin (szerk.): *Közigazgatáselmélet*, Budapest, Corvinus Egyetem, 2010, 183.

[2] Lásd például LŐRINCZ Lajos: „Igazgatástudományi irányzatok” in SZAMEL (1. j.) 68–82.

[3] Lásd MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*, Budapest, Athenaeum, 1926, 6.

[4] A francia fogalmakról.

[5] Lásd Tore-Rosas MODEEN: *Indirect Public Administration in Fourteen Countries*, Abo, Abo Akademy Press, 1988.

[6] Ezeket foglalja össze például Jean MERCIER: *L'Administration publique de l'École classique au nouveau management public*, Saint Nicolas, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2007. A munka a közigazgatás fogalmára irányuló klasszikus nézetek bemutatásán túl az európai, az amerikai és az angolszász felfogásbeli különbségeket is elemzi az „Új Közmenedzsmentel” bezárólag.

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

[8] MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 39–42.

[9] MÁRFFY (3. j.) 5.

[10] Ennek teljes panorámájához lásd KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*, Budapest, Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó, 2014.

[11] Lásd BECK György – CZÉH György (szerk.): *Magyar Államigazgatási jog, Általános rész*, Budapest, BM Könyvkiadó, 1984, 70–81.

[12] Lásd SZABÓ Imre (szerk.): *Állam és Jogtudományi Enciklopédia*, Budapest, Akadémiai, 1980, 137–152, 240–260.

[13] SZAMEL Lajos: „Államigazgatás (Közigazgatás)” in SZABÓ (12. j.) 153.

[14] FAZEKAS Mariann – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*, Budapest, Osiris, 2006, 34–42.

[15] Így például lásd FAZEKAS-FICZERE (14. j.) 15–18; PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2012.

[16] A kivételek körébe tartozik e könyv szerzői kollektívája által jegyzett mű, ami az irányzatok helyett inkább egy komplex és a Magyary Zoltán által alkalmazott fogalomra koncentrált. ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2015, 19–21,

[17] MAGYARY (8. j.) 41.

[18] MAGYARY (8. j.) 41.

[19] MAGYARY (8. j.).

[20] MERCIER (6. j.).

[21] Lásd Maurice HAUROUI: *Precis de droit administratif*, Paris, Recueil Sirey, ¹⁰1921, 21.

[22] MAGYARY (8. j.) 39–41.

[23] Lásd LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, HVG–ORAC, Budapest, 2010, II/1. fejezet.

[24] Vannak olyan nézetek is, melyek a rendészeti szerveket is a civil közigazgatás részeként helyezik el, így például lásd PATYI András: „A rendészeti igazgatás és jog alapjai” in LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog*, Budapest, CompLex, 2013, 137.

[25] Jean RIVERO: *Droit Administratif*, Paris, Dalloz, 1990, 538–539.

[26] Lásd MÁRFFY (3. j.) 390–396.

[27] Lásd MÁRFFY (3. j.) 390–396.

[28] Összefoglaló jelleggel lásd BALLA Zoltán: „A rendészet unortodox jellegű megközelítése”.

[29] Ebben az értelemben egyetértünk Patyi András azon álláspontjával, mely szerint „a rendészetet hangsúlyosan a civil közigazgatás részeként határozhatjuk meg”. PATYI András: „A rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai” in LAPSÁNSZKY (24. j.) 137.

[30] Lásd MODEEN (5. j.).

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

[32] Így például Franciaországban, bővebben lásd BALÁZS István: „A francia helyi önkormányzati rendszer átalakulása napjainkban” *Állam és Jogtudomány* 2016/2, 16–40.

[33] Lásd például FÁBIÁN Adrián: „Közigazgatás és szakigazgatás” in LAPSÁNSZKY (24. j.) 19–56.

[34] Lásd bővebben LŐRINCZ (23. j.) 205–237.

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

[36] Az EU-s terminológia szabályozásáról.

[37] Bővebben lásd BALÁZS István: „A »jó közigazgatás« illúziójáról” in Csefkó Ferenc (szerk.): *Közjog és Jogállam*, Pécs, Pécsi Tudományegyetem ÁJK, 2016, 31–43.