ATALANTA Üzleti Szakközépiskola

Közigazgatási alapfogalmak

Jogi asszisztens tanfolyami jegyzet (ideiglenes)

dr. Bednay Dezső

2011 január

Tartalomjegyzék

I. Rész: A közigazgatás az állami szervek rendszerében 3.o.

1) A közigazgatás fogalma
2) Az államhatalmi ágak megosztása
3) A modern polgári államok közigazgatásának fejlődéstörténete
4) A közszolgálati rendszerek típusai és a feladat ellátói
5) A magyar közigazgatás fejlődése
6) A közigazgatási jogág, hatáskör, illetékesség, joghatóság

II. Rész: Az államigazgatás 17.o.

1) Az államigazgatási szervek rendszere és felépítése
2) Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatásban
3) Az államigazgatás működése
4) Az államigazgatás felelősségi rendszere
5) Döntések és jogügyletek az államigazgatásban
6) A közigazgatást ellátó szervek
7) Az államigazgatási feladatok általános jellemzése
8) Az államigazgatási szervek hatósági tevékenysége
9) Az államigazgatás formái
10) Az államigazgatás és az Európai Unió

III. Rész: Az önkormányzati igazgatás 72.o.

1) A helyi önkormányzati rendszer az Alkotmányban
2) A helyi önkormányzatok rendszere, feladat- és hatásköreik
3) A helyi önkormányzatok szervezete és működése
4) Az önkormányzatok gazdálkodási rendszere

Önellenőrző kérdések: 88.o.

I. Rész: A közigazgatás az állami szervek rendszerében

1) A közigazgatás fogalma

A közigazgatás az államhatalom gyakorlását kézben tartó intézményeknek alárendelt állami tevékenység szervezetére és működésére vonatkozó szabályokat jelenti.
A francia jogszemlélet alapján terjedt el Európában (a „droit administratif", az igazgatás joga).

A második világháború előtt a napjainkhoz hasonlóan használt közigazgatás fogalmat 1950 és 1990 között az államigazgatás terminológia váltotta fel.
A szocializmus időszakában a helyi autonómiák minden fajtáját felszámolták, a centralizmus elvének kizárólagossá tételével a központosított állam vált a társadalom ügyei intézésének kizárólagos formájává.
Ebben az időszakban az állam, a központi kormányzat és a minisztériumok minden helyi ügy eldöntését magukhoz vonhatták, illetve döntő mértékben befolyásolhatták, a helyi szervek egyik fajtája sem rendelkezett valódi önkormányzati jogosultsággal, minden ügy államigazgatási jellegűvé lett. Ehhez képest döntő változás következett be 1990-ben a rendszerváltással.

A közigazgatás ma magában foglalja
- az államigazgatást és
- az önkormányzati igazgatást

Az önkormányzati közigazgatási szervek sajátos önállósága a polgári államfejlődés meghatározott szakaszához kötődik. Minden államnak van egy közigazgatási rendszere, mely ellátja a végrehajtó funkciókat. *Központi szinten az államigazgatási szervek a meghatározóak, míg települési szinten az önkormányzatok.*

A közérdek érvényesítését tehát két szervezetrendszer szolgálja. Ezek a kormány által irányított felülről lefelé, központi és területi szintre szerveződő, hierarchikusan felépülő **államigazgatási szervek** rendszere, valamint a helyben (települési és területi alapon) szervezett és választott testületek által irányított **önkormányzati közigazgatási szervek** rendszere. A kétféle szervezetrendszer között egyfajta funkcionális munkamegosztás is kimutatható.

Az államigazgatási szervek főleg hatósági jogalkalmazó tevékenységet látnak el, míg az önkormányzatok a helyi közszolgáltatások biztosításában rendelkeznek feladat- és hatáskörökkel, és emellett jogalkotói jogkörük is van.

A közigazgatás egységét reprezentálja az, hogy települési szinten az önkormányzati és az államigazgatási feladatokat egy szervezetben, a helyi önkormányzaton belül látják el, az önkormányzatok működése felett pedig a törvényességi ellenőrzést az államigazgatás gyakorolja.

Államigazgatási szervek sajátosságai	**Önkormányzati szervek sajátosságai**
Egyszemélyi vezetés (hierarchikus rendszer)	Választott vezetők irányításával működik, nincs hierarchikus rendszer
felettes szervük	Nincs felettes szerv
Állami feladatokat lát el (országos közügy)	Helyi közügyek ellátása
Jogszabály, illetve a felettes szerv által meghatározott önálló feladat-, hatáskör, döntési jogkör	Törvényi és saját feladat-meghatározás
Önálló költségvetésük van	A központi költségvetési hozzájárulásokról és helyi bevételi forrásokból gazdálkodik
Állami vagyont kezelnek	Saját tulajdon, saját szervezet

Az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás **közös vonásai:**

a) Közérdekű szolgáltatást, illetve ennek szervezését végzik;
Közérdekű szolgáltatás a különféle igazolások, engedélyek, bizonyítványok kiadása, de ilyennek minősül többek közt a közvilágításról, a közutakról, a közoktatásról vagy a nyilvántartási rendszerekről való gondoskodás is.

b) Részletszabályokat alkothat a törvények végrehajtása érdekében;
Ezt a törvények felhatalmazása alapján, a jogszabályi hierarchia betartásával teheti meg;

c) Közhatalommal rendelkezik, másokra kötelező döntéseket hozhat és rendelkezik a döntések kikényszerítésének jogával;

d) A közigazgatás döntései felett bírósági kontroll érvényesíthető;

e) A közigazgatás beperelhető, a magánjog alapján kártérítésre is kötelezhető.

Az államigazgatás és az önkormányzati igazgatás néhány **különbsége:**

a) Az államigazgatás országos érdeket fogalmaz meg, s azt az egész ország területén képviseli és érvényesíti,
az önkormányzati pedig elsősorban helyi (városi, községi, megyei) érdeket fogalmaz meg és képvisel, s azt működési területén érvényesítheti;

b) Az államigazgatás egységes összefüggő szervezetrendszert alkot, amelyben érvényesül a specializáció és a hierarchia elve is.

Az önkormányzatok egymás mellett elhelyezkedő szervek, közöttük nincs alá-fölérendeltségi viszony, igazgatási értelemben nem alkotnak egységes rendszert, nincs külön központjuk;

c) az államigazgatást két nagy területre szokás osztani: un. civil és rendészeti igazgatásra. A civil igazgatás körébe tartozik mindaz, amit nem egyenruhás, fegyverhasználatra jogosított, különböző rendészeti szerv állományához tartozó alkalmazottak (rendőrök, pénzügyőrök, határőrök, vámtisztviselők) végeznek.
Az önkormányzati igazgatáson belül külön rendészeti igazgatásról nem beszélhetünk.

A 19. században a közigazgatási hatósági tevékenységet és a jogalkalmazást is rendészeti tevékenységnek fogták fel, amikor a közigazgatási hatóságnak a fő feladata az volt, hogy őrködjön a jogszabályok betartásán.
A modern jogrendszerekben megmaradt a közigazgatási hatósági tevékenységében a rendészeti tevékenység, de ez csak egy része a hatósági tevékenységnek.

A közigazgatási hatósági jogalkalmazó tevékenység funkciói:

1. a társadalom tevékenységének alakítása, befolyásolása

Ez a társadalmi tevékenység szinte minden szférájára kiterjed. A jogi szabályozás mélysége attól függ, hogy milyen jellegűek a közfeladatok. Ma már több mint 100 anyagi jogi kódex rendezi az egyes társadalmi tevékenységeket a közigazgatási jog keretében (pl. építési, bánya, közegészségügyi, állategészségügyi).
Hatósági feladatok nemcsak a gazdasági szférában vannak, hanem más területen is pl. egészségügy, oktatás, szociális ügyek, adó- és vámhatóságok tevékenységének nagyobb része.

2. rendészeti tevékenység

3. az állampolgárok jogainak megvalósítása

A különféle anyagi javak elosztásához a közigazgatási szerv döntésére van szükség. Ebben az esetben a jogalkalmazó tevékenység garantálja a jogi szabályozás érvényesülését. (pl. szociális juttatások elosztása).

4. nyilvántartási és információs tevékenység

A közigazgatás az állam információs rendszere, amely az államszervek tevékenységéhez és a társadalom számára információt szolgáltat. E nyilvántartások egy része közhitelű, ezért minden nyilvántartásba való bejegyzés, törlés, módosítás hatósági jogalkalmazó tevékenységnek minősül. Hatósági jogkörnek minősülhet az is, amikor ezek a nyilvántartások nem közhitelűek, közvetve sincs jogi következményük, de jogszabály alapján a közigazgatás jogosult tények, adatok rögzítésére, nyilvántartására (pl. anyakönyvi nyilvántartás, gépjármű vezetői engedély stb.). Az állampolgárok, jogi személyek pedig jogosultak e nyilvántartások ellenőrzésére, helyesbítésére. E nyilvántartások ugyanis a közigazgatási tevékenységének alapjai.

5. kvázi bíráskodó jellegű feladatok ellátása
Ahol az állam ezt szükségesnek ítéli pl. szabálysértési jogalkalmazás, birtokvédelmi ügyek elbírálása, gyámhatóságok családjogi vitákat eldöntő hatásköre

2) Az államhatalmi ágak megosztása

Az állam, mint működő egész bizonyos feladatokat teljesítő szervezet. Legfőbb feladatai és céljai a külső védelem, továbbá a belső biztonság és rend megszilárdítása, az emberi együttélés rendezett és jogszerű feltételeinek biztosítása. Ezen túlmenően időnként egyes konkrét célok (pl. hódítás, vallási eszmék vagy egy ideológia terjesztése) sajátos színezetet kölcsönöznek egy adott államnak. Az állam működése akaratmegvalósítás, mely az állam tevékenységein (törvényhozás, végrehajtás, igazságszolgáltatás), a felségjogok gyakorlásán keresztül valósul meg. Az autokrata, abszolút államok időszakában ez a három felségjog egy kézben összpontosult.
Az államhatalmi ágak megosztása elméletének kidolgozása és ismertté válása a XVIII. Században, Angliában következett be. Az uralkodói abszolutizmus önkényével szemben javasolta a felvilágosodás egyik kiemelkedő gondolkodója a francia Montesquieu a hatalmi ágak megosztását. Montesquieu az angol államberendezkedést elemezve úgy vélte, hogy a zsarnokság úgy előzhető meg, ha három hatalmi ágat különítünk el, s azokat szigorúan elválasztjuk egymástól.
A „törvények szelleme" című 1750-ben megjelent munkájában így ír erről: „örök tapasztalat, hogy mindenki, aki hatalommal rendelkezik, kész visszaélni vele; addig megy el ebben, míg korlátokba ütközik… Hogy ne lehessen visszaélni a hatalommal, arra van szükség, hogy a dolgok elrendezése folytán hatalom állítsa meg a hatalmat."
A modern jogállamok szervezete bonyolult képződmény, a gyakran eltérő szervezeti formák ellenére ma is érvényesül az előbb ismertetett rendező elv, az államhatalmi ágak megosztásának elmélete.

A hatalommegosztás követelményének megfelelően el kell különülni egymástól, és kiegyensúlyozott arányban kell működnie a három államhatalmi ágnak: a törvényhozó, a végrehajtó (államfő és kormány) és a bírói (igazságszolgáltatás) ágnak.

Egyik hatalmi ág sem veheti át a másik feladatát, egyiknél sem összpontosulhat olyan hatalom, amely diktatórikus hatalomgyakorláshoz vezethetne.
A hatalmi ágak egymást kontrollálják: a végrehajtó hatalmat (a minisztereket) a törvényhozás felelősségre vonhatja, de a végrehajtó hatalom is megfékezheti a törvényhozást (pl. az államfő feloszlatási joga); a bíróságok függetlenek a végrehajtó hatalomtól (sőt az uralkodó kivételével elítélhetik a végrehajtó hatalom tagjait), de ők sem korlátlan hatalom birtokosai.

A hármas tagozódás a Magyar Köztársaság államszervezetében is megfigyelhető. Néhány újabb állam- és jogelméleti tanulmány negyedik hatalmi ágként a médiát is megemlíti.

Az államhatalmi ágak elválasztásának modelljében a közigazgatás a végrehajtó hatalomhoz tartozik.

Lényegében úgy definiálható, mint a legfelsőbb végrehajtó szervek és a nekik alárendelt végrehajtó szervek összessége. A polgári államok közigazgatására vonatkozó többségi vélekedések szerint az önkormányzatok relatív önállóságuk ellenére is a végrehajtó hatalmi ág részei.

3) A modern polgári államok közigazgatásának fejlődéstörténete

A feudális széttagoltság állapotában lévő európai monarchiák a XIV–XVIII. században erőteljes központosítást hajtottak végre. A nemesség jogait megnyirbálva a korábbiakhoz képest erősebb államigazgatást hoztak létre. A sorozatos és egyre kiterjedtebb európai háborúk ugyanis hatalmas fenntartási költségekkel járó állandó hadsereget igényeltek, tehát a lakosságot erőteljesebben és rendszeresebben kellett adóztatni. Ehhez pedig több adószedőre és adóösszeíróra volt szükség. Ekkortól keletkeznek az első rendszeres állami nyilvántartások is (adóösszeírási célból).
A mai értelemben vett államigazgatás (a központnak alárendelt hierarchikus és az ország egész területére kiterjedő igazgatás) az abszolutizmus idejére vezethető vissza. Ekkor keletkezett Montesquieu hatalommegosztásról szóló híres műve is, amely a törvényhozás nagyobb szerephez juttatását és a király hatalmának korlátozását szorgalmazta.
Ennek a hatalomkorlátozásnak a garanciáját jelentették az írott alkotmányok. Az ilyen alkotmány által korlátozott monarchiákban (alkotmányos monarchiák) az uralkodók, mint a végrehajtó hatalom fejei irányították az államigazgatást, de minden intézkedésük csak miniszteri ellenjegyzéssel volt érvényes.
Ennek az volt az oka, hogy az uralkodót nem lehetett felelősségre vonni cselekedeteiért, ezért kellett valaki (a miniszter), aki vállalja a felelősséget. A kormányok, amelyek eredetileg csupán az uralkodók tanácsadó testületei voltak, fokozatosan önálló döntéshozó szervekké nőtték ki magukat.
Az uralkodók lassanként kivonultak a napi politikából, s a kormány elnökévé (miniszterelnökké) a parlament többségének bizalmát élvező személyt neveztek ki (parlamentáris monarchia). A mai Európában számos ország (pl. Nagy-Britannia, Belgium, Hollandia) működik ilyen kormányformában.

Több országban azonban véget vetettek a monarchiának, s **köztársaságot** vezettek be. Ez azt jelenti, hogy az államfő megbízatása korlátozott időre szól.

Parlamentáris köztársaságnak nevezzük
azokat a köztársaságokat (pl. Németország, Magyarország, Olaszország), ahol a kormány a parlament bizalmától függ;
Prezidenciális köztársaságról beszélünk, ahol a kormánynak nem kell a parlament bizalmát élveznie. Az elnevezés onnan ered, hogy az ilyen államokban a kormányt a nép által választott köztársasági elnök vezeti, s nincs külön miniszterelnök (ilyen pl. az USA).
A kétfajta köztársaság közötti átmenetet, amikor egyszerre létezik egy jogosítványokkal felruházott („erős”) köztársasági elnök – aki nem függ a parlament bizalmától –, s egy a parlament bizalmától (is) függő kormány(fő), **félprezidenciális rendszereknek** nevezzük (pl. Franciaország, Finnország).

A polgári államoknak megfelelő közigazgatási szervezetet bürokratikus jellegűnek szokták nevezni azzal, hogy a bürokratikus jelző itt nem pejoratív, hanem a szakszerűségre és a tudatos munkamegosztásra épülő hivatali rendben működő professzionális szervezeti rendet jelenti.

A bürokratikus jellegű közigazgatás kialakulása a polgári forradalmakat megelőző feudális abszolutizmus utolsó szakaszában kezdődik meg, és elsősorban az állami bevételek és kiadások, valamint a védelem és a rendészet igazgatásának területére koncentrálódik.

A tervszerűen szervezett és igazgatott polgári államigazgatás európai alapmodellje a francia polgári forradalmat követően az I. Napóleoni idők Franciaországában alakult ki és terjedt szerte Európában és az Amerikai Egyesült Államokban.
Az új típusú közigazgatás a feudális igazgatással ellentétben a közhivatalok betöltésénél nem a származást, hanem a szakértelmet vette alapul. Ez az új típusú közigazgatás erősen centralizált, az egész országot behálózó, hierarchikusan felépülő és a helyi viszonyoktól független államigazgatási szervezeti rendszert épít ki, fejlődésének első szakaszában háttérbe szorítva a helyi községi és városi közösségek önkormányzati autonómiáját.
Az ágazatilag specializálódott, központi – területi szinteken tagolt - államigazgatási szervezeti rendszer kiépítését és megerősödését követően indul csupán meg a helyi közösségek önkormányzati igazgatási jogainak kiteljesedése, és ezzel a közigazgatás differenciálódása felülről lefelé szervezett és centralizált államigazgatásra, valamint a helyi demokrácián alapuló önkormányzati közigazgatásra.

Az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás közt sajátos munkamegosztás alakul ki.

Az államigazgatás főként az egész országot érintő

- kormányzati,
- védelmi,
- rendészeti,
- külügyi,
- gazdasági,
- pénzügyi,
- irányító, stratégiaalkotó jogalkotási és
- hatósági jogalkalmazó feladatokat lát el (területi és helyi szerveivel).

A helyi önkormányzatok tevékenységénél pedig a hangsúly

- a lakossági közszolgáltatások szervezésén és biztosításán van, amihez persze közhatalmi eszközökkel is rendelkeznek.

A közigazgatás két alapvető eleme sokszínű kapcsolatrendszeren keresztül együtt valósítja meg a közigazgatási feladatokat.
A kapcsolódási pontokat főként a jogalkotás, a finanszírozás, valamint az önkormányzatok működése feletti törvényességi felügyelet vagy ellenőrzés jelenti.

Az államigazgatás saját és önálló szervezettel célszerűségi és gazdaságossági okokból nem tud jelen lenni a közigazgatás minden szintjén, így települési szinten csak ritkán jelenik meg elkülönült szervezettel.
Éppen ezért az államigazgatás települési szinten jelentkező államigazgatási feladatok ellátását – átruházott hatáskörben – vagy a polgármesterre vagy az önkormányzatnál alkalmazott köztisztviselőre, jegyzőre, titkárra, stb. bízza.

Az állam jellegétől (pl. rendőrállam, jogállam, liberális állam, központosító állam stb.) függően alakul ki az államigazgatás és a helyi önkormányzatok közötti feladat és hatáskör, valamint a forrásmegosztás.
Folyamatos tendencia a helyi önkormányzatok feladat és hatáskörének, valamint önállóságának növekedése (decentralizáció), ami azonban nem jelenti az államigazgatás leértékelődését. Az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás közti kapcsolat egyik vezérelve **a szubszidiaritás elve,** miszerint a közigazgatási feladatokat mindig a polgárokhoz

legközelebbi (települési) szinten kell ellátni, amennyiben azokat azon a szinten szakszerűen, célszerűen, jogszerűen és gazdaságosan el lehet látni.

A közigazgatási feladatok egy jelentős része azonban eleve nem települési szinten felmerülő ügyet jelent. Ez is indokolja az államigazgatási és az önkormányzati típusú közigazgatási szervek egymás melletti működését. A civil és rendészeti típusú közigazgatási szervek mellett vannak ún. atipikus (nem tipikus) közigazgatási szervek (melyek nem sorolhatóak be sem az államigazgatási sem pedig az önkormányzati szervek közé) ezen túlmenően pedig nem közigazgatási szervek is látnak el közigazgatási feladatokat (pl. kamarák). E közvetett közigazgatást ellátó szervek köre folyamatosan bővül, így a közigazgatási feladatok ellátásának szervezeti oldala is egyre differenciáltabbá válik.

Hétköznapi értelmében a **bürokrácia** negatív jelenség, amely (elsősorban az állami) hivatalok működésének negatív vonásaira utal. Így mindenekelőtt az eljárás lassúságára, (szükségtelennek tűnő) bonyolultságára, az aktatologatásra, a felelősség elhárítására. A bürokrácia egyben sajátos hatalmi pozíciót is érzékeltet az ügyféllel szemben, aki emiatt kiszolgáltatottnak érzi magát, ami szintén erősíti a negatív érzéseket. A bürokrácia jellemzője még, hogy megköveteli minden állítás bizonyítását, általában különféle okiratok formájában, ami miatt esetleg az ügyfelet többször is berendelik, "zaklatják". A bürokrácia szatírája Franz Kafka műveiben is jól megfigyelhető.
A bürokrácia, mint szervezeti jelenség leírása alapvetően Max Weber nevéhez köthető (Max Weber német társadalomtudós 1864-1920, a vallásszociológia és a jogszociológia egyik megalapítója volt, legismertebb műve „A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme” 1904-ben jelent meg).
Bürokratikus szervezeteket nem csak az állami területen találunk, hanem a nagyvállalatok, a nagy pártok vagy éppen egyes egyházak is mutatnak bürokratikus szervezeti jellemzőket, a bürokrácia modellje leginkább a porosz államigazgatás volt.

A jelenség értékelése nagyban függ az értelmezési keretektől. Összességében a bürokrácia értelmezése rendkívül ellentmondásos. Már maga Max Weber is utal arra, hogy a bürokrácia a legracionálisabb eszköz, így megfelelő kézben nagy jótétemény lehet a társadalom számára, ám ugyanakkor magában rejti azt a veszélyt is, hogy a "szolgaság házává" változhat, illetve az állami bürokrácia magát a társadalmat változtathatja a szolgaság házává. Többen a totális diktatúrákat (kommunizmus, fasizmus) éppen azzal jellemzik, hogy ezek az egész társadalmat egy hatalmas bürokratikus szerveződéssé alakítják, minden egyes embert egy hatalmas alá-fölérendeltségi rendszer láncszemeként kezelik; ahol az egyszerű állampolgár kerül legalulra. E veszélyek mellett ugyanakkor egy demokratikus berendezkedés elképzelhetetlen bürokratikus végrehajtó apparátus nélkül.

Némileg leegyszerűsítve azt mondhatjuk, hogy a bürokrácia egyfajta eszköz. Jó vagy rossz volta egyfelől attól függ, hogy alkalmas-e az adott feladat ellátására. A szervezéstani irodalom szerint a bürokratikus szerveződés alkalmas lehet nagy mennyiségű, ismétlődő feladat (pl. tömegtermelés, tömeges, az állampolgárok számára egyenlő elbírálást biztosító ügyintézés) ellátására. Más feladatok elvégzésére viszont a bürokratikus szervezet kifejezetten alkalmatlannak tűnik. (pl. olyan kreativitást igénylő területeken, mint a kutatás, a reklám, vagy az egyéni sajátosságokhoz, elvárásokhoz igazodó szolgáltatási tevékenység).

A politikai rendszer szintjén a bürokrácia éppúgy szolgálhatja a közösség érdekeit, egy megfelelő demokratikus berendezkedés esetében, amiként egy diktatúrában a közösség brutális elnyomásának is hatékony eszköze lehet.

4) A közszolgálati rendszerek típusai és a feladat ellátói

A közszolgálat különböző típusai hosszú történelmi folyamat eredményeként alakultak ki.
A feudális viszonyok között az abszolút monarchiák viszonylag korán kiépítették a centralizált és hivatásos személyzettel működő bürokratikus államszervezetet.
A polgári államok kialakulásával a professzionális hivatalnoki kar megtartotta társadalmi befolyását, s lényegében az állami berendezkedés nélkülözhetetlen részévé vált. Az európai fejlődésre, különösen a francia és a porosz minta volt a legnagyobb hatással.

A közigazgatási szerveknél az alkalmazottak kiválasztására alapvetően két módszer, két egymással ellentétes közszolgálati rendszer terjedt el a polgári államokban az ún.

- zárt közszolgálati rendszer,

mely legfőbb értéknek a stabilitást tekintette, ezért részletesen szabályozza a közszolgálatra való alkalmasság, az előmenetel, a felelősség, a díjazás, a képzés és továbbképzés követelményeit. Ez a karrier típusú közszolgálat, ahol az élethivatásszerűen végzett köztisztviselői tevékenységeknél a kiválasztási szempontok csak a szakmai érdemek alapján állhatnak. Ezt jogszabályban előírt szakmai feltételek, az ezeket konkretizáló pályázatok és esetlegesen a szakmai feltételek meglétét biztosító versenyvizsga biztosítják.

- a nyitott közszolgálati rendszer,

mely szorosan kötődött a politikai rendszer változásaihoz, s ezért olyan jogszabályi környezetet alakított ki, amelyben csak rövid időszakra alkalmazhatók a közhivatalnokok. Főleg az Egyesült Államokban találkozhatunk ezzel a megoldással, ami miatt az ott meghonosodott rendszert **zsákmányrendszernek** is szokás nevezni.
A nyitott közszolgálati rendszer lényege, hogy a választásokon győztes párt a szakmai követelményeket háttérbe szorítva, bizalmi alapon választja ki főleg a magas beosztású közhivatalnokokat, mivel csak ily módon látja biztosítottnak politikai elképzeléseinek megvalósítását. Természetesen, ha a soron következő választás a kiválasztott közhivatalnokok számára kedvezőtlen eredménnyel zárult, az új kormány megalakulásával távozniuk kellett a közszolgálatból. A rövid távra szóló közszolgálati alkalmazás arra késztette a hivatalnokokat, hogy hivatali működésük alatt minél teljesebben megszerezzék a személyes boldogulásukhoz egyébként szükséges kedvezményeket, illetve javakat, s emiatt a köz szolgálata háttérbe szorult. Ez a tisztán nyitott közszolgálati rendszer (zsákmányrendszer), ma már egyetlen államban sem létezik, mindenhol bevezettek a zárt rendszerre jellemző kötöttségeket, illetve korlátozásokat (például a végzett közhivatali tevékenységhez szükséges szakmai végzettséggel vagy képzettséggel rendelkezni kell). Az államigazgatás legfontosabb pozícióiban, a kormányzati igazgatás vezető tisztségeinél: azaz a minisztériumok vezetőinek – a miniszternek és annak politikai helyettesének megbízatása a mindenkori kormány megbízatásához kapcsolódik, tehát ezeknél a pozícióknál érthetően a zsákmányrendszer érvényesül. A 2010. évi törvényalkotás egyrészről szűkítette, másrészről jelentősen kitágította a zsákmányrendszer hatókörét. A Ksztv. a közigazgatási államtitkári és a helyettes államtitkári tisztség ismételt bevezetésével a minisztériumok vezetésében a szakmai elemet kívánta erősíteni, azonban a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők indoklás nélküli, egységesen két hónapos felmentési idővel történő

felmentésével az államigazgatás egészében egyfajta nyitott foglalkoztatási rendszert alakított ki.
Az Alkotmánybíróság jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítványok alapján 068/B/2010 számú egyhangú határozatával a kormánytisztviselők indoklás nélküli elbocsátási lehetőségét alkotmányellenesnek nyilvánította, ezért azt 2011. május 31-i hatállyal megsemmisítette.

A magyar közszolgálat történetében egyaránt találunk a zárt és nyitott rendszerre utaló elemeket. Az 1874-ben elfogadott, majd 1896-ban korszerűsített Pénzügyi Szolgálati Szabályzat megalkotása a mai értelemben vett zárt rendszer kiépülésének kezdetét jelentette.
S bár az 1930-as évekre jellemző amerikai üzemszervezési és irodaszervezési tapasztalatok átvétele a magyar közszolgálati rendszerre is nagy hatást gyakorolt, a fejlődés továbbra is alapvetően a zárt rendszer irányában folytatódott
A II. világháború befejezését követően a koalíciós pártok közötti kiélezett politikai harcok rányomták bélyegüket a közszolgálati rendszer fejlődésére is, s a zsákmányrendszerre jellemző vonások szerint kezdett működni. Ennek oka, hogy a pártok a számukra fontos állásokra saját bizalmi emberüket állították, hogy egymást szorítsák ki a politikai hatalomból. A közigazgatás túlpolitizáltságához az is hozzájárult, hogy a háború előtti alkalmazottak nagy része a korábbi rendszerhez fűződő kapcsolatai miatt politikailag ellehetetlenült.
A kommunista párt hatalmának kiteljesedését követően a szakmai követelmények háttérbe szorultak, s a politikai megbízhatóság vált meghatározó szemponttá. A 80-as évek vége felé egyre határozottabban fogalmazódott meg a köztisztviselőkre vonatkozó önálló törvényi szabályozás megalkotásának szükségessége, mely a rendszerváltás után valósult meg.

Magyarország 1992 óta a közszolgálat felsőszintű irányítása hosszú ideig a Miniszterelnöki Hivatalhoz tartozott, jelenleg a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez tartozik.

A 2002–2006-os évek közt tovább folytatódott a közszolgálat reformjának előkészítése. Ennek célja a közszféra egészére kiterjedő egységes szabályozás kialakítása volt. A munkálatok – bár több törvénytervezet is készült – végül is nem vezettek eredményre.
A közszférában foglalkoztatottak jogviszonyáról szóló törvények módosításáról szóló 2006. évi LXXII. törvény módosította a közszférában foglalkoztatottak jogviszonyáról szóló törvényeket és csökkentette a foglalkoztatottsági garanciákat, szigorította a felmentés esetén igénybe vehető illetmény, illetve végkielégítés feltételeit. A Ktv. 2007-es módosítása bevezette a központi államigazgatásban a teljesítményértékelésen alapuló, normatív jutalmazási rendszert, valamint a korábbi alap- és szakvizsgát több lépcsőben felváltotta a közigazgatási versenyvizsga. A fenti reformokkal párhuzamosan – szintén több lépcsőben, csak szűk kivételekkel – valamennyi köztisztviselői jogviszony létesítését (kinevezést) pályázati eljárásnak kellett megelőznie. Mindezek mellett a minisztériumi főosztályvezetők, a kormányhivatalok, központi hivatalok, valamint a területi államigazgatási szervek vezetői többségének korábban határozatlan idejű vezetői megbízatását hatéves, határozott idejű megbízássá alakította át.
Mindezek eredményeként elkezdődött a klasszikus zárt, karrier rendszerű közszolgálat munkajogi irányba történő átalakítása. A 2010 évi még folyamatban lévő jogszabályi változások más irányt jelöltek ki.
A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény, amely azzal, hogy az államigazgatásban dolgozó közszolgák tekintetében lehetővé tette az indokolás nélküli, egységesen, a közszolgálatban töltött időre tekintet nélkül kéthavi felmentési idővel történő felmentését, rendszerszerű változást jelentett. Ezt a jogszabályi változást a köztisztviselőkre (vagyis az önkormányzati közigazgatásban dolgozókra) is kiterjesztették 2011. január 1.-től.

Következésképpen ma mind az államigazgatásban dolgozó közszolgák (kormánytisztviselők), mind az önkormányzati közszolgák (köztisztviselők) tekintetében a zárt rendszerre jellemző elemeket is tartalmazó nyitott közszolgálati rendszerről beszélhetünk
A fenti változásokhoz kapcsolódóan megszüntették a versenyvizsgát, és a közszolgálati álláshelyek pályázati úton történő betöltésének kötelezettségét, a vezetők hatéves, határozott időtartamú megbízását.

5) A magyar közigazgatás fejlődése

A magyar államigazgatás fejlődése hozzávetőlegesen fél évszázadnyi késéssel főként **a dualizmus korától** követte a haladó európai folyamatokat, bár feudális jellemzőket a II. világháború végéig mindig is magán viselte. A dualizmus idején 1867 után Magyarország kormányformája parlamentáris monarchia volt. Az önkormányzati autonómia alacsonyabb szinten valósult meg a XX. század első felében, mint a fejlettebb államokban, ugyanakkor az államigazgatás jól szervezett volt, és az államigazgatást és az önkormányzati igazgatást összehangoló törvényhatósági bizottsági rendszer egyedülálló megoldás volt a világon. Az államigazgatás gazdálkodását a számvevőszék ellenőrizte, s az államigazgatási határozatok felülvizsgálatát a közigazgatási bíróságon lehetett kérni.

A két háború közti magyar kormányforma alkotmányos monarchiának nevezhető, a kormányfő személye ugyanis Horthy Miklós kormányzó bizalmától függött. Az államszervezet egyébként nem különbözött jelentősen a dualizmusétól (bár sajátos módon a király helyett egy hasonló státusú – bár kevesebb jogosítvánnyal rendelkező – kormányzó töltötte be az államfői tisztet).

A két világháború között a magyar közigazgatás nemzetközi hírű művelőjének **Magyary Zoltánnak** (1888-1945, egyetemi tanár, a Magyar Közigazgatási Intézet megalapítója és igazgatója) a munkássága bírt kiemelkedő jelentőséggel. Magyary, az Amerikából átvett praktikus szemlélete alapján fontosnak tartotta, hogy a közigazgatás nem elég hogy jogszerű legyen, de hatékonyan is kell működnie.

Magyary Zoltán nevéhez fűződik többek közt **a közigazgatás főbb szervezési elveinek** meghatározása:

● centralizáció: az állami döntési jogosítványok a központi államigazgatási szerveknél összpontosulnak; a területi és helyi szervek a központi államigazgatási szervekkel hierarchikus alá-fölérendeltségi viszonyban állnak
● decentralizáció: a feladat- és hatáskörök, a döntési jogosítványok megoszlanak a központi szervek és a területi/helyi közigazgatási szervek között. Ebben az esetben a feladat- és hatáskörök egy része a helyi önkormányzati szervekhez kerül
● dekoncentráció: esetén a feladatok továbbra is megmaradnak az államigazgatási szervezet-rendszeren belül, azokat a területi/helyi államigazgatási szervek látják el
● hierarchia elve: a központi és az alárendelt közigazgatási szervek között: a felsőbb szervnek irányítási, felügyeleti és utasítási joga van, az alárendelt szerv pedig „engedelmességgel” és felelősséggel tartozik
● integráció elve: biztosítja az egymással mellérendeltségi viszonyban álló közigazgatási szervek között az összhangot, ezáltal a közigazgatás egységét
● hivatásos közszolgálat elve: a közigazgatási feladatok ellátásához szakképzett, munkáját élethivatásszerűen végző köztisztviselőkre, jogállásukra, a velük szemben támasztott

követelményekre, az őket megillető privilégiumokra vonatkozó szabályokat a közszolgálati jog rögzíti.

A második világháború után rövid ideig (1945–1947/49) létező demokratikus magyar államszervezet jogilag parlamentáris köztársaságnak nevezhető.

A szocialista állam időszakában lényegében csak államigazgatásról beszélhettünk (az eljárási törvény elnevezése is az Államigazgatási eljárásról szóló címet viselte (röv. Áe), bár a magyar tanácsrendszer a rendszeren belül bizonyos mértékig biztosított önkormányzati elemeket is.

A szocializmus idején működő államszervezet jellemzői a következők:

- az államigazgatást ellenőrző/felügyelő szerveket megszüntették (számvevőszék, közigazgatási bíróság);
- az önkormányzatiságot felszámolták, s az államigazgatásba olvasztották (tanácsrendszer);
- a kormánytól független, s a parlamentnek alárendelt ügyészséget hoztak létre;
- az államfői tisztséget egy kollektív államfői testület (Népköztársaság Elnöki Tanácsa) látta el;
- az Országgyűlés évente néhány napra összeülő, valódi hatalommal és ellenőrzési lehetőségekkel nem rendelkező fórummá alakult.

A szocializmus idején maga az államszervezési koncepció is gyökeresen átalakult: az akkori államelmélet kifejezetten tagadta a hatalommegosztást (ill. a hatalmi ágak elválasztását), s a hatalmi ágak egységének elvét vallotta.

A rendszerváltás (1989-90) a közigazgatásban visszaállította a polgári modellt.
A magyar kormányforma ismét parlamentáris köztársaság – méghozzá annak kancellári altípusa lett (az aktuális parlament bizalmától közvetlenül nem függő „középerős" köztársasági elnökkel). Fontos változások továbbá: az ombudsmani tisztség, az Állami Számvevőszék és az Alkotmánybíróság felállítása; valódi önkormányzatok létrehozása a tanácsok helyett; az egyszemélyi államfői (köztársasági elnöki) tisztség, valamint a közigazgatási bíráskodás kiszélesítése

A rendszerváltást követően az államigazgatás és az önkormányzati közigazgatás, mint két nagy alrendszer ismét együtt valósítja meg a közigazgatást. Ugyanakkor, mivel az önkormányzati rendszert ki kellett építeni, ehhez képest az államigazgatás különösen helyi (területi és települési) szinten leértékelődött, szétesett, ugyanakkor szinte ellenőrizetlenül terebélyesedett. Az 1996-os közigazgatási reformprogram megpróbálta az államigazgatás fejlődését koncepcionális keretek közé szorítani, azonban ez a politikai matematika és az érdekeltek ellenérdekeltsége miatt csak részben valósulhatott meg. A 2010 évi még folyamatban lévő jogszabályi változások a közigazgatás átalakításában a korábbiaktól eltérő irányt jelöltek ki.

6) A közigazgatási jogág, hatáskör, illetékesség, joghatóság

A közigazgatás jog a magyar jogrendszer egyik ága. a közigazgatás szervezetével és működésével foglalkozik, azon jogszabályok összességét jelenti, amelyek a közigazgatás szervezetét és a működése során keletkezett társadalmi viszonyokat szabályozzák. A szabályozás alá-fölé rendeltség módszerével történik (míg például a polgári jog az egymás mellé rendelt felek jogviszonyait szabályozza).

A közigazgatási jog más jogágakhoz hasonlóan általános részre és különös részre osztható.

- Általános rész: a közigazgatás minden szeletére vonatkozó normákat tartalmazza, a közigazgatás szervezete és irányítása tartozik bele.
- Különös rész: az egyes igazgatási ágazatokkal foglalkozik,

A közigazgatás jog a közjog családba sorolható be, de mint önálló jogág elhatárolható a közjog más jogágaitól is.

Az alkotmányjog és a közigazgatásjog közötti kapcsolat:

- az alkotmányjog állapítja meg a közigazgatás szervezetének legfontosabb szabályait.
- az alkotmányos alapjogok érvényesülését a közigazgatási jog biztosítja.

A büntetőjog és a közigazgatási jog kapcsolódása:

- a szabálysértési jog: egyszer a büntetőjoghoz másszor a közigazgatási joghoz tartozott. Jelenleg a közigazgatási joghoz tartozik, félig önálló jogágként. A Csemegi kódex a büntetendő cselekményeket bűntett- vétség- kihágásra osztotta. A kihágás lényegében nem más, mint a szabálysértés.
- a nyomozóhatóság a büntető igazságszolgáltatáshoz kapcsolódik, mégis közigazgatási szerv!

A polgári jog és a közigazgatás közötti kapcsolat a határterületeknél figyelhető meg:

- A birtokháborítás polgárjogi jogintézmény, de bizonyos ilyenfajta ügyekben a jegyző is eljárhat. Kisebb jelentőségű ügyekben övé a hatáskör.
- A kisajátítás a polgári jogban eredeti tulajdonszerzési jogcím, az eljárás, amely révén egy nem állami tulajdonban lévő ingatlan állami tulajdon lesz, mégis a közig hivatal eljárása során történik.

A közigazgatás jogi norma sajátossága, hogy a közigazgatási. normának nem eleme, de mégis van szankciója. Ez összegyűjtve található a szabálysértési jogban. A szabálysértési jog a közigazgatás ellenes magatartások szankciója, a szabálysértési jog „a közigazgatás büntetőjoga”.

A közigazgatási jogviszony: a közig jog által szabályozott viszony

Jellemzői:

- Egyik alanya a közig szerv. Kivételesen vannak olyan közigazgatási jogviszonyok, amelyeknek egyik alanya sem közig szerv, például jogszabály felhatalmazhat nem közig szervet (pl. kamarát) is közig feladat ellátására. Ez a nem közig szerv ellátja ezt a feladatot tehát quasi közigazgatási jogviszony jön létre, de egyik alanya sem közigazgatási szerv. Pl. zöldkártya kibocsátására az állam felhatalmaz egy kft-t. vagy

pl. a Magyar Nemzeti Bank részvénytársasági formában működik, és a törvény devizahatósági feladatok ellátására hatalmazza fel.

- Tipikusan közhatalmi jogviszony, alá fölé rendeltség jellemzi: (lehet azért kivétel) pl. az önkormányzati tv kimondja, hogy az önkormányzatok társulhatnak. Társulási megállapodási szerződést kötnek az önkormányzatok, közig jogviszony jön létre, de mellérendeltek lesznek, nem alá-fölérendeltek!

- A közigazgatási szervek jogalkalmazó tevékenységhez kapcsolódik a jogviszony,
  A közig jogviszony jogi tényekkel keletkezik vagy szűnik meg. Ez lehet esemény, vagy cselekvés. Esemény: ember akaratától függetlenül bekövetkezik. Pl. elévülés. A cselekmény: az ember akaratával befolyásolni tudja.
  A cselekmény lehet jogszerű és jogszerűtlen. A jogszerűtlen beleütközik valamilyen jogszabályi rendelkezésbe.
  A jogszerű cselekmények egy részénél kifejezetten akarják, hogy jogviszony jöjjön létre. Előfordul, hogy nem akarja senki, de kényszerítően mégis létrejön. Pl. önkormányzattól valaki bérli a lakást. Elcserélheti, de az önkormányzattól engedélyt kell kérnie. Az önkormányzat rendelete rákényszeríti arra, hogy közigazgatási jogviszony jöjjön létre közte és az önkormányzat között.

A közigazgatási jogviszony, közigazgatási ügy keletkezhet

- Kérelemre: Például szociális segély kérelmezése, építési engedély kérelem. Az ügyfél akarja a jogviszonyt!
- Hivatalból az: építésügyi hatóság hoz határozatot egy életveszélyes épületre például dönt a kiköltözésről.
- Megállapodás alapján (pl. kistérségi társulás)

- A közigazgatási szervek felépítésének módjai:

  - Lineáris: Hierarchikusan alá-fölérendelt szervekből áll. Mindenkinek egy főnöke van. Ez a legősibb szervezeti mód (legjellemzőbb területe pl. a katonaság)

  - Funkcionális: funkciókra hoz létre szervezeti egységeket, ami nem jelenti azt, hogy megszűnik a lineáris jelleg, mert a kettő tipikusan egymás mellett működik. Egy szervek több főnöke van. Gyenge pontja a koordináció.

  - Törzskari vezetés: (egy svéd király, a 30-éves háborúban Gusztáv Adolf nevéhez kötődik). Egyes katonai szakágak (tüzérség, lovasság, gyalogság) legjobb embereit maga mellé vette a király és azt mondta, ők a törzskar. A parancs kiadása előtt kikérte a véleményüket. De parancs kiadása után már lineáris vezetés van! Ez jó vezetés, mert a döntés szakmailag megalapozott lesz.

A közigazgatási szervek eljárásuk során a klasszikus jogállami bürokrácia szabályai szerint működnek, melyek szigorúan megszabják a működésük kereteit. A működés alapfeltétele, hogy szigorúan jogszabályban megállapított feladatkörükben, hatáskörükben, az illetékességi

szabályokat betartva járjanak el, és külön garanciális (pl. eljárási) korlátoknak kell megfelelniük, ha hatósági jogkörük is van.

A hatáskör *azt mutatja meg, hogy egy adott ügyben történő eljárásra, a határozat meghozatalára, a különböző típusú állami szervek közül melyik jogosult.* Ha egy példával szemléltetjük a hatáskör fogalmát, akkor azt lehet kiemelni, hogy a mai magyar jogrendszerben közigazgatási engedély birtokában lehet szociális szakosított ellátást nyújtani. A hatáskör ebben az esetben azt mutatja meg, hogy mely típusú szerv jogosult ezen engedély megadására, azaz hogy ezt az engedélyt pl. a Magyar Energia Hivatal vagy a megyei kormányhivatal szervezeti egységeként működő szociális és gyámhivatal adhatja-e meg. (Ebben az esetben a válasz egyértelmű: a szociális és gyámhivatalok rendelkeznek hatáskörrel.)

Az illetékesség azt mutatja meg, hogy az adott ügyben történő eljárásra *az azonos típusú szervek közül pontosan melyik szerv jogosult.* Az előző példát felhozva: az illetékesség alapján arra kapunk választ, hogy ha egy szervezet Kaposváron akar szociális szakosított ellátásnak minősülő idősotthoni bentlakásos ellátást nyújtó szervezetet létrehozni, akkor melyik szociális és gyámhivatal bírálja el a kérelmet (a Somogy Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala).

A hatáskörhöz és az illetékességhez kapcsolódik a **joghatóság** kérdése, amely azt mutatja meg, hogy egy adott ügyben mely állam szervei jogosultak eljárni.

II. Rész: Az államigazgatás

1) Az államigazgatási szervek rendszere és felépítése

Az államigazgatás szervezeti rendszerének felépítését az aktuális politikai berendezkedésen túl az államfejlődés során kialakult hagyományos intézmények és szervezeti megoldások köre is befolyásolja.

Az államigazgatási szervek feladat szempontú osztályozása

Az államigazgatás szervezeti rendszerét
- az általános hatáskörű, illetve
- a különös hatáskörű (más szóval: szakigazgatási) szervekre lehet felosztani.

Az általános hatáskörű szervek feladatköre kiterjedhet az adott illetékességi területen jelentkező valamennyi közigazgatási feladatra.
Természetesen ez nem azt jelenti, hogy az általános hatáskörű szerv a valóságban is minden létező közigazgatási feladatot ellát: az általános hatáskör egy lehetőség, melynek következtében a szerv bármilyen közigazgatási feladatot kaphat. *A konkrétan megvalósítandó feladatokat – ahogy minden más közigazgatási szerv esetében is – mindig jogszabályok jelölik ki.* Az általános hatáskörű szervek létrehozásának alapvető oka, hogy az egyébként szakfeladatok szerint tagozódó államigazgatási (közigazgatási) szervek között egy adott területen biztosítani kell a megfelelő összhangot.

Az általános hatáskörű szervek
- a Kormány,
- a kormányhivatalok
- a helyi önkormányzatok képviselő-testületei (az önkormányzati igazgatásnál)

A különös hatáskörű államigazgatási szervek jellegzetessége, hogy ezek meghatározott szakfeladatok ellátására jönnek létre. Az ilyen szervek létrehozásának az alapja a társadalomban ténylegesen kialakult munkamegosztás. Fajtájukat tekintve a különös hatáskörű szervek közé sorolhatók egyebek közt a minisztériumok.

Az államigazgatási szervek területi szintek szerinti osztályozása

Az államigazgatás szervezetrendszerének területi tagolása alapján alakul ki az a földrajzi terület, amelyen egy adott szerv a működését kifejtheti (ez az ún. illetékességi terület). *Ebből a szempontból elsődlegesen megkülönböztethetünk központi szerveket, területi és helyi szerveket.*
Az államigazgatás központi szerveinek illetékessége az egész ország területére kiterjed. E szervek közé tartoznak a kormányzati szervek, a központi államigazgatás Kormánynak alárendelt különös hatáskörű szervei és az autonóm államigazgatási szervek, végül a rendvédelmi szervek.
A kormányzati szervek közé tartozik egyrészt maga a Kormány, másrészt ide soroljuk a kormányzatot közvetlenül segítő szerveket, illetve azon központi szerveket, amelyek az egész

államigazgatás irányításában játszanak meghatározó szerepet, úgy, hogy nem részei a minisztériumi rendszernek.

A Kormány miniszterelnökből és miniszterekből áll. A Kormány összetételét a minisztériumok felsorolásával külön törvény határozza meg. A Kormányt segítő szervek közé tartoznak a Miniszterelnökség, a kabinetek, a kormánybizottságok, a kormánybiztosok, valamint az egyéb tanácsadó, véleményező, javaslattevő szervek.

A központi államigazgatás különös hatáskörű szervei körébe soroljuk **a minisztériumokat és a nem minisztériumi jogállású központi közigazgatási szerveket.** A minisztériumoknak két fő funkciója van: egyrészt vezetik az államigazgatás feladatkörükbe utalt ágát, másrészt irányítják az alárendelt szerveket. (Egyes vélemények szerint önálló szervtípusnak tekinthetők a tárca nélküli miniszterek is.
Ők mindenkor a Kormány által rájuk bízott sajátos feladatokat látják el, továbbá alárendelt szervek irányítását-felügyeletét is elláthatják. A sajátos feladat sokszor éppen csak irányítási feladatot jelent, a rendszerváltás óta, 2010-ig hagyományosan ilyen volt a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítását ellátó tárca nélküli miniszter szerepe.)

Az autonóm államigazgatási szervek legfontosabb jellemzője, hogy nem állnak a Kormány irányítása alatt. Speciális feladatkörrel, szervezeti, működési és pénzügyi autonómiával – azaz: önállósággal – is rendelkeznek. (a Gazdasági Versenyhivatal, a Közbeszerzések Tanácsa, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság.) Az ilyen típusú, a fejlett országokban egyre szaporodó ún. autonóm struktúrák jellegzetessége az, hogy közigazgatási feladatot látnak el, de a végrehajtó hatalmi ág sajátosan elkülönült rendszerét jelentik. Nagyfokú önállóságuk célja az általuk ellátott közigazgatási feladat függetlenítése a politikai befolyásolástól. Fő érvényesülési körük a sajtó- és médiaigazgatás, a verseny-, pénz- és tőkepiaci felügyelet, a telekommunikáció igazgatás, a közbeszerzések, a közmunkák piaca stb.

Az államigazgatásra jellemző a hierarchikus felépítés és a területi munkamegosztás. A központi szervek jellemzően irányító, ellenőrző típusú feladatokat látnak el, míg az igazgatottakhoz közelebb lévő területi, helyi szervek pedig többnyire végrehajtó jellegű, operatív feladatokat látnak el.

A központi államigazgatási szervekkel ellentétben, a területi és helyi szervek illetékessége csak az ország meghatározott – többnyire közigazgatásilag, olykor földrajzilag elkülönült – területi egységéhez igazodik. E körbe soroljuk a regionális, megyei, körzeti és települési szintű feladatokat ellátó államigazgatási szerveket. 2006 előtt területi szinten a megyei-fővárosi illetékesség volt a legjellemzőbb, majd 2006 nyarától a regionális illetékesség vált meghatározóvá (az EU követelményekhez ez jobban igazodik), azonban a fővárosi és megyei kormányhivatalok létrehozásával 2011-től ismét a megyei-fővárosi működés jellemzi a területi államigazgatást.

Az államigazgatási feladatok és hatáskörök gyakorlásában a dekoncentráció elve érvényesül.

A dekoncentrált államigazgatási szervek a központi közigazgatás végrehajtó, zömében egyedi hatósági jogalkalmazói feladatot ellátó szervei.

Egy konkrét példát vizsgálva: az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat központi szerve az Országos Tisztifőorvosi Hivatal, amelynek vezetője – több egyéb feladata mellett –

szakmai irányítást gyakorol a fővárosi és megyei (azaz: területi szintű) kormányhivatalok szervezeti egységeként működő megyei népegészségügyi szakigazgatási szervek felett, ez utóbbiak pedig a kistérségi (azaz: helyi szintű) intézetek felett. A hatósági jogalkalmazó feladatok (pl. engedélyek kiadása, hatósági ellenőrzések lefolytatása stb.) jelentős számát a helyi szervek látják el.

A területi szervek jelentős része 2011. január 1.-től szervezetileg átalakult. A korábban is integráltan, a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok ágazati szakigazgatási szerveiként működő szociális és gyámhivatalok, valamint az állami főépítész és az építésfelügyelet mellé további 15 korábban önálló – többségében regionális – dekoncentrált szervet integráltak a fővárosi, megyei kormányhivatalokba.

Az önállóan működő területi szervek száma 2011. január 1.-től jelentősen lecsökkent.

A területi közigazgatási szervek:

a) Regionális szinten

- a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal regionális igazgatóságai,
- a Központi Statisztikai Hivatal regionális igazgatóságai,
- a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal regionális igazgatóságai,
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal regionális adó főigazgatóságai,
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal regionális vám- és pénzügyőri főigazgatóságai.

b) megyei szinten

- a budapesti és megyei rendőr-főkapitányságok,
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal megyei (fővárosi) adóigazgatóságai,
- a Nemzeti Adó- és Vámhivatal megyei (fővárosi) vám- és pénzügyőri igazgatóságai.

c) körzeti (más szóval: területközi) szinten

- a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal bányakapitányságai,
- a nemzeti park igazgatóságok,
- a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek,
- a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok.

d) A helyi szervek közé sorolhatók egyebek közt:

- a munkaügyi központok kirendeltségei,
- az ÁNTSZ kistérségi intézetei,
- körzeti földhivatalok,
- a rendőrkapitányságok.

A rendvédelmi szerveket a 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.) az államigazgatási szervek közé sorolja. Ezek a következők:

- a rendőrség,
- a polgári védelem,
- a büntetés-végrehajtási szervezet,
- az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság, valamint
- a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.

A civil közigazgatáshoz képest a rendvédelmi (rendészeti) közigazgatás számos eltérő elemmel rendelkezik, ugyanakkor közös sajátosságok is megragadhatók.

A rendvédelmi szervek legfontosabb jellemzői a következők:

- az államigazgatás részének tekinthetők (kivéve az önkormányzati tűzoltóságokat),
- általában központi, területi és helyi szerveik is vannak,
- irányításukat a Kormány valamelyik miniszter útján gyakorolja,
- vezetőiket általában az irányítási jogköröket gyakorló miniszter nevezi ki (kivéve a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok vezetőit, akiket a miniszterelnök),
- a szerv alapfeladatait sajátos közszolgálati jogviszonyban (ún. hivatásos szolgálati jogviszonyban) álló dolgozók látják el, akik alkotmányos alapjogaik korlátozásának vállalásával, szigorú függelmi rendben, akár életük kockáztatásával végzik munkájukat,
- a hivatásos szolgálati jogviszonyban álló személyek egy részét egyenruha-viselési és fegyverhasználati jog is megilleti (a polgári védelem és a tűzoltóság állományában fegyverhasználati jog nincsen).
- A rendvédelmi szervek tagjainak egy része – tekintettel különleges feladat- és hatáskörükre – jogosult a polgárok alapvető jogait korlátozni (pl. a rendőrség feltartóztathatja, előállíthatja a bűncselekményt elkövető személyt, bizonyos körben titkos információgyűjtést, lehallgatást, megfigyelést folytathat stb.).

2011. január 1.-től működik egy különös típusú államigazgatási szerv, amelyik az államigazgatási feladatok mellett fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellát ez a Nemzeti Adó- és Vámhivatal.

Az államigazgatási szervek egymás közötti kapcsolata alapján történő osztályozása

Az államigazgatási szervek közötti kapcsolatok közül a leglényegesebbek az irányítási, felügyeleti és ellenőrzési kapcsolatok. Ezek szerint vannak

- irányító, felügyeleti munkát végző (pl. a Kormány, a minisztériumok) és
- irányított, végrehajtó típusú feladatot ellátó szervek (pl. a területi államigazgatási szervek).

Az államigazgatási szervek felépítése

Az államigazgatási szervek felépítését alapvetően meghatározza a vezetési szerkezetük.
Eszerint megkülönböztethetünk

- egyszemélyi vezetésű és
- testületi vezetésű szerveket.

A feladat jellegének kellene eldönteni, hogy a közigazgatási szervnél egyszemélyi vagy a testületi vezetés közül melyik a megfelelőbb. Ha gyakran gyors döntés kell, akkor egyszemélyi vezetés a szerencsésebb (pl. katasztrófavédelem)

Az államigazgatási szervek döntően egyszemélyi vezetésű szervek, amelyek tevékenységének egészéért a szerv vezetője felelős: a jogszabályok alapján a szerv valamennyi hatáskörét a szerv vezetőjéhez telepítették. Ilyen egyszemélyi vezetésű szerv például egy minisztérium, ahol jogszabályi feladat- és hatáskörökkel főszabály szerint kizárólag a miniszter rendelkezik.

A testületi vezetésű államigazgatási szervek tekintetében a vezetési jogosítványokkal nem egy személy, hanem egy több személyből álló testület rendelkezik. Testületi vezetésű szerv a Kormány, valamint a központi államigazgatási szervek közül például a Közbeszerzések Tanácsa.

A hivatali szervezetre a hierarchikus vezetési viszonyok jellemzőek, amelyek a szervezet könnyebb működtetése érdekében többszintű rendszert alkotnak.
A magyar közigazgatási jog az államigazgatási szervek tekintetében a vezetői szint alatt két a minisztériumoknál három hierarchikus szintet különböztet meg:

- *a szakállamtitkárok (a második Orbán kormányban már 42 államtitkári poszt van)*
- *a főosztályokat és azokon belül*
- *az osztályokat.*

A hivatali formához kapcsolódóan a különböző szervezeti egységek csoportosíthatóak a tevékenységük jellege szerint is.
Így minden államigazgatási szerv „magját" a szakmai szervezeti egységek jelentik, amelyek a főtevékenységi körbe tartozó feladatok ellátásáért felelősek. Ezek mellett a szakmai tevékenység pénzügyi, személyzeti, jogi (magánjogi és esetleg kodifikációs jellegű) támogatása érdekében funkcionális szervezeti egységek működnek.

A közigazgatási szervek szervezeti és működési rendje

Az államigazgatási szervek szervezeti és működési rendjének szabályozása többszintű.

- A szabályozás első szintjét a szervezet feladataira, valamint feladat- és hatáskörére vonatkozó jogszabályi (kisebb részben törvényi, meghatározó jelleggel kormányrendeleti) szintű szabályozás jelenti. A közigazgatási szakzsargonban a szervezetek jogállásáról, feladat- és hatásköreiről szóló jogszabályokat **statútumnak** nevezik.

- A miniszteri rendeletek, amelyek általában eljárási, s kisebb részben anyagi jogi jellegű részletszabályokat határoznak meg.

- A jogszabályi szint alatti szinten helyezkedik el a szerv működésének belső szabályozása SZMSZ;

- Az SZMSZ mellett külön szabályzatok is alkothatók;

- Az egyes szervezeti egységek működésére vonatkozó rendelkezések, azaz a szervezeti egységek úgynevezett ügyrendjei (ez tartalmazza pl. a helyettesítés rendjét).

A belső szabályzatok első szintjét az egész szervre kiterjedő szabályzati rend jelenti. E körbe tartozik a szervezet működését alapvető jelleggel meghatározó **szervezeti és működési szabályzat (SZMSZ).** A szervezeti és működési szabályzat tartalmát egészében nem határozzák meg a jogszabályok, azonban az egyes törvények és kormányrendeletek egyes kötelező elemeket felsorolnak, így például az SZMSZ-ben kell rendelkezni arról, hogy mennyi közigazgatási főtanácsadót, tanácsadót foglalkoztathat a közigazgatási szerv; a közigazgatási szerv (belső) ellenőrzésével kapcsolatos legfontosabb kérdéseket is itt kell rögzíteni.

Az SZMSZ-ek legfontosabb tartalmi elemei a következők:

- a szervezet legfontosabb azonosító adatai (elnevezés, cím, nyilvántartási számok stb.), valamint költségvetési jogállása;
- a szerv vezetői, feladat- és hatáskörük;
- általános személyzeti kérdések;
- a szerv szervezeti egységeinek jogállása, feladataik;
- a szerv működésére vonatkozó legfontosabb szabályok: szolgálati út, szignálás rendje, általában a legfontosabb kiadmányozási szabályok;
- a szerv költségvetési kötelezettségvállalási rendjének alapvető szabályai;
- jogszabályban előírt kötelező tartalmi elemek (pl. a belső ellenőrzés rendje).

A külön szabályzatok egyes szervek esetében beépülnek az SZMSZ-be, míg másutt attól függetlenek. Egyes külön szabályzatok megalkotása törvényekből levezethető, így ilyen szabályzat például a szerv közszolgálati szabályzata vagy a kötelezettségvállalási, gazdálkodási, számviteli szabályzata. Sok szerv esetében a kiadmányozás részletes rendelkezéseit nem az SZMSZ, hanem egy azt kiegészítő önálló kiadmányozási szabályzat tartalmazza. Szintén ilyen, külön jogszabályban meghatározott norma például a tűzvédelmi, munkavédelmi stb. szabályzat. Szintén külön jogszabályok írják elő, hogy az iratkezelés kérdéseit önálló szabályzatban rendezzék. Ehhez kapcsolódóan gyakran az SZMSZ-en kívül általános ügykezelési rendelkezéseket állapítanak meg.

2) Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatásban

Ezen fogalmak értelmezése tekintetében a közigazgatás-tudományban rendkívül sokféle nézet fogalmazódott meg. **A vezetés** *mindig egy adott szerven belüli utasításadási stb. jogosultságokat jelenti.*
Az irányítás, felügyelet és ellenőrzés fogalmáról több elmélet is kialakult. A többségi vélemény alapján a három fogalom közül az irányítás a legtágabb kategória, a felügyelet ehhez képest az irányítás része, az ellenőrzés pedig az irányítás és a felügyelet egyik eszköze.

Az irányítás *két szerv közötti utasításadási, személyi, szervezeti döntési, döntés-felülvizsgálati, ellenőrzési jogokat foglal magában.*
Ha törvény kivételt nem tesz, az irányítási hatáskör gyakorlója az irányított államigazgatási szerv hatáskörét nem vonhatja el és döntését nem változtathatja meg.

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

- az államigazgatási szerv alapítása, átszervezése (ideértve a más szervvel való egyesítését,
- szétválasztását és alapító okiratának módosítását is), valamint a szerv megszüntetése,
- az államigazgatási szerv vezetőjének kinevezése, felmentése, a vele kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása,
- az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és
- pénzügyi ellenőrzése,
- az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása,
- az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítésére, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás,
- jogszabályban meghatározott esetekben az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy
- utólagos jóváhagyása,
- egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés,
- az államigazgatási szerv adatainak kezelése.

A Ksztv. szerint **az állami vezetőnek** vagy államigazgatási szerv szervezeti egysége vezetőjének **biztosított az irányítás jog alatt** törvény eltérő rendelkezése hiányában a következő hatáskörök együttesét kell érteni:

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

A Ksztv. meghatározza a korlátozott irányítási jogokat jelentő **szakmai irányítás** fogalmát is, *amely alapján törvény vagy kormányrendelet a központi hivatal irányításáról rendelkezhet úgy, hogy ügyek meghatározott csoportjaival összefüggésben – a hatékonysági és a pénzügyi ellenőrzés kivételével – az alábbi hatásköröket valamely, a szervezeti irányító szervtől különböző más központi államigazgatási szerv vezetője gyakorolja:*

− az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi és szakszerűségi ellenőrzése,
− az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítésére, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás,
− jogszabályban meghatározott esetekben az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása,
− egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,
− jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés.

Az irányítás eszközei lehetnek jogi és nem jogi eszközök.

Az irányítás jogi eszközei:

- a szabályozási jog, ezen belül a jogszabályalkotás vagy a közjogi szervezetszabályozó eszközök alkalmazása;
- a konkrét utasítási jog;
- a konkrét ügyekben való döntés joga;

- az aktus-felülvizsgálati jog;
- az ellenőrzés.

A felügyelet szűkebb, mint az irányítás, ebben az esetben a felügyelő szerv a felügyelttel szemben bizonyos személyi ügyekben való döntési, továbbá döntés-felülvizsgálati jogokkal rendelkezik. A felügyelet lehet hierarchikus vagy hierarchián kívüli.

Az államigazgatási szerv felügyelete alatt törvény eltérő rendelkezése hiányában a következő feladat- és hatásköröket kell érteni:
− az államigazgatási szerv alapítása, átszervezése (ideértve a más szervvel való egyesítését, szétválasztását és alapító okiratának módosítását is), valamint a szerv megszüntetése,
− az államigazgatási szerv vezetőjének kinevezése, felmentése, a vele kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása,
− az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése,
− az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása,
− az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítésére, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás,
− valamint kizárólag ezekkel összefüggésben jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés.

A felügyelet az irányítás része, de míg az irányításnak vannak nem jogi eszközei is, addig *a felügyelet jogi kategóriát jelent.*

A felügyeletet lehet osztályozni:

- jogalanyai szerint (pl. önkormányzatok állami felügyelete, szervezetek tevékenységi felügyelete, hatósági felügyelet stb.).
- tárgya szerint a felügyelet lehet pl. pénzügyi, szakfelügyeleti stb.,
- jogalapja szerint jogszerűségi vagy célszerűségi.

A felügyelet egy speciális formája, **a törvényességi felügyelet.**
Az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása, valamint az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítésére, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítása tekintetében a felügyelet kizárólag a jogszabálysértő szervezeti és működési szabályzat jóváhagyásának vagy kiadásának megtagadását, illetve a jogszabálysértő döntés megsemmisítését, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítást foglalja magában

Az ellenőrzés *jelenti a leglazább kapcsolatot: e körben az ellenőrző szerv csak vizsgálódhat és az intézkedésekre javaslatot tehet, de a döntések felülvizsgálatára nem jogosult. Az ellenőrzés az irányítás és a felügyelet hatásos eszköze.*

A közigazgatás ellenőrzési rendszerén belül **a közigazgatás külső ellenőrzését** valósítja meg az Országgyűlés, az országgyűlési bizottságok, az Állami Számvevőszék, valamint az országgyűlési biztosok, a bíróság, valamint az ügyészség.

A közigazgatáson belüli ellenőrzést valósít meg a Kormány valamennyi közigazgatási szerv felett, a felsőbb szinten elhelyezkedő államigazgatási szervek az alárendelt szervek felett, az önkormányzati testület a saját szervei felett, valamint a polgármester és a jegyző a hivatali szervezet felé.

3) Az államigazgatás működése

Az államigazgatás rendeltetése és funkciói

A közigazgatási szervezetrendszer azért dolgozik, hogy megvalósítsa a különböző magas szintű jogszabályokban, elsősorban az Alkotmányban és a törvényekben foglalt állami célokat. Az államigazgatási szervezetrendszer biztosítja a végrehajtó hatalom számára azokat a kereteket, amelyeken belül a leggyorsabban és a leghatékonyabban érvényre juttathatja az alapvető célkitűzéseit.
A közigazgatási szervezetrendszer működésének célja a közérdek védelme, illetve a közérdek érvényre juttatása.
Az államigazgatási szervezetrendszer főként az általános, az egész társadalom érdekében álló feladatok szervezésére, végrehajtására és védelmére hivatott.
A partikuláris, kisebb-nagyobb társadalmi csoportok érdekeit a közigazgatási szervezetrendszer más alrendszerei, pl. a helyi-területi önkormányzatok, köztestületek is érvényre juttathatják. Az államigazgatás működésében is találhatunk olyan érdekeket, amelyek jól meghatározható csoportokhoz kötődnek, mégis a feladataik legnagyobb része az egész társadalom érdekeihez köti őket.
Legáltalánosabban megállapítható, hogy az államigazgatási szervek azon igazgatási feladatokat látják el, amelyek az ún. kormányzati felelősség körébe tartoznak, tehát amelyek végrehajtásáért végső fokon a Kormány a felelős.
A kormányzati felelősség körébe tartozó feladatokat nem csak a Kormány, illetve a munkáját segítőszervek látják el, hanem a Kormány alá rendelt központi államigazgatás különös hatáskörű szervei is, illetve nagyon sok feladat hárul az államigazgatás területi és helyi (dekoncentrált) szerveire is.

A törvényalkotó kivont a Kormány felelősségi köréből néhány szervezetet, amelyek közvetlenül az Országgyűlésnek tartoznak beszámolási kötelezettséggel és felelősséggel. Ezeknek a szerveknek a Kormány utasítást nem adhat, és csak a törvényben meghatározott jogköröket gyakorolhatja velük kapcsolatban.

Ezeket a szerveket nevezzük atipikus vagy autonóm államigazgatási szerveknek. Az autonóm államigazgatási szervek létrehozásának indoka e szervek működésének politikától való függetlenítése.

Az államigazgatás funkcióit a különböző tudományágak sokféle szempontból vizsgálják.
<u>Jog- és politikatudományi szempontból</u> az államigazgatás (sőt valójában az egész közigazgatás) legfontosabb funkciója a törvényhozó akaratának végrehajtása.
Ennek eszközei

- a jogalkotás,
- a jogalkalmazás, részben pedig
- a szervezési feladatok ellátása.

<u>Az igazgatástudomány</u> abból indul ki, hogy a közigazgatás az igazgatás egy sajátos típusa. Épp ezért a funkciók körében azt vizsgálja, miképp jelennek meg az igazgatás törvényszerűségei, fogalmi elemei (pl. a szervezés, a tervezés, a döntés, az ellenőrzés, a finanszírozás, a koordináció stb.).

Legtágabb értelemben **a közigazgatás ellátja az állam társadalomirányító és társadalomszervező funkcióját, ezek:**

a) Védelmi funkciók

- az állam védelme a külső behatolókkal szemben. Ezt leginkább a hadsereg, határvédelem szervei látják el.
- a különböző természeti katasztrófák elleni védekezés, és a már bekövetkezett természeti katasztrófák következményeinek elhárítását szolgáló funkció. (pl. az ár- és belvízvédelem, a tűzvédelem, a katasztrófa-elhárítás szervei)
- a környezetkárosításai nyomán jelentkező, katasztrófák következményei elleni védekezés, amelyet elsősorban a környezetvédelem szervei látnak el.
- Az ún. rendvédelmi (rendészeti) funkciók ellátására. Ezek a funkciók a különböző társadalmi hatások veszélyeit kívánják kiküszöbölni. Ebbe a körbe sorolhatók pl. a közrend védelme, a bűnözés elleni harc, melyek elsősorban a rendőrség feladatát képezik, vagy a büntetés-végrehajtás megszervezése.

b) Biztonsági funkciók

A biztonsági funkciók az egyes embereket vagy embercsoportokat, illetve a társadalomban megtermelt anyagi javakat vannak hivatva védeni. Ezt a funkcióját a hatósági igazgatás keretében szinte minden igazgatási ágazatban gyakorolja az államigazgatási szervezetrendszer, hiszen ez az egyik alapvető célja

- a közegészségügyi-járványügyi igazgatásnak,
- a munkavédelmi igazgatásnak,
- a közlekedési igazgatásnak,
- a műszaki berendezésekre vonatkozó államigazgatási korlátozásoknak, de vannak
- biztonsági okai az építésügyi igazgatásnak éppúgy, mint
- a mérgekre, kábítószerekre vonatkozó korlátozásoknak, vagy
- különleges orvosi beavatkozásokra vonatkozó államigazgatási szabályozásnak.

Szinte felsorolni is lehetetlen azokat az ügytípusokat, ahol a biztonsági funkció okán kerül kapcsolatba az igazgatottakkal az államigazgatási szervezetrendszer.

c) Nemzetközi politikai funkciók

Amióta egymástól elkülönült államok léteznek, azóta hoznak létre olyan igazgatási szerveket, amelyek más államokhoz fűződő kapcsolataikat szervezik. Ennek legklasszikusabb formája

- a külügyi igazgatás, mely pl. az állam külföldi megjelenítését, az állami érdekek külföldi védelmét, a nemzetközi szervezetekben való részvételt stb. szolgálja (ezek elsődleges megvalósítói a külképviseletek, melyek az államigazgatás sajátos területét képezik).
- az európai integrációjával kapcsolatos igazgatás, amelyben több államigazgatási szervezet is kapott feladatot, hiszen a külügyi ágazaton kívül kiemelkedő az igazságügyi ágazat szerepe, de gyakorlatilag minden ágazatnak vannak ezzel kapcsolatban feladatai.

d) Gazdasági funkciók

Ezek a funkciók elsősorban az állam anyagi alapjának a biztosítását szolgálják, de ebbe a körbe tartoznak azon államigazgatási tevékenységek is, melyeknek a célja a központosított jövedelem újraelosztása.
A gazdasági funkciókat elsősorban

- a pénzügyi és gazdasági ágazati igazgatás látja el, de

ebben számos, az államigazgatási szervezetrendszeren kívüli szerv is szerepet játszik (pl. a Magyar Nemzeti Bank). Ebbe a körbe tartozik pl. a pénzpolitika meghatározása, a termelés és az elosztás arányainak meghatározása (illetve piaci viszonyok közt inkább befolyásolása),

- a bel- és a külkereskedelem befolyásolása,
- az egyes gazdasági ágazatok (pl. energiagazdálkodás, mezőgazdaság) prioritásainak meghatározása,
- adózás,
- vámszedés,
- illetékügy,
- állami támogatások elosztása stb.

Az államigazgatás a gazdasági funkciói között nem csupán a magánszféra gazdálkodását befolyásolja, hanem ide tartozik a részben vagy egészben állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervek tulajdonlása, illetve az állami költségvetés is.

e) Közszolgáltatás-szervező funkció

Az államigazgatás az Alkotmányban és különböző törvényekben meghatározott állami célok megvalósításáért működik. Ezeket a célokat nem lehet csak igazgatási tevékenységgel elérni, számos alkotmányban biztosított alapjog (pl. oktatáshoz, egészségügyi ellátáshoz, egészséges környezethez való jog stb.), illetve az ágazati törvényekben megállapított jogosítványok csak akkor jutnak érvényre, ha az államigazgatás maga gondoskodik róla, hogy legyenek olyan intézmények, amelyek biztosítják azokat a szolgáltatásokat, amelyek révén az igazgatottak gyakorolhatják a jogszabályokban biztosított jogaikat.
Az állam által biztosított közszolgáltatásokat nyújthatják:

- *az államigazgatás által fenntartott szolgáltató szervek, de ezeket a közszolgáltatásokat biztosíthatják*
- *a helyi-területi önkormányzatok,*
- *a köztestületek, sőt akár*
- *az állammal kötött megállapodás alapján a magánszféra is.*

Az államigazgatás feladata azonban, hogy megszervezze a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést, illetve gondoskodjék róla, hogy a jogszabályokban garantált szolgáltatást mindenki azonos feltételek mellett vehesse igénybe.
A közszolgáltatási feladatok elsősorban

- az oktatási,
- a szociális,
- az egészségügyi,
- a villamos energia,
- a gázenergia és a
- közlekedési

ágazatban jelentősek, ahol az államigazgatás maga is intézményfenntartó, illetve jogalkotási és egyéb igazgatási eszközökkel befolyásolja szolgáltató tevékenységét.

Az államigazgatási szervek XIX. századtól kezdve folyamatosan bővülő feladatait adja a közszolgáltatások megszervezése. A rendszerváltás óta eltelt évtizedben egyre gyakrabban jelennek meg a közszolgáltatások között az ún. igazgatási szolgáltatásoknak nevezett szolgáltatások, melyek főként az államigazgatás szakértői tevékenységével vannak összefüggésben, és csak részben tekinthetők valódi szolgáltatásnak (ilyen pl. a kéményseprő szolgáltatás igénybevétele, mely évi rendszerességgel kötelező, de külön térítés ellenében bármikor megrendelhető, vagy a gépjárművek időszakos műszaki felülvizsgálata).

f) Az államszervezet működését biztosító funkciók

Az államszervezet működtetése számos olyan tevékenység gyakorlását kívánja, melyek csak a szervezetek belső viszonyait érintik, de vonatkoznak az államigazgatáson kívül álló igazgatottakra is. Ilyen például

- a különböző nyilvántartások vezetése (a népesség-nyilvántartás, az ingatlan nyilvántartás),
- az információs funkciók gyakorlása. (pl. statisztikai adatok, népszámlálás),
- a választások lebonyolítása,
- az állami vagyonkezelés,
- kapcsolattartás a társadalmi-politikai életben jelentős szerepet játszó szervekkel (pl. politikai pártok, egyházak)

Az államigazgatási szervek működését meghatározó fontosabb elvek

A hatáskör átruházásáról akkor beszélünk, ha egy közigazgatási szerv a hatáskörét – jogszabály felhatalmazása alapján – más szervre, vagy más személyre ruházza át. A hatáskört átruházásának egy sajátos esete az, amikor egy közigazgatási szerv a hatósági hatáskörét ruházza át más szervre vagy személyre. A hatósági hatáskör átruházásának és a kiadmányozásnak a fogalmát a jogszabályok külön nem határozzák meg, azonban azokat részletesen értelmezi a Legfelsőbb Bíróság 1/2003. közigazgatási-polgári jogegységi határozata.
A hatósági hatáskör gyakorlásának átruházása (delegálása) esetén a hatáskört átruházó szervnek az egyedi ügyre vonatkozó utasítási joga megszűnik, legfeljebb csak a felügyeleti szerv jogait gyakorolhatja a Ket. rendelkezéseinek megfelelően. A hatáskörök védelmének elvére figyelemmel ugyanis a hatáskör gyakorlásának valódi tartalmát és a jogorvoslathoz való jogot kizárná az, ha a hatáskört átruházó szerv továbbra is utasítási joggal rendelkezne.
Közigazgatási szerv a hatáskörét csak jogszabályban ruházhatja át. Az Alkotmány és a Kormány tagjai és az államtitkárok felelősségéről szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.) szerint államigazgatási szervre hatáskört jellemzően kormányrendelet telepíthet. Miniszteri rendeletben tehát nem határozható meg egy szerv feladat-és hatásköre.
Egyébként az önkormányzati igazgatás körében sem megengedett az, hogy az önkormányzati testület nem jogszabályban – hanem például egy normatív határozatban ruházza át döntési jogosítványait.

A kiadmányozási jog a *közigazgatási döntéseknek, intézkedéseknek, mint okiratoknak a hatáskört gyakorló személy (jellemzően a szerv vezetője) nevében és megbízásából történő kiadásának jogát jelenti. A kiadmányozási jogot belső szabályzatban határozzák meg.* A kiadmányozási jog gyakorlása esetén, a határozaton fel kell tüntetni azt, hogy a kiadmányozó (aláíró) a hatáskörrel feljogosított személy nevében, az ő megbízásából jár el. Ez a szabályzat

jellemzően az adott szerv szervezeti és működési szabályzata, esetleg annak önálló kiadmányozási szabályzata.
Nincs akadálya annak, hogy a szerv vezetője belső szabályzatban kiadmányozási joggal valamely más alsóbb szintű vezetőt bízzon meg. *A hatáskörrel rendelkező vezető megbízásából gyakorolt kiadmányozási jog azonban nem érinti a vezető hatáskörét és személyes felelősségét, ezért a kijelölt kiadmányozónak a határozat aláírásakor utalni kell arra, hogy ezt a jogát a hatáskörrel rendelkező személy nevében és megbízása alapján gyakorolja.* Arra figyelemmel, hogy a kiadmányozás nem érinti a vezető felelősségét, *a kiadmányozás esetén a kiadmányozási jogot átruházó személy az ügyet magához vonhatja, valamint az üggyel kapcsolatban egyedi utasításokat fogalmazhat meg.* Így például ha a települési önkormányzat jegyzője átruházta a hatáskörébe tartozó szociális pénzbeli ellátási ügyekben a kiadmányozás jogát a polgármesteri hivatal szociális ügyintézőjére, akkor az adott ügy tekintetében utasításadási joggal továbbra is rendelkezik.

A kiadmányozási joggal kapcsolatban egyes szervek és ágazatok esetében külön jogszabályi rendelkezésekkel találkozhatunk. Így pl. az építésügyi igazgatás esetében jogszabály bizonyos esetekben a kiadmányozási jog gyakorlásának lehetőségét megfelelő iskolai végzettséghez köti.

A szolgálati út *azt jelenti, hogy egy adott ügy elintézése érdekében a hierarchikus irányítású államigazgatási szerv mely szintjein kell tevékenységet kifejteni, melyek azok a vezetők és kormánytisztviselők, akiknek tudniuk kell az ügyről,* annak állásáról és az azokról az intézkedésekről, amelyeket annak érdekében már megtettek. A szolgálati út szabályait jellemzően az adott szerv belső szabályzata, leggyakrabban a szervezeti és működési szabályzata határozza meg.
A szolgálati út alapján határozható meg a szignálás rendje.

A szolgálati úthoz szorosan kapcsolódik **a szignálás**, *amely nem más, mint az ügyek döntés-előkészítésre vagy intézkedésre történő kijelölése.*
Az államigazgatásban általános jellegű szabály, hogy a feladatot a vezető jellemzően az eggyel alatta levő hierarchikus szinten levő személyre szignálja, aki azt esetenként – a belső szabályzat eltérő rendelkezése hiányában – továbbszignálhatja. *A szignálási sor vége jellemzően az érdemi ügyintéző.*

Ugyanez a helyzet *az elkészített irat kiadmányozásával is, csak ott az irat mozgásának iránya ellentétes: az érdemi ügyintéző a közvetlen felettesének adja át az iratot, aki utána azt egy szinttel feljebbre küldheti. A sor vége ebben az esetben a kiadmányozásra jogosult személy.*

A szignálás rendje és a szolgálati út a magasabb hierarchikus szinten levő részéről „átugorható": a vezető kivételesen, sürgős esetben rendelkezhet úgy, hogy egy vagy több hierarchikus szintet átugorva jelöli ki az ügy előkészítéséért felelős személyt.

Sürgős esetben például a miniszter akár az érdemi, beosztott ügyintézőt is behívhatja a feladat elvégzésére, azonban az ügyintéző az ügyirattal – ellenkező vezetői utasítás hiányában – nem kerülheti meg közvetlen vezetőit.

4) Az államigazgatás felelősségi rendszere

Az államigazgatási szervek és kormány-, valamint köztisztviselőik nem csupán önálló feladat- és hatáskörrel, hanem ahhoz kapcsolódóan önálló jogi felelősséggel is rendelkeznek. (Természetesen a felelősség nem különíthető el „államigazgatási" és „önkormányzati" felelősségre).
A jogi felelősség általánosságban – minden jogág területén – az általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmazó jogszabályban foglalt előírások megsértése, vagy nemteljesítése esetén kilátásba helyezett jogkövetkezmények érvényesítése.

A jogi felelősség elemei a következők:
− a felelősségre vonás objektív feltétele (a jogban általában az objektív feltételt a jogsértés, legsúlyosabb esetében a társadalomra veszélyesség kategóriájában határozzák meg);
− a felelősségre vonhatóság szubjektív feltétele (felróhatóság vagy vétkesség).
− a jogszabályban kilátásba helyezett szankció (hátrány) – pl. fegyelmi büntetés, bírság stb.;

A jogszabályban kilátásba helyezett szankciót megfelelően kimunkált eljárási rend keretében kell érvényesíteni. Jogi értelemben vett felelősségről csak az összes feltétel együttes megvalósulása esetén beszélhetünk.

Az államigazgatáson belül a következő jogi felelősségi formák léteznek:

1. **alkotmányjogi felelősség:**
Az alkotmányjogi felelősség a politikai felelősség egyik változata, amelynek célja, hogy a végrehajtó hatalom csúcsán álló személyek az általánostól legalább részben eltérő anyagi, illetve eljárási szabályok szerint legyenek felelősségre vonhatóak hivatalos ténykedésükért. Az Alkotmány VII. fejezete tartalmaz ilyen szabályokat a Kormány vonatkozásában (ún. bizalmatlansági indítvány);

2. **a köztisztviselők és a kormánytisztviselők fegyelmi- és kártérítési felelőssége**
A közszolgálati jogviszonyból eredő kötelmek vétkes megszegése esetén alkalmazott fegyelmi felelősség körében – fegyelmi eljárás lefolytatását követően – büntetések szabhatóak ki. A polgári jogi felelősség körébe tartozó, de a közszolgálatra specializált kártérítési felelősség körében a főszabály az, hogy szándékos károkozás esetén a teljes kárt köteles megtéríteni a köztisztviselő, míg gondatlan károkozás estén ennek mértéke legfeljebb három havi illetménye lehet;

3. **Munka Törvénykönyve szerinti munkajogi felelősség**;

4. **polgári jogi felelősség** (pl. a Polgári Törvénykönyv szerinti közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség, amikor a köz- vagy kormánytisztviselő e jogviszonyával összefüggésben okoz kárt harmadik személynek);

5. **büntetőjogi felelősség**: ezen belül is elsősorban az ún. hivatali bűncselekményekért való felelősség.

5) Döntések és jogügyletek az államigazgatásban

Az államigazgatási döntés olyan társadalmi aktus, amelyben az államigazgatási szervek a közhatalom eszközeivel (akár kényszerítő eszközök alkalmazásával) érvényesítik a közérdeket feladatuk végzése során. Ez – leegyszerűsítve – azt jelenti, hogy az államigazgatási szerv minden közhatalmi tartalommal rendelkező akaratnyilvánítását döntésnek kell tekintenünk, függetlenül attól, hogy a konkrét esetben hatósági jogviszony, irányítási viszony stb. alakult-e ki a jogviszony alanyai között.

Mérlegelési jogkör

Az államigazgatási jogi szabályozás alapvető követelménye, hogy biztosítsa a jogszerűséget, a jog rendeltetésének, céljának megfelelő optimális döntés meghozatalát. A jogi szabályozás a legtöbb esetben ún. kategorikus jogi normában definiált tényállást jelenít meg, azaz az abban foglaltak bekövetkezte esetén csupán egyféle döntés születhet. Ilyenkor csupán azt kell vizsgálni, hogy megvalósul-e a tényállás vagy sem.

A normák egy jelentős részénél azonban – a jogalkotó által szintén előre meghatározott – ugyanazon tényállás mellett többféle döntésre is mód nyílik, és ezen döntési lehetőségek mindegyike jogszerűnek tekinthető. Az ilyen döntést nevezzük mérlegelési jogkörben hozott döntésnek. Lényeges, hogy a mérlegelési jogkörben kibocsátott aktusok szintén jogilag kötött aktusoknak minősülnek, mert az aktus jogszabályon alapul; a jogszabály pontosan meghatározza a döntés célját, kereteit és tartalmát.

A jogalkotó többféle módon is utalhat a mérlegelés lehetőségére; így egyrészt kifejezetten megjelölheti a döntési alternatívákat, másrészt olyan általános jogi fogalmakat is alkalmazhat, amelyek eleve utalnak erre a lehetőségre (közveszély, közbiztonság, közérdek stb.).
A mérlegelés tárgya többféle is lehet: pl.

- *megadja-e a hatóság az engedélyt, vagy ne;*
- *alkalmazzon-e joghátrányt, vagy ne;*
- *ha joghátrányt alkalmaz, milyen mértékűt stb.*

A mérlegelés szempontjai igen sokrétűek, az adott tényállás elemeinek gondos áttekintésével hozható csak meg a megfelelő döntés. A hatósági jogalkalmazásban a mérlegelés szinte mindennapos tevékenység, ezért az ezen a területen dolgozó köz- vagy kormánytisztviselőtől elvárt, hogy ne csak „ösztönből", rutinszerűen végezze el ilyen irányú feladatát, hanem valóban alaposan tárja fel a tényállás minden, jogilag releváns (azaz figyelembe veendő) elemét (a jogi tényeket). Ez már csak azért is kötelezettsége és érdeke, mert a mérlegelés jogszerűségét a jogorvoslati eljárások során is mindenkor vizsgálni kell, hiszen ez is a felülbírálat tárgya lehet.
A mérlegelési jogkör alkalmazásának egyik tipikus példája az államigazgatásban: a bírságok alkalmazása. Ez irányadó mind anyagi (pl. környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi, munkavédelmi stb. jellegű), mind eljárási bírságok esetében.

A mérlegelésre példaként tekintsünk át egy elméleti esetet (példa a közig szakvizsga tananyagából)!
A Ket. a következőképp fogalmaz:
„61. § (1) Az e törvényben meghatározott esetekben a kötelezettség felróható módon történő megszegése esetén eljárási bírság kiszabásának van helye.

(2) Az eljárási bírság legkisebb összege esetenként ötezer forint, legmagasabb összege […] természetes személy esetén ötszázezer forint, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetén pedig egymillió forint.
(3) Az eljárási bírság egy eljárásban, ugyanazon kötelezettség ismételt megszegése vagy más kötelezettségszegés esetén ismételten is kiszabható.
(4) Az eljárási bírság kiszabásánál a hatóság figyelembe veszi:
a) a jogellenes magatartás súlyát és a felróhatóság mértékét,
b) az érintett vagyoni helyzetét és jövedelmi viszonyait, továbbá
c) az eljárási bírságnak ugyanabban az eljárásban történő ismételt kiszabása esetén az előző bírságolások számát és mértékét."
Az ügyintéző azzal szembesül, hogy az egyik ügyfél ismételten ittasan jelenik meg a meghallgatáson, így megint nem tud érdemi nyilatkozatot tenni, ezáltal feleslegessé válik az ellenérdekű ügyfél jelenléte is. Az ügyintéző rögtön mérlegelési helyzetbe kerül, első döntése: alkalmazzon-e az eljárást akadályozó ügyféllel szemben bírságot vagy sem? („…bírság kiszabásának van helye.") A válaszunk jelen esetben vélhetőleg igenlő lesz, mert ettől kellő visszatartó erő várható (természetesen már csak a következő esetre nézve).
A második mérlegelési kör már összetettebb: milyen szempontokat kell figyelembe venni a bírság kiszabása során? A Ket. konkrét támpontokat ad a 61. § (4) bekezdése alapján. Természetesen a konkrét összeg megállapítására egzakt kiszámítási mód nincsen – helyesen járunk el, ha határokat, „sávokat" próbálunk meg meghatározni a bírságkiszabás menetében, pl. így:
− a jogellenes magatartás (ittas állapotban megjelenés) általánosságban nézve kevéssé súlyos, de felesleges időveszteséget okozott az ügyintézőnek és az ellenérdekű ügyfélnek – ez felfelé tolja a kiszabandó bírság összegét;
− a felróhatóság nem vitatható, hiszen az ügyfél saját hibájából került ittas állapotba – ez is emeli az összeget;
− az ügyfél csekély vagyonnal, jövedelemmel pedig egyáltalán nem rendelkezik, ez jelentősen „lenyomja" az összeget (tekintettel arra is, hogy a be nem fizetett bírság majdani végrehajthatóságát sem árt szem előtt tartani);
− a korábban egyszer már előfordult ugyanilyen esetben már alkalmaztunk egy 10 ezer forintos bírságot, így az ismétlődés miatt vélhetőleg nagyobb visszatartó erő várható egy magasabb összegtől, tehát ez is felfelé „húz".
(Zárójelben jegyezzük meg, hogy *nem helyes az olyan gyakorlat, mely a szerv elsődleges bevételi forrásának tekinti a pénzbeli szankciók alkalmazását, ez ugyanis – bár mérlegelési szempont lehet, de – az adott tényállással nincsen összefüggésben.)*
A fentiek alapján tehát az ügyintéző 10 és 50 ezer forintos bírságösszegek közti értéket kíván alkalmazni, figyelemmel a befizetés vagy a majdani végrehajtás realitására. Mivel több a „súlyosító" körülmény, a saját maga által meghatározott felső határ közelébe „húz", és végül is 40 ezer forintos bírságot szab ki.
Célszerű a bírságoló végzésben a gondolati folyamat – a külvilág számára egyébként nem érzékelhető – legfontosabb elemeit megjeleníteni, éspedig két okból:

- meggyőző erővel bírhat a jogsértő személy számára, és visszatarthatja további jogsértésektől,
- esetleges fellebbezés esetén a felügyeleti szerv értékelni tudja az általunk alkalmazott szempontok jog- és tényszerűségét. „

Diszkrecionális döntés

A mérlegelési jogkörben hozott döntésektől meg kell különböztetnünk az államigazgatás szabad belátáson, ún. „diszkréción" alapuló cselekvését. *Ez a mérlegelési jogkört meghaladó*

szabadságot jelent a döntéshozó számára, és jogállami követelmény, hogy csak rendkívül szűk körben legyen lehetőség ennek alkalmazására. A rendszerváltás előtt ez a mainál jóval szélesebb körben került alkalmazásra. Az állampolgár útlevél engedélykérelmét például jellemzően a „kiutazása a Magyar Népköztársaság érdekeit sérti" megfoghatatlan indokkal utasították vissza. Ma a diszkrecionális jogkörben kibocsátott aktusoknak minden esetben olyan törvényi (alkotmányi) felhatalmazáson kell alapulniuk, amelyek *egyes rendkívüli (veszély)helyzetekben (pl.: rendkívüli állapot) teremtik meg a lehetőséget arra, hogy az államigazgatási szerv szabad belátása alapján döntsön* arról, hogy a köz érdekében eljár vagy sem, és hogy milyen tartalmú döntést hozzon. Szűk körben előfordulnak diszkrecionális döntések akkor is, ha egyébként rendkívüli jogrendről nem beszélhetünk. A magyar állampolgárságról szóló törvény értelmében pl. nem szerezhet magyar állampolgárságot az, akinek honosítása a Magyar Köztársaság köz- és nemzetbiztonságát sérti. Ezt a megfogalmazást szokták „gumiklauzulának", határozatlan jogfogalomnak is nevezni: a jogszabály nem határozza meg értelmezési tartományát, az állam lényegében bármilyen ok felmerülését ebbe a körbe vonhatja, és szabadon dönt arról, hogy milyen tényeknek milyen jelentőséget tulajdonít. Az állampolgársági eljárásban eljáró hatóság részéről elegendő – törvényi felhatalmazás alapján – csak erre az egy szabályra hivatkozni. Természetesen ennek a szabad mérlegelési lehetőségnek megvan az érthető indoka: az állami önvédelem, mely nyilvánvalóan akadályozni igyekszik, hogy pl. egy nemzetközi körökben közismert fegyver- és kábítószercsempész bűnszervezet vezetője állampolgárságot szerezzen.

Méltányossági jogkörben hozott döntés

A fentieken túlmenően lehetőség van méltányossági jogkörben hozott döntésekre is. *Ilyenkor az államigazgatási szerv a jogszabályban foglaltaktól eltérően (annak ellenében), a fél javára eltekint egyes feltételek érvényesítésétől.* Ennek oka minden esetben az, hogy a jogszabálynak megfelelő egyedi aktus (azaz a hatósági döntés) ellentétbe kerülne a jogi norma valóságos rendeltetésével és társadalmi céljával, azaz a jogszabály céljával ellentétes eredményre vezetne. Garanciális szabály, hogy az adott jogszabálynak a méltányosság gyakorlását egy kifejezett felhatalmazás beiktatásával lehetővé kell tennie a döntéshozó számára (ez biztosítja a jogszerűség érvényesülését). Fontos felhívni a figyelmet: *jogszabály engedélye nélkül alkalmazott méltányosság jogellenes döntést eredményez* (akkor is, ha a méltányosság alkalmazása nélkül létrejön az a helyzet, amelynek elkerülésére éppen a méltányosság szolgálna).

A méltányosság gyakorlásának jogszerűségéhez jelentős mértékben hozzájárul, hogy számos esetben nem az ügyben egyébként hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság „gyakorolja a méltányosságot", hanem egy magasabb szintű államigazgatási szerv. (A méltányossági döntések lényegében két döntést tartalmaznak, egyet az általános szabályok alkalmazásával: pl. az adó megállapítása, és egy másikat, mely ettől eltér, pl. az egyébként fizetendő adó részben vagy egészben történő elengedése).

Méltányossági döntés körében többféle eredmény keletkezhet: jog engedélyezése a megkövetelt feltételek teljesítése nélkül vagy csak részleges teljesítésével; kötelezettség mérséklése vagy elengedése stb.

Szemben a mérlegelési jogkörben hozott döntésekkel, *a méltányosság alkalmazása sohasem kötelező, és sosem eredményezhet a fél számára kedvezőtlen (súlyosabb) döntést.*

Egy jogszabályi példa a méltányosság alkalmazhatóságára: A nyugdíjas bányászok szénjárandóságának pénzbeli megváltásáról szóló 145/1992. (XI. 4.) Korm. rendelet 8. § (2) bekezdése szerint: „A társadalombiztosítási (nyugdíjfolyósítási) szerv méltányosságból a jogalap nélkül felvett pénzbeli szénjárandóság visszakövetelésétől eltekinthet." Nyilván ebben az esetben az érintettek és a lehetséges esetek szűk köre és a nem túlzottan jelentős

költségvetési kihatás teszi lehetővé a méltányosság alkalmazására adott jogszabályi felhatalmazást.

A jogügyletek, aktusok jogi relevanciával (azaz jelentőséggel) bíró cselekmények, a jogalanyok akarati nyilatkozatai, amelyeknek a célja jogi következmények kiváltása (jogviszony keletkeztetése, módosítása vagy megszűntetése).. Az államigazgatási aktusok lényegi ismérveiket tekintve megegyeznek például a polgári jogi ügyletekkel.

A jogügyleteket meg kell különböztetnünk a jogszabálytól. A jogszabályok általános magatartási szabályok, amelyeknek a realizálását jelentik az egyedi aktusok.

Az államigazgatási aktus fogalmát a jogtudomány kettős értelemben használja.

- Egyrészt az államigazgatás által alkotott jogszabályokat (és a közjogi szervezetszabályozó eszközöket), jogi normákat jelentik.
- Az államigazgatási aktus szűkebb értelemben csak az államigazgatás egyedi aktusait foglalja magában.

Az államigazgatási hatóságok a hatósági feladatok ellátása érdekében igen sokrétű szervező- és igazgatási munkát végeznek. E tevékenységüket azonban nem csak az államigazgatási aktusok révén végzik, hanem jogi következmények nélküli ún. tényleges cselekményeken (cselekvéseken) keresztül is.

Az államigazgatási hatóságok közigazgatási jog által szabályozott **tényleges cselekvéseit 4 nagy csoportba sorolhatjuk:**

- Igazgatási cselekmények

Ide tartoznak *az aktusok előkészítésére szolgáló cselekmények*, a döntések tervezeteinek előkészítése, a döntéseket megelőző tervezés, a döntési alternatívák kimunkálása, a döntésekhez szükséges információk összegyűjtése, elemzése, a tanácskozások, értekezletek megszervezése, lebonyolítása stb.
E tényleges igazgatási cselekményeknek meghatározó szerepe van az igazgatás hatékonyságában és minőségében. Lényeges, hogy mindezen magatartásokat, cselekményeket a jog – általában – csupán keretjelleggel szabályozza.

- Nyilvántartási és regisztratív cselekmények

Ezek egyben igazgatási cselekményeknek is tekinthetők, amennyiben céljuk az információk elemzése, gyűjtése, tárolása. A nyilvántartási cselekményeket a jog aktusnak is minősítheti, amennyiben a nyilvántartásba történő bejegyzésről, törlésről, módosításról jogszabály rendelkezik. Ez az irányadó a közhitelű nyilvántartásokra, az adatigazolásra, a hatósági bizonyítványok kiadására. A nyilvántartásba való bejegyzés lehet konstitutív, jogviszonyt keletkeztető, vagy éppen azt megszüntető hatályú.

- Reálcselekmények

A reálcselekményekre jellemző, hogy noha közvetlen jogi hatásuk, következményük nincs, mégis szorosan kapcsolódnak a jogi aktusokhoz. *Ilyen lehet pl.* az aktusok kibocsátása körében *az ügyfél kioktatása a jogaira, illetve kötelezettségeire.* (Ezen cselekmények

elmaradása vezethet jogi következményekhez is, (pl. jogszerűtlen döntést eredményezhet). Szintén ide sorolható az irányító tevékenység körében az irányított szervezetek tájékoztatása, illetve az azoknak nyújtott tanácsadás.

- Materiális cselekmények

Melyeknek leglényegesebb ismérve, hogy minden esetben valamilyen reálfolyamat – közvetlen – megvalósítását jelentik. A közigazgatási szervek, mint szervezetek működéséhez szükség van közvetlen gazdálkodó tevékenységre, anyagok beszerzésére, elosztására a szervezeten belül. Ide tartozik az épületek karbantartása, a fűtés, világítás megoldása, könyvtár, étkező fenntartása a dolgozók számára stb. Ezen tevékenységek célja – összefoglalóan – a szervezet működési feltételeinek biztosítása.

Az államigazgatási aktusok fajtái

Az államigazgatási aktusok osztályozása során két lényeges ismérvet kell figyelembe vennünk.
Elsősorban azt, hogy az államigazgatási szerv, mint jogalany milyen funkció körében, milyen jogalap alapján bocsátja ki az államigazgatási aktusokat. A másik fontos körülmény a lényeges – az államigazgatási aktusokat jellemző – jogi sajátosságok köre. E két szempont figyelembevételével négy alapvető fajtáját különböztethetjük meg az államigazgatási aktusoknak.
A közintézeti aktus a közigazgatási aktus egyik fajtája, amelyeket a közintézetek bocsátanak ki akkor, amikor a szolgáltatásaikat igénybe vevők felvétele, elbocsátása ügyében döntenek, illetve a létrejött közszolgáltatási, közigazgatási jogviszony alapján határoznak a szolgáltatást igénybe vevő jogairól és kötelezettségeiről. Ide tartozik pl. döntés a felsőoktatási intézménybe való felvétel tárgyában.

Hatósági jogalkalmazó aktusok

Az államigazgatás hatósági aktusainak négy fajtáját különböztethetjük meg:

a) egyrészt a hatósági döntéseket, amelyeket az államigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége során bocsát ki (pl. határozatok és végzések);
b) a szakhatósági hozzájárulást;
c) a hatósági intézkedést (mely igen sajátos, mert kötelezettség azonnali teljesítésére irányul, általában szóbeli utasításként jelenik meg, pl. amikor a rendőr vagy a tűzoltó a veszélyhelyzet elhárítása érdekében felszólítja a gépjárművezetőt, hogy hagyja el a területet);
d) az államigazgatási hatóság eljárást kezdeményező aktusait.

Közigazgatási szerződések (hatósági szerződések)

A szerződés sajátos, kétoldalú aktus. A szerződés egyik, vagy mindkét alanya közigazgatási szerv; továbbá e szerződés a magánjogi szerződésektől alapvetően abban különbözik, hogy a közigazgatási (államigazgatási) szervnek bizonyos előjogai vannak, azaz nem érvényesül – maradéktalanul – a felek egyenjogúsága (pl. a közigazgatási szerv rendkívüli felmondási lehetőségei, a szerződés tartalmának módosítására vonatkozó előjogok).

A közigazgatási szerződések jellemzői:

- egyik vagy mindkét szerződő fél közigazgatási szerv,
- legalább kétoldalú aktusok,
- jogszabály rögzíti a szerződés tartalmát, formáját, a szerződéskötési eljárást, a szerződésre jogosult feladat és hatáskörét,
- a szerződő közigazgatási szervnek speciális előjogai és felelőssége van,
- jogszabályban rögzített feladatokra köthető.

Főbb alkalmazási területei: pl. az önkormányzati társulási szerződések, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP) finanszírozási szerződései, a közoktatási megállapodások, a közbeszerzések, a koncesszió stb. A közigazgatási szerződéseket a Ket. (76-77. §) is intézményesítette, hatósági szerződés elnevezéssel.

6) A közigazgatást ellátó szervek

A közigazgatási feladatokat alapvetően két nagy közigazgatási intézménytípus látja el,

- az egyik a Kormány által irányított felülről lefelé, területi szintre szerveződő, hierarchikusan felépülő **államigazgatás,**
- a másik pedig a helyben (települési és területi szinten) szervezett és választott testületek által irányított, de egymással mellérendeltségben álló **helyi önkormányzatok** által végzett közigazgatás

A két közigazgatási intézménytípus közti kapcsolatot a jogalkotás, a finanszírozás, valamint a kormány által az önkormányzatok felett gyakorolt törvényességi ellenőrzés teremti meg.
Az államigazgatási szervek főleg hatósági jogalkalmazó tevékenységet látnak el, míg az *önkormányzatok a helyi közszolgáltatások biztosításában* rendelkeznek feladat- és hatáskörökkel, de jogalkotói jogkörük is van. Ezen túlmenően – célszerűségi okokból – a helyi önkormányzati szervezet ellát a központi kormányzat által rábízott államigazgatási feladatokat is.

Az államigazgatási és az önkormányzati közigazgatási szerveken felül – *a jogalkotás kivételével – közigazgatási feladatot elláthatnak nem közigazgatási szervek is*, így rendészeti szervek, közalkalmazottakat foglalkoztató költségvetési szervek, köztestületek, közalapítványok, non-profit gazdasági társaságok és kivételesen természetes személyek is.

- A **közintézet** ma nem jogi, hanem jogirodalmi fogalom. A közintézetek főként humán közszolgáltatásokat biztosító állami vagy önkormányzati költségvetési szervek.

- **A non-profit gazdasági társaság** nem jövedelemszerzésre irányuló közös gazdasági tevékenységet folytató gazdasági társaság, amely rendelkezhet közhasznú vagy kiemelten közhasznú jogállással.

- **A köztestület** önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező szerv, melynek létrehozását törvény rendeli el, és közfeladatot lát el. Ide tartoznak az MTA, valamint a szakmai és gazdasági kamarák is.

- **A közalapítvány** olyan alapítvány, melyet az Országgyűlés, a Kormány, valamint a helyi önkormányzat közfeladat ellátásának folyamatos biztosítására hozott létre, vagy azt törvény kötelezővé teszi. (A 2006. évi LXV. törvény szerint új közalapítvány alapítására nincs lehetőség 2006. július 1. óta, azonban a korábban létrehozott közalapítványok külön törvényben meghatározott feltételek mellett tovább működhetnek.)

A közigazgatási szervnek nincs jogilag meghatározott egységes és általános fogalma, és Magyarországon nincs külön közjogi jogi személyisége sem.

A közigazgatási szervek jellemzői:

- közigazgatási feladat- és hatáskört látnak el,
- állami vagy önkormányzati költségvetésből működnek,
- a polgári törvénykönyv általános jogi személy kategóriáján belül a „költségvetési szervek" csoportba tartoznak.
- a köztisztviselők vagy a kormánytisztviselők jogállásáról szóló törvények szervi hatálya alá tartoznak.

A rendészeti szervek (pl. rendőrség, tűzoltóság, polgári védelem, stb.) is közigazgatási feladatot látnak el, de a feladatok ellátása során közvetlenül alkalmazhatnak állami kényszerintézkedéseket, fegyveres vagy fizikai kényszert. E jellemzőik miatt pedig a civil közigazgatástól eltérő speciális felépítéssel, függelmi viszonyokkal rendelkeznek.

A magyar közigazgatásban vannak atipikus közigazgatási szervek, autonóm államigazgatási szervek is, ezeket törvény hozza létre. Ezek fő jellemzője az, hogy tevékenységük kötődik az összes alapvető államhatalmi ághoz, mivel maguk is látnak el kvázi jogalkotói, kvázi bíráskodási és kvázi közigazgatási feladatot, de egyikbe sem sorolhatók be.
Az ide sorolható szervek köre ma még nem igazán széles, a Gazdasági Versenyhivatal, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, a Közbeszerzések Tanácsa tartoznak ide (2011. január 1-ig a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete is az autonóm szervek közé tartozott).

Az államigazgatás központi közigazgatási szervekből és az államigazgatás területi és helyi szerveiből (dekoncentrált közigazgatási szervek) áll.

A központi közigazgatási szervek az ellátott feladat- és hatáskörük szerint lehetnek:
− általános hatáskörű (a Kormány) és
− különös hatáskörű szervek (minisztériumok, nem minisztériumi formában működő központi államigazgatási szervek).

Az államigazgatás területi és helyi szervei főszabályként különös hatáskörű területi szervek.

Az államigazgatás alapvető működési elve a felülről lefelé építkező hierarchikus struktúra, melyben a felső szint az irányító, koordináló, az alsóbb szint pedig az operatív ügydöntő funkciókat az egyes ágazatok szerint tagolt struktúrákban látja el.

A központi közigazgatási szervek

a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. Törvény 1. § szerint:

Központi államigazgatási szerv

- a Kormány,
- a kormánybizottságok,
- a Miniszterelnökség,
- a minisztériumok,
- az autonóm államigazgatási szervek,
- a kormányhivatalok,
- a központi hivatalok,
- a rendvédelmi szervek országos parancsnokságai.

Autonóm államigazgatási szerv

- a Közbeszerzések Tanácsa,
- a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság,
- a Gazdasági Versenyhivatal,

Kormányhivatal

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

Rendvédelmi szerv

- a rendőrség,
- a polgári védelem,
- a büntetés-végrehajtási szervezet,
- az állami és hivatásos önkormányzati tűzoltóság,
- a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.

A Kormány

Az államigazgatás élén a Kormány, mint testület áll, melynek hatásköre az államigazgatási feladatok egészét átfogja, funkciója azonban elsősorban az irányítás és a koordináció (általános hatáskörű központi irányító szerv).

A Kormány az Alkotmányban rögzített államigazgatási jogkörében:

- irányítja a minisztériumok és a közvetlenül alárendelt egyéb szervek munkáját, összehangolja tevékenységüket;
- az államigazgatás bármely ágát közvetlen irányítása alá vonhatja, és erre elkülönült szervet hozhat létre;
- a Kormány tagjai a miniszterek, akik a jogszabályok rendelkezéseinek és a Kormány határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatás feladatkörükbe tartozó ágait, irányítják az alájuk rendelt szerveket;
- jogszabálysértés esetén megsemmisítheti az alárendelt szervek jogszabálynak nem minősülő döntéseit;
- rendeletet alkot és határozatot hoz;
- meghatározott személyi döntéseket hoz.

A Kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll. A miniszterelnököt az Országgyűlés választja a kormányprogramról történő szavazással egy időben.

A minisztereket a megválasztott kormányfő javaslatára – a miniszternek jelölt személyek országgyűlési bizottsági meghallgatását követően – a köztársasági elnök nevezi ki, mellyel egy időben a Kormány létrejön.

A Kormány megbízatása megszűnik az újonnan választott Országgyűlés alakuló ülésével, a miniszterelnök, illetve a Kormány lemondásával, a miniszterelnök halálával, illetve az ellene beterjesztett ún. konstruktív bizalmatlansági indítvány Országgyűlés általi elfogadásával.

A magyar alkotmányjogba1990.-ben került be a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye.
A konstruktív bizalmatlansági indítvány lényege egy negatív mozzanat (a bizalommegvonás a miniszterelnöktől) és egy pozitív mozzanat (az indítványozók konszenzusa az új miniszterelnök-jelölt személyét illetően) együttes megnyilvánulása.
A képviselők egyötöde a miniszterelnökkel szemben írásban - a miniszterelnöki tisztségre jelölt személy megjelölésével - nyújthatja be a bizalmatlansági indítványt. Amennyiben az Országgyűlés az indítványt megszavazza, kinyilvánítja bizalmatlanságát, az új miniszterelnöknek jelölt személyt megválasztottnak kell tekinteni.

A tagadásban jelentkező konstruktivitás a folyamatos kormányzás garanciáját jelenti. Így nem marad miniszterelnök nélkül az ország, mert egy kormányválság, a köztársasági elnök beavatkozása (a Parlament feloszlatása) nélkül megoldódhat.

A kormány működése során feladatkörében általánosan kötelező normatívaként, jogszabályként kormányrendeleteket alkot, illetve az alárendelt szervek irányítására, valamint egyedi ügyekben határozatokat hoz.

A Kormány ülése

A megfelelően előkészített előterjesztés vagy jelentés a kormányülés napirendjére akkor vehető fel, ha a közigazgatási államtitkári értekezlet megtárgyalta és napirendre tűzését javasolta. E szabály alkalmazása alól a közigazgatási és igazságügyi miniszter javaslatára a miniszterelnök kivételt tehet.
A Kormányt az előterjesztés lényegéről az előterjesztő, a közigazgatási államtitkári értekezlet állásfoglalásáról a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium tájékoztatja. Az ülés napirendjének javaslatát a közigazgatási és igazságügyi miniszter hagyja jóvá.
A Kormány ülésén a Kormány tagjai vesznek részt, az üléseket a miniszterelnök vezeti. A Kormány ülését a miniszterelnök akadályoztatása esetén a közigazgatási és igazságügyi miniszter vezeti.
A Kormány döntéseit – az ügyrend szerint – testületként többségi döntéssel hozza.
A Kormány feladatkörében rendeletet ad ki, határozatot hoz, irányelvet vagy elvi állásfoglalást bocsát ki. A Kormány a gyakorlatban csak ritkán dönt testületként: jellemzően a nem vitatott kérdésekben egyhangú, szavazás nélküli döntéshozatalra kerül sor, a vitás ügyekben pedig vagy a kormányülésen rendezik a fennmaradt nézeteltéréseket, vagy további egyeztetéseken kísérlenek meg konszenzust kialakítani
A miniszterelnök-kivételesen indokolt esetben és a Kormány felhatalmazása alapján-két ülés közt határozatot adhat ki a Kormány nevében. Az így hozott határozatokról szóló jelentést a Kormány utólag hagyja jóvá.

A Kormány üléséről összefoglaló és a Kormány tagjának kérésére, indokolt esetben és a *miniszterelnök engedélyével* rögtön, továbbá az ülés végén *az összefoglaló elkészítésére alkalmas hangfelvétel készül.*

A Kormány működését a Kormány mellett működő egyéb testületi szervek is segítik.
Ezek közül az Alkotmány külön is nevesíti a **kormánybizottságokat,** amelyeket a Kormány a hatáskörébe tartozó jelentős, több minisztérium feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására hozhat létre. A kormánybizottságok tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek.
A Kormány mellett működő szervek másik fő típusa **a kabinet.** *A kabinetek a Kormány döntés előkészítő, véleményező, koordináló és javaslattevő szervei.* A kabinetek rendszere és működtetése alapvetően azt a célt szolgálja, hogy a kormány elé kerülő előterjesztések szakmailag és politikailag egyaránt megalapozottak legyenek.

A Kormány mellett 2011. január 1. után a következő kabinetek működnek:

- gazdasági kabinet;
- nemzetbiztonsági kabinet;
- társadalompolitikai kabinet,
- kormánykabinet.

A kabinet tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek, valamint a miniszterelnök által kijelölt személyek lehetnek.
A Kormány mellett működő testületek a **tárcaközi bizottságok** is. A tárcaközi bizottságok rendeltetése feladatkörén belül a Kormány döntéseinek előkészítése, az előterjesztések véleményezése, illetve koordinációs teendők ellátása.
A tárcaközi bizottságok tagjai főként vezető beosztású kormánytisztviselők.
A Kormány mellett működő egyéb tanácsadó testületek a kormány javaslattevő, véleményező és tanácsadó szervei. A testület tagjait, valamint az annak ülésére állandó jelleggel meghívott személyek körét a testületet létrehozó jogszabály vagy kormányhatározat jelöli ki.

A Miniszterelnökség, valamint a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, mint a Kormány koordinációért felelős segédszervei

Miniszterelnökség (miniszterelnöki hivatal)

Nemzetközi tapasztalatok szerint két lehetséges megoldás ismert:

a) Az egyik megoldás szerint a miniszterelnök hivatala *csak a Kormány titkársági feladatait,* az ülések előkészítését és a döntések végrehajtásának szervezését, ellenőrzését *látja el.*

Ebben az esetben a hivatal vezetése sem igényel politikai szerepkört, azt vezető köztisztviselő (főtitkár, közigazgatási államtitkár, igazgatási miniszterhelyettes stb.) tölti be. A rendszerváltást megelőzően Magyarországon a titkársági típusú modell volt a jellemző (a minisztertanács titkársága),

b) Az alkalmazott másik megoldás *szerint a miniszterelnök hivatala a kormányzati működés*

koordinációjának fő letéteményese, ezen felül a hivatal látja el a kormányzati működés szempontjából kiemelt fontosságú ágazatközi feladatok irányítását is, a hagyományos feladatokon túl. Ebben a konstrukcióban a hivatal vezetése is politikailag motivált politikai

szereplőket kíván (miniszter, delegált miniszter, politikai államtitkár stb.). Ez a megoldás a koalíciós kormányzásra különösen jellemző, Magyarországon a rendszerváltást követően

c) *A 2010-es választásokat követően a magyar kormány egy harmadik (köztes) formát hozott létre – az eddig a Miniszterelnöki Hivatalban koncentrált - koordinációs feladatokat megosztották: egyes feladatokat a Miniszterelnökség, másokat a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium látja el.*

A Ksztv. szerint a Miniszterelnökség a miniszterelnök munkaszerve. A Miniszterelnökségre – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a minisztériumra vonatkozó szabályokat megfelelően kell alkalmazni. Ellentétben a minisztériumi formában működő központi államigazgatási szervektől, a Miniszterelnökséget, mint sajátos jogállású szerv tevékenységét a miniszterelnök irányítja és egy államtitkár vezeti, szervezeti és működési szabályzatát a miniszterelnök adja ki normatív utasításban.
A Miniszterelnökség legfontosabb feladata, hogy segítse a miniszterelnök tevékenységét és közreműködik a kormányzati politika kialakításában.

A klasszikus kormánytitkársági feladatokat a jelenlegi struktúrában a **Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium,** és azon belül két - helyettes államtitkár irányítása alatt működő - szervezeti egység,

- a Kormányiroda, valamint
- a Közigazgatási Stratégiáért Felelős Helyettes Államtitkárság látja el.

E feladatok teljesítése igen nagymértékben befolyásolja a Kormánynak, mint testületnek a munkáját, a kormányzati döntések minőségét, a Kormány ügyrendszerű működését.
A Kormány és közigazgatási államtitkári értekezlet, mint testületek üléseivel kapcsolatos feladatokat főként a Kormány ügyrendje határozza meg.

A Kormány ügyrendje tartalmazza:

− a Kormány – mint testület – üléseinek általános szabályait, a munkatervvel kapcsolatos előírásokat;
− a Kormány döntéseinek előkészítési eljárását, az előterjesztések tartalmi követelményeit;
− az előterjesztések tárcaközi egyeztetésének, véleményezésének és benyújtásának szabályait;
− a közigazgatási államtitkári értekezlet ülésével kapcsolatos szabályokat;
− a Kormány ülésével kapcsolatos kérdéseket;
− a Kormány által meghozott döntések típusait;
− a Kormány döntései végrehajtásának ellenőrzését;
− a Kormány munkáját segítő más testületek közös szabályait.

A vázolt kérdéskörök elsősorban adminisztratív vagy eljárási jellegűnek. Az eljárási szabályok fő célja a szakmailag és jogilag egyaránt megalapozott kormányzati döntések meghozatala. Az ugyanis, hogy az előterjesztéseknek milyen kötelező tartalmi elemei vannak (pl. társadalmi, gazdasági, igazgatási, nemzetközi stb. hatáselemzések), a gondos mérlegeléshez szükséges alapvető információkat határozza meg.

Hasonló a helyzet az előterjesztések véleményezésének rendjével is. Az érintett tárcáknak, önkormányzati szövetségeknek, érdekvédelmi szerveknek történő az előterjesztés kézhezvételétől számított 10 munkanapon belül vagy – testületi szerv esetén a kézhezvételtől számított 30 munkanapon belül – kell az előterjesztővel a véleményt közölni. Ezen határidő

szigorú betartása azt szolgálja, hogy alapos véleményt lehessen kialakítani a rendszerint egy-egy tárca által előkészített és ágazatilag motivált tervezetekkel kapcsolatban.

A Kormányiroda legfontosabb **feladata** a Kormány ügyrendjében foglaltak következetes érvényre juttatása. Többek közt:

− a kormányzati döntés-előkészítése és a végrehajtás egységességének biztosításában való közreműködés;
− a közigazgatási egyeztetés koordinálásával kapcsolatos műveletek;
− a kormányülés és a közigazgatási államtitkári értekezletek megtartásával és szakmai előkészítésével kapcsolatos feladatok;
− a kormányülés és a közigazgatási államtitkári értekezlet napirendi tervezeteinek összeállítása;
− döntés a közigazgatási egyeztetésre bocsáthatóság kérdésében;
− a Kormány döntéseinek írásba foglalása;
− a véglegesített döntések aláírásra felterjesztése a miniszterelnöknek;
− a Kormány munkatervének és a törvényalkotási programjának előkészítése.

A Közigazgatási Stratégiáért Felelős Helyettes Államtitkárságnak a kormányzati koordináció érdekében ellátott feladatai például:

− jogszabályalkotással kapcsolatos gyakorlati teendők, többek között a szükséges egyeztetések és a hatástanulmányok elkészítésének kezdeményezése;
− a kormányülésre készülő előterjesztés-tervezeteknek a közigazgatási államtitkári értekezletre történő véleményezése;
− közreműködés a gazdaság, a társadalom, illetve a környezet fejlődésére jelentős hatást gyakorló, tárcaközi együttműködést igénylő kormányprogramok és fejlesztési célkitűzések előkészítésének, megvalósításának és értékelésének összehangolásában;
− hatáselemzéssel kapcsolatos feladatok;
− kapcsolattartás a külföldre akkreditált magyar külképviseletekkel, a Budapestre akkreditált külföldi képviseletekkel és nemzetközi szervezetekkel;
− közreműködés a minisztérium európai uniós kormányzati tevékenységében, az EU 2011-es elnökségi programok lebonyolításában, nemzetközi szerződések és annak nem minősülő nemzetközi megállapodások előkészítésében;

Az előterjesztések tartalmi elemei

Az előterjesztések tartalmilag a Kormány testületi döntéseinek kezdeményezését szolgáló javaslatok.
A törvényjavaslatokról, országgyűlési határozatokról szóló előterjesztések előkészítését úgy kell ütemezni, hogy azok a jogalkotásról szóló törvényben, illetőleg az Országgyűlés Házszabályában meghatározott időpontban benyújthatók legyenek.
Az előterjesztésben – a szakmai részletkérdések mellőzésével – röviden be kell mutatni a megalapozott döntéshez szükséges információkat, így különösen

- a javasolt intézkedésnek a kormányprogramhoz való illeszkedését, indokait, lényegét és főbb tartalmi jellemzőit, költségkihatását;
- a várható gazdasági, költségvetési, társadalmi, igazgatási, államháztartási, nemzetközi és egyéb hatásait – szükség szerint példákkal és számításokkal alátámasztva –, illetve következményeit (hatásvizsgálati lap);
- jogszabály esetében ezen túlmenően az alkalmazhatóság feltételeit;

- a természetes személyek és a vállalkozások adminisztratív terhei csökkentését, illetve esetleges növekedését;
- hatósági eljárás esetében az elektronizálás ütemezését;
- a döntés kommunikációjára vonatkozó javaslatot.

Ha jogszabály vagy nemzetközi szerződés az Európai Unió jogából eredő tagállami kötelezettségeket érint, az előterjesztésben tájékoztatást kell adni arról is, hogy a javasolt szabályozás összeegyeztethető-e az Európai Unió jogával. Az előterjesztésnek tartalmaznia kell a tárgyra vonatkozó főbb megállapítások és javaslatok összefoglalását, továbbá a pontosan megfogalmazott döntési javaslatot, valamint indokolt esetben tartalmaznia kell a végrehajtási jogszabály tervezetét is.
Azokat a vitás kérdéseket, amelyekben nem alakult ki egyetértés, az előterjesztésben – az eltérő vélemények ismertetésével – döntéshozatalra alkalmas módon be kell mutatni. Ha a megalapozott állásfoglalás ezt szükségessé teszi, két vagy több azonos részletességgel kidolgozott változatot kell ismertetni. A vitás kérdésekhez kapcsolódóan *az előterjesztésnek tartalmaznia kell a társadalmi és érdek-képviseleti szervezetekkel, szakmai testületekkel az előterjesztéssel kapcsolatban folytatott egyeztetések összefoglalóját,* valamint ha a Kormány a jogi szabályozás indokoltságának vizsgálatára szakértői bizottságot hozott létre, annak jelentését az előterjesztéshez csatolni kell.
Törvénytervezet vagy országgyűlési határozattervezet esetében az előterjesztésnek tartalmaznia kell az előterjesztőnek az országgyűlési tárgyalási módra (sürgős, kivételes, kivételes és sürgős eljárás) vonatkozó javaslatát, valamint ennek indokait.
A nem jogszabály alkotására irányuló előterjesztésben meg kell jelölni az adott kérdéssel kapcsolatos döntési hatáskör jogalapját. Az előterjesztésnek pontosan megfogalmazott, a többféle értelmezés lehetőségét kizáró és a végrehajtás szempontjából ellenőrizhető határozati javaslatot kell tartalmaznia, szükség esetén rögzítve az ellenőrzés módját és felelőseit is.
Az előterjesztőnek javaslatot kell tennie a döntés, illetve az előterjesztés
− egyes részeinek minősített adattá nyilvánítására,
− közzétételének módjára, valamint
− más jogszabályoknak és határozatoknak a döntés következtében szükségessé váló módosítására, továbbá
− a feleslegessé váló korábbi jogszabályok és határozatok, illetve a tervezet módosító és hatályon kívül helyező rendelkezéseinek a hatálybalépésüket követő hatályon kívül helyezésére is.
Az előterjesztéshez tömör vezetői összefoglalót kell csatolni, amely az előterjesztés jelentőségéhez és jellegéhez igazodva tartalmazza az ügy és a döntési javaslat lényegét.

A közigazgatási és igazságügyi miniszter kötelezendően alkalmazandó előterjesztés-mintát bocsát ki, illetve meghatározza az elektronikus ügyintézés alkalmazási rendszerét. Ha miniszteri rendeletet más miniszterrel együttesen, vagy vele egyetértésben kell kiadni, és az érintettek között véleményeltérés van, a vitatott kérdésről a közigazgatási és igazságügyi miniszter előterjesztése alapján a Kormány dönt.

Az előterjesztések formai követelményei és az előterjesztések véleményezésének (tárcaegyeztetésének) rendje

A nagyobb jelentőségű kormányzati döntések (pl. átfogó törvényjavaslatok, fontosabb kormányrendeletek, programok) előkészítése és a döntéshozatal kétszakaszos eljárásban történik.

Az elvi természetű, főbb tartalmi kérdésekben való állásfoglalást követő második szakasz a Kormány által kialakított elvek alapján részleteiben kidolgozott szabályozási és egyéb döntések előkészítésére, illetőleg meghozatalára irányul.
A Kormányhoz előterjesztést nyújthat be:

- Kormány tagja,
- a Kormány döntése alapján vagy a miniszterelnök megbízásából a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium államtitkára,
- feladatkörében a kormánybiztos, továbbá
- a Kormány döntése alapján vagy a miniszterelnök előzetes hozzájárulásával más szervek és személyek

Minden előterjesztés és miniszteri rendelet tervezetét a közigazgatási egyeztetésre bocsátást megelőzően legalább 5 munkanapos véleményezési határidő biztosításával meg kell küldeni a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Kormányirodát irányító helyettes államtitkárának.
A bíróságok és az ügyészségek feladatkörét érintő tervezetet a Legfelsőbb Bíróság elnökével, illetőleg a legfőbb ügyésszel, az Alkotmánybíróságot, az Állami Számvevőszéket, a Magyar Nemzeti Bankot és az autonóm államigazgatási szerveket érintő tervezetet az érintett szerv elnökével is egyeztetni kell.
Ha az előterjesztés a helyi vagy kisebbségi önkormányzatok feladatkörét érinti, a tervezetet véleménynyilvánításra a meghatározó országos önkormányzati érdek-képviseleti szerveknek meg kell küldeni. A fővárost, illetőleg a megyei önkormányzat hatáskörét érintő kormányzati döntések előkészítésébe a főpolgármestert, illetőleg a megyei önkormányzat közgyűlésének elnökét is be kell vonni.
Jogszabály megalkotására irányuló előterjesztések előkészítésénél a jogalkotásról, valamint az elektronikus információszabadságról szóló törvény előírásaira kell figyelemmel lenni. Az ilyen előterjesztéseket egyeztetni kell az ügyben érdekelt országos önkormányzati, társadalmi és érdekképviseleti szervekkel, valamint országos köztestületekkel.
Az előterjesztés és a miniszteri rendelet tervezetére tett észrevételeket az előterjesztő köteles egyeztetni.
Az észrevételekről folytatott közigazgatási egyeztetés keretében minden szakmai, jogi és közigazgatási kérdést lehetőség szerint le kell zárni és egyetértésre kell jutni. Több változat fennmaradása esetén külön változatnak minősül az előterjesztés szükségességével vagy jogszerűségével való egyet nem értés is.
A társadalmi érdekegyeztetés rendjére külön jogszabályok, illetőleg megállapodások irányadók.

A közigazgatási államtitkári értekezlet

A közigazgatási államtitkári értekezlet fő feladata a Kormány általános hatáskörű döntés-előkészítőtestületeként a kormányülések előkészítésének általános profilú szakmai, politikai, szervező, egyeztető és kontrolling funkciói ellátása.
A Kormány ülésére benyújtott minden előterjesztést és jelentést, ideértve a kormánybiztosok előterjesztéseit (jelentéseit) is, előzetesen közigazgatási államtitkári értekezleten kell megtárgyalni, amely a Kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő testületeként a kormányülések előkészítésének általános szakmai, szervező, egyeztető és ellenőrző fórumaként működik.

A minisztériumok

A minisztériumi jogállás alkotmányos szabályozására az 1949. évi XX. törvényben, az Alkotmányban került sor oly módon, hogy egyfelől az Alkotmány meghatározta a miniszteri feladatok kereteit, másfelől felsorolta magát a minisztériumokat is.
Ma a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolását külön törvény tartalmazza (2010. évi XLII. törvény), mert korábban a minisztériumok összevonása nevüknek megváltoztatása minden esetben alkotmánymódosítást igényelt.

A 2010. évi országgyűlési választáson hatalomra jutott politikai erő, átalakította a korábbi minisztériumi rendszert.

Az új törvény szerinti, a Magyar Köztársaság minisztériumainak számát tizenháromról nyolcra csökkentő szervezeti változások a következők:
- az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, az Önkormányzati Minisztérium valamint a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium egyes feladatainak illetve a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító tárca nélküli miniszter feladatainak ellátására létrejön a Belügyminisztérium,
- a Miniszterelnöki Hivatal, valamint a társadalompolitika összehangolásáért felelős tárca nélküli miniszter feladatainak, illetve az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, az Önkormányzati Minisztérium egyes feladatainak ellátására létrejön a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium,
- a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium, az Önkormányzati Minisztérium valamint a Szociális és Munkaügyi Minisztérium egyes feladatainak, illetve a Pénzügyminisztérium feladatainak ellátására létrejön a Nemzetgazdasági Minisztérium,
- a korábbi Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium a továbbiakban Nemzeti Fejlesztési Minisztérium néven működik tovább,
- Nemzeti Erőforrás Minisztérium néven egyesül az Oktatási és Kulturális Minisztérium, az Egészségügyi Minisztérium és a Szociális és Munkaügyi Minisztérium,
- Vidékfejlesztési Minisztérium néven egyesül a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium és a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium.

A Honvédelmi Minisztérium és Külügyminisztérium változatlan marad.

A Magyar Köztársaság minisztériumai a következők:

a) Belügyminisztérium,
b) Honvédelmi Minisztérium,
c) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium,
d) Külügyminisztérium,
e) Nemzetgazdasági Minisztérium,
f) Nemzeti Erőforrás Minisztérium,
g) Nemzeti Fejlesztési Minisztérium,
h) Vidékfejlesztési Minisztérium.

A Miniszterelnökség, mint központi államigazgatási szerv a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumból kiválással jön létre.

A jogszabályban meghatározott feladatok és hatáskörök tekintetében jogutódnak
a) a Miniszterelnöki Hivatal esetén a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot,
b) az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium esetén a Belügyminisztériumot,

c) a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium esetén a Nemzetgazdasági Minisztériumot,
d) az Oktatási ás Kulturális Minisztérium esetén a Nemzeti Erőforrás Minisztériumot,
e) az Önkormányzati Minisztérium esetén a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot,
f) a Pénzügyminisztérium esetén a Nemzetgazdasági Minisztériumot,
g) a Szociális és Munkaügyi Minisztérium esetén a Nemzeti Erőforrás Minisztériumot kell tekinteni.

Rögzíti az új törvény, hogy az új minisztériumok a korábban működőknek az általuk ellátott feladatkörök vonatkozásában - közjogi és magánjogi értelemben egyaránt - jogutódjai, ideérve a foglalkoztatott köztisztviselők közszolgálati jogviszonya tekintetében beálló munkáltatói jogutódlást is.

A miniszterek a jogszabályok rendelkezéseinek és a Kormány határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatásnak feladatkörükbe tartozó ágait, és irányítják az alájuk rendelt szerveket. A tárca nélküli miniszterek ellátják a Kormány által meghatározott feladataikat.
A Kormány tagjai feladatuk ellátása körében rendeleteket adhatnak ki. Ezek azonban törvénnyel vagy a Kormány rendeletével és határozatával nem lehetnek ellentétesek. A rendeleteket a hivatalos lapban ki kell hirdetni.

Az Alkotmány szerint a Kormány irányítja a minisztériumok munkáját és összehangolja tevékenységüket, a miniszterek pedig „a jogszabályok rendelkezéseinek és a Kormány határozatainak megfelelően vezetik az államigazgatás feladatkörükbe tartozó ágait, és irányítják az alájuk rendelt szerveket.
A minisztériumok az Alkotmány alapján törvénnyel létrehozott és a Kormány irányítása alatt álló, de a miniszter által vezetett és a miniszter ágazati, valamint szervezeti irányító feladatait segítő központi kormányzati szervek.
A Kormány irányítási jogköre abban nyilvánul meg, hogy rendeletben határozza meg a miniszter feladat- és hatáskörét.
A miniszter *egyszemélyi felelős vezetőként vezeti a minisztériumot, ennek kereteit törvény valamint a miniszter által kiadott és a miniszterelnök által jóváhagyott szervezeti és működési szabályzat határozza meg.*
A minisztérium, mint szervezet, a miniszter feladatait valósítja meg, azokat, melyeket jogszabály vagy kormányhatározat rögzít.
A miniszter a minisztérium egyszemélyi felelős vezetője, természetesen a miniszternek jogában áll a feladatainak és hatáskörének gyakorlását átruházni a minisztérium vezetőire, ennek azonban vannak jogszabályi korlátai.
2010-ben az egyes miniszterek feladat- és hatásköreit egy egységes jogszabály, az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet rögzíti.
A rendelet általánosságban meghatározza az egyes miniszterek főbb feladat- és hatásköreit:
− javaslatot készítenek a Kormány közpolitikájára;
− előkészítik a törvények és a kormányrendeletek tervezeteit, valamint miniszteri rendeleteket adnak ki;
− intézményirányítást és –felügyeletet gyakorolnak;
− megkötik a nemzetközi szerződésnek nem minősülő tárca-megállapodásokat;
− gondoskodnak az európai integrációból eredő feladatok végrehajtásáról;
− közreműködnek a strukturális alapok és Kohéziós Alap hazai felhasználásához kapcsolódó nemzeti fejlesztési tervek előkészítésében és nyomon követésében,
− gondoskodnak a statisztikai információrendszer működtetéséről;

A minisztérium ágazati felelősségkörébe tartozó területre előkészíti a kormány számára a törvénytervezeteket és a kormányrendelet tervezeteket egyaránt.
Az ágazati stratégiaalkotás és tervezés is a minisztériumi feladatok része.

A minisztériumok irányíthatják a következő, alárendelt szerveket:
− központi hivatalok;
− területi és települési szintű államigazgatási szervek;
− a minisztériumi munkát segítő háttérintézmények;
− ezen felül – kivételes esetben tulajdonosi jogokat gyakorol az állami vagy állami részvétellel működő gazdasági társaságokban.

A miniszterek – a Ksztv. szerint – a miniszterelnök rendeleti kijelölése alapján felügyelik a miniszterelnök által rendeletben meghatározott kormányhivatalokat.

A minisztériumok az irányítási jogkörükben ellenőrizhetik az alájuk rendelt szervek munkájának szakszerűségét, jogszerűségét, célszerűségét, és ellenőrizhetik az önkormányzati és más intézményeknél a működés jogszabályban rögzített szakmai szabályainak betartását, valamint hatósági jogkörükben hatósági ellenőrzést is végezhetnek.

Egyedi, illetve hatósági ügyekben a minisztériumok ma még igen sok esetben rendelkeznek döntési jogkörrel annak ellenére, hogy ez alapvető elvi irányító és ellenőrző feladatkörükkel ellentétes operatív feladatnak minősül.

A tárcaszintű nemzetközi kapcsolatok részei a kormány külpolitikája megvalósításának. A globalizálódó világban egyre inkább rákényszerülnek a nemzeti közigazgatások arra, hogy közvetlen szakmai kapcsolatokat építsenek ki egymással a gyorsabb és eredményesebb munkavégzés céljából.
A civil kapcsolatok magukba foglalják a tárca területén ténykedő szakmai és érdekképviseleti szervekkel való kapcsolatokat, de azokon lényegesen túlterjednek.
A minisztériumoknak interaktív kapcsolatot kell kialakítani a közigazgatást, mint közszolgáltatást igénybe vevőkkel.
Az, hogy egy országban milyen a kormánystruktúra, azt fejezi ki, hogy melyek a Kormány számára az ország adottságaiból következő társadalmilag releváns közfeladatok és azoknak mi a fontossági sorrendje. Ezt tükrözik a miniszterek által vezetett minisztériumok elnevezései.

Az 1990-es rendszerváltás a központi közigazgatásban magával hozta a minisztériumi struktúra polgári demokráciára jellemző átalakítását is.
Ennek lényege az, hogy *megkülönböztethetünk a vezetésben politikai változó és szakmai állandó elemeket.*
A politikai változó elemek azok, akik egy meghatározott politikai többséget biztosító parlament által támogatott Kormányban a politikát megvalósítják és azok politikai segítői. Ezek megbízatása egy adott Kormány megbízatásához kötődik, a Kormány megbízatásának megszűnésével vagy a Kormány átalakításával megbízatásuk megszűnik.

A politikai változó elemek a minisztériumi munkában:

- a miniszter,
- az államtitkárok,
- jellemzően a miniszteri – kivételesen államtitkári – kabinetfőnök,
- a kabinet politikai főtanácsadói, tanácsadói.

A szakmai állandó elem a minisztériumban az összes kormánytisztviselő, akik egész szakmai életpályájukat a közszolgálatban töltik és megbízatásuk határozatlan időre szól, nem pedig egy-egy kormány vagy miniszter megbízatásáig.

A szakmai állandó elemek a minisztériumi munkában a kormánytisztviselők:

- közigazgatási államtitkár (minisztériumonként egy),
- helyettes államtitkárok,
- főosztályvezetők,
- főosztályvezető-helyettesek,
- osztályvezetők,
- titkárságvezetők (amennyiben nem politikai tanácsadók vagy politikai főtanácsadók),
- érdemi ügyintézők,
- ügykezelők.

A miniszereknek is több kategóriája van: így vannak a minisztérium élén álló tárcaminiszterek és a tárca nélküli miniszterek. A tárca nélküli miniszterek munkáját a kabinetfőnök által vezetett titkárság segíti, és a működési feltételeket a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium biztosítja.

A miniszter a minisztériumnak, mint hivatali szervezetnek az egyszemélyi irányítója. Közvetlen alárendeltségébe tartoznak az államtitkárok és a munkáját közvetlenül segítő szervezeti egységek, így különösen a miniszteri kabinet, a főosztályok közül pedig általában a sajtó- és tájékoztatási ügyekkel foglalkozó szervezeti egység, illetve esetenként a nemzetközi referatúra. A miniszter indokolt esetben más minisztériumi részleget is közvetlen alárendeltségébe vonhat.
A minisztériumi szervezeti egységek főszabályként a helyettes államtitkárok, kivételesen a kabinetfőnök közvetlen alárendeltségében működnek.

Az államtitkár a miniszter általános jogkörű helyettese. Amennyiben egy minisztériumban több államtitkár tevékenykedik, a helyettesítés rendjéről a minisztérium SZMSZ-ében kell rendelkezni. Az államtitkár megjelölése során utalni kell az államtitkár által a minisztériumon belül ellátott tevékenységre.

A minisztérium hivatali szervezetének vezetője a speciális kormánytisztviselői jogállású **közigazgatási államtitkár,** akit a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki határozatlan időre. Őt szakmai munkájában a helyettes államtitkárok segítik, akik a Kormány általános politikájának keretei közt a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően irányítják a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott minisztériumi szakmai tevékenységet. A helyettes államtitkárokat a miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki határozatlan időre, munkájukat a közigazgatási államtitkár, a miniszter – vagy az SZMSZ rendelkezése szerint kijelölt az államtitkár – irányítja.

A II. Orbán kormány a hatékonyabb és olcsóbb közigazgatás kinyilvánított szándékával 13-ról 8-ra csökkentette a minisztériumok és így a miniszterek számát, ezzel párhuzamosan viszont az államtitkárok száma 42-re növekedett.

Minisztérium, miniszter	**Államtitkár**	**Közig.államtitkár**
Miniszterelnökség	Varga Mihály	
Belügyminisztérium Pintér Sándor	Kontrrát Károly, Tállai András	Felkai László
Közigazgatási és Igazságügyi Navracsics Tibor	Balog Zoltán, Kovács Zoltán, Répássy Róbert, Rétvári Bence, Szabó Erika, Szászfalvi László	Gál András Levente
Honvédelmi Hende Csaba	Simicskó István	Fodor Lajos
Külügy Martonyi János	Németh Zsolt	Bába István
Nemzetgazdasági Matolcsy György	Becsey Zsolt, Bencsik János, Cséfalvay Zoltán, Czomba Sándor, Kármán András, Naszvadi György	Nagy Róza
Nemzeti Erőforrás Réthelyi Miklós	Czene Attila, Halász János, Hoffmann Rózsa, Soltész Miklós, Szócska Miklós, Szőcs Géza	Jávor András
Nemzeti Fejlesztési Fellegi Tamás	Fónagy János, Halasi Tibor, Hegmanné Nemes Sára, Molnár Ágnes, Nyitrai Zsolt, Völner Pál	Vízkelety Mariann
Vidékfejlesztési Fazekas Sándor	Ángyán József, Czerván György, Illés Zoltán, Kardeván Endre, V.Németh Zsolt	Farkas Imre

+Semjén Zsolt tárca nélküli miniszter, miniszterelnök-helyettes

A minisztériumi főosztályok kialakítása a miniszteri feladat- és hatáskörök függvénye. A kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény szerint a főosztályok főosztályvezető, főosztályvezető-helyettes, az osztályok pedig a főosztály részét képező, az osztályvezető által irányított, a munkamegosztás szempontjából elkülönült szervezeti egységek.
A minisztériumokban ügyfélszolgálati egységek működhetnek az állampolgárokkal való közvetlen kapcsolattartás intézményes formájaként. Ennek keretében e szervezetek gondoskodnak az állampolgári bejelentések, panaszok, javaslatok és kérelmek intézéséről, illetve az ügyben illetékes szakmai főosztályok felé történő eljuttatásáról. Ellátják az ügyfélfogadási időben megjelenő magyar és külföldi állampolgárok szakszerű tájékoztatását, és intézkednek a konkrét ügyben.

A nem minisztériumi formában működő központi államigazgatási szervek

A központi közigazgatás rugalmasabb működését szolgálja az, hogy az e szinten felmerülő feladatokat nemcsak minisztériumok, hanem kisebb alkotmányos kötöttségek mellett (például nemcsak törvénnyel, hanem más jogszabállyal, így kormányrendelettel is létrehozható), összefoglaló nevükön nem minisztériumi formában működő központi államigazgatási szervek is elláthatnak.
Az ilyen típusú kormány által irányított központi államigazgatási szervek alaptípusai

- a kormányhivatalok,
- a rendvédelmi feladatokat is ellátó kormányhivatal,
- a központi hivatalok.

A nem minisztériumi formában működő központi államigazgatási szervek jogállását a Ksztv. határozza meg. Eszerint *a kormányhivatal egy „majdnem minisztérium": törvény által létrehozott, a Kormány irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv.*.
A kormányhivatalokat a kormány irányítja, és a kormány egy, a miniszterelnök által rendeletben kijelölt tagja felügyeli. A kormányhivatal területi szervekkel akkor rendelkezik, ha erre a létrehozó törvény kifejezetten lehetőséget ad. Törvény eltérő rendelkezésének hiányában, a kormányhivatal vezetője – a miniszter helyettesének minősülő – államtitkári, helyettese helyettes államtitkári illetményre és juttatásra jogosult.

Kormányhivatal (államigazgatási)

- a Központi Statisztikai Hivatal,
- a Magyar Energia Hivatal,
- az Országos Atomenergia Hivatal és a
- a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala

A rendvédelmi feladatokat is ellátó kormányhivatal

- Nemzeti Adó- és Vámhivatal, amely utóbbi államigazgatási feladatok mellett fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó kormányhivatal.

A központi hivatal kormányrendelet által létrehozott, a miniszter irányítása alatt álló központi közigazgatási szerv. A központi hivatal területi szervekkel akkor rendelkezik, ha erre a létrehozó kormányrendelet kifejezetten lehetőséget ad.

A központi hivatal szervezeti és működési szabályzatát az irányító miniszter normatív utasítással adja ki.

Központi hivatal például többek között:

- az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség,
- a Foglalkoztatási Hivatal,
- a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság,
- az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság,
- az Országos Egészségbiztosítási Pénztár,
- a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal,
- az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat Országos Tisztifőorvosi Hivatala,
- a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal,
- az Oktatási Hivatal,
- a Nemzeti Közlekedési Hatóság,
- a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal,
- a Nemzeti Államigazgatási Központ,
- a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal, és
- az Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala.

E körbe tartozó sajátos szervtípus az autonóm államigazgatási szervek köre, melyeket törvény hozhat létre, de nem tartoznak a kormány irányítása alá. Ezek jelenleg

- a Közbeszerzések Tanácsa,
- a Gazdasági Versenyhivatal, illetve
- a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság.

A területi és helyi államigazgatási szervek

A közigazgatás területi és települési szintjén általában osztott, benne alapvetően két közigazgatási szervtípus van jelen:

1. *az államigazgatási és*
2. *az önkormányzati.*

Az államigazgatási rendszer fentről lefelé szervezett, a Kormánytól, a minisztériumoktól és más központi államigazgatási szervektől a területi és - kivételesen - a helyi szervek felé.

Az államigazgatási szervek felépítésének legfőbb jellemzői:

a) hierarchikus,
b) egyszemélyi vezetés és felelősség,
c) feladat- és hatáskörök gyakorlásában a dekoncentráció.

A dekoncentrált államigazgatási szervek *a központi közigazgatás végrehajtó, zömében egyedi hatósági jogalkalmazó funkciót ellátó szervei, melyek az érintett ügyfelekhez nem minden esetben közel, jellemzően területi – regionális, megyei vagy kistérségi – más esetekben városi (települési) szinten – működnek.*

Az önkormányzati közigazgatási szervek elsősorban települési szinten, valamint a központi és a települési szint közötti területi szinten fejtik ki tevékenységüket.
Jellemzőjük:

a) a helyi választópolgárok által közvetlenül választott testület általi irányításuk,
b) a törvényben garantált és el nem vonható önálló feladat- és hatáskör,
c) legfőbb feladatuk a lakossági közszolgáltatások szervezése,
d) egyes rájuk bízott államigazgatási feladatok nem saját hatáskörben történő ellátása.
e) a saját bevételi forrásaik is vannak

E decentralizált szervek egymással és az államigazgatási szervekkel nem állnak alá-fölérendeltségben, működésüket a jogszabályoknak megfelelően, és a központi közigazgatás törvényességi ellenőrzésével fejtik ki.

A közigazgatás egységét reprezentálja az, hogy települési szinten az önkormányzati és az államigazgatási feladatokat egy szervezeten belül látják el, az önkormányzatok működése felett pedig az államigazgatás gyakorolja a törvényességi ellenőrzést.

A központi és a helyi szint között az államigazgatási és az önkormányzati típusú szervek a fejlett államok túlnyomó többségében egymás mellett vannak jelen. Az országok többségében területi szinten a hatósági funkciók ellátására a helyi befolyásolástól mentes dekoncentrált államigazgatási szerveket működtetnek, míg települési szinten önálló államigazgatási szervek ritkábban vannak jelen.

A területi államigazgatási szervek

A központi közigazgatás operatív, végrehajtó funkcióit területi munkamegosztáson alapuló, az ügyfelekhez – a szó földrajzi értelmében is – közelebb álló területi és helyi államigazgatási szervek valósítják meg.
A területi szervek többsége megyei vagy regionális illetékességgel működik, de vannak ettől eltérő illetékességi területtel működők is.

A Kormány általános hatáskörű területi szervei a rendszerváltás után:

a) A kormány területi szervei a rendszerváltást követően a megyei (fővárosi) közigazgatási hivatalok voltak;

b) Az EU.hoz való csatlakozásunk különösen időszerűvé tette az ország területfejlesztési koncepciójának újragondolását, ezért a jogalkotó 2006-2007-ben a statisztikai tervezési régiók közigazgatási területéhez igazította a közigazgatási hivatalok illetékességét.
Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint azonban egyszerű többséggel elfogadott törvénnyel nem lehetett volna kialakítani a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését ellátó államigazgatási szervek regionális szintjeit, tehát lényegében meghiúsult a régiókra épülő közigazgatási reform elképzelés;

c) A 2010. évi CXXVI. törvény létrehozta a fővárosi és megyei kormányhivatalokat, mint a Kormány általános hatáskörű államigazgatási szervét, tehát a régiókra alapuló átszervezés lekerült a napirendről.

A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei 2011. január 1.-től a fővárosi és megyei kormányhivatalok.

Az általános hatáskör azt jelenti, hogy jogszabály bármely ágazathoz tartozó államigazgatási ügyet a hivatal, vagy a hivatalon belül működő szakigazgatási szerv önálló hatáskörébe utalhat.
A fővárosi és megyei kormányhivatalt ***kormánymegbízott*** *vezeti. A kormánymegbízott gyakorolja a kormányhivatal feladat- és hatásköreit. A kormánymegbízottat a közigazgatási és igazságügyi miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki, illetve menti fel.*
Kormánymegbízottá olyan büntetlen előéletű személy nevezhető ki, aki az országgyűlési képviselők választásán választójoggal rendelkezik.

A kormánymegbízott felett a munkáltatói jogokat - a kinevezés és a felmentés kivételével - a közigazgatási és igazságügyi miniszter gyakorolja.
A kormánymegbízott megbízatása a Kormány megbízatásához kötött, így egyfajta, politikailag változó elemnek minősülő vezetőnek tekinthető. A kormányhivatalokat a Kormány a közigazgatási és igazságügyi miniszter útján irányítja azzal, hogy a kormányhivatal szervezeti egységeként működő szakigazgatási szervek szakmai irányítását kormányrendeletben meghatározott központi államigazgatási szerv vezetője gyakorolja.
A kormánymegbízott - néhány kivételtől eltekintve - helyettes államtitkári juttatásokkal rendelkezik.

A kormányhivatalok hivatali szervezetét főigazgató vezeti, aki helyettesíti a kormánymegbízottat távolléte vagy akadályoztatása esetén. A főigazgatót a kormánymegbízott javaslatára a közigazgatási és igazságügyi miniszter nevezi ki és menti fel.
A főigazgató felett - a kinevezés, a felmentés, a fegyelmi eljárás megindítása, valamint a fegyelmi büntetés kiszabása kivételével - a munkáltatói jogokat a kormánymegbízott gyakorolja.
A főigazgató minisztériumi főosztályvezetői besorolású, határozatlan időre kinevezett kormánytisztviselő. A kinevezésnek feltétele a felsőfokú iskolai végzettség és a legalább 5 év vezetői gyakorlat.

A főigazgató munkáját általános helyettesként **igazgató** segíti. Az igazgatót a főigazgató javaslatára a kormánymegbízott nevezi ki és menti fel. Az igazgató felett - a kinevezés, a felmentés, a fegyelmi eljárás megindítása, valamint a fegyelmi büntetés kiszabása kivételével - a munkáltatói jogokat a főigazgató gyakorolja.
Az igazgató minisztériumi főosztályvezető-helyettesi besorolású, határozatlan időre kinevezett kormánytisztviselő.
Az igazgatói munkakörbe történő kinevezés képesítési előírása a szakirányú felsőfokú - igazgatásszervező, jogász, közigazgatási menedzser - végzettség, valamint a jogi vagy közigazgatási szakvizsga és legalább 5 év közigazgatási szakmai gyakorlat.

A kormánymegbízott-főigazgató- és igazgató posztok betöltési feltételeként a jogszabály sajátos módon a legalacsonyabb beosztásnál követeli meg a legmagasabb iskolai és szakmai végzettséget.

A szintén 2011. január 1.-én létrejött **Nemzeti Államigazgatási Központ** *látja el a kormányhivatalok bizonyos funkcionális – mint például egyes személyügyi, költségvetési, belső igazgatási, vagyongazdálkodási, beszerzési, nemzetközi, jogi képviseleti, stb. – feladatait.*

A fővárosi és megyei kormányhivatal közvetlenül a kormánymegbízott vezetése alatt álló szervezeti egységekből, vagyis a *törzshivatalból és az ágazati szakigazgatási szervekből áll.* Ezek egy költségvetési szervet képeznek, de az ágazati szakigazgatási szerv önállóan gyakorolja a jogszabályban megállapított hatásköreit. *A szakigazgatási szervek vezetőit a kormánymegbízott nevezi ki* és menti fel.

A fővárosi és megyei kormányhivatal feladat- és hatáskörét a következők szerint határozhatjuk meg:
− összehangolja és elősegíti a kormányzati feladatok területi végrehajtását;
− államigazgatási hatósági jogkört gyakorol (például kisajátítási hatóság);
− ellátja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését;
− főszabályként ellenőrzi a területi illetékességgel államigazgatási jogkörben eljáró, illetve államigazgatási feladatokat ellátó szerveket;
− további államigazgatási – elsősorban szervezési jellegű – feladatokat lát el, mint például a katasztrófák elleni védekezés szervezésére vonatkozó feladatok ellátásában való közreműködés, vagy választási eljárással kapcsolatos feladatok;
− közigazgatási képzési, továbbképzési, vizsgaszervezési és vizsgáztatási feladatokat lát el.
A hivatal területi államigazgatási koordinációs jogkörében:
− gondoskodik a több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának területi összehangolásáról;
− gondoskodik a fővárosi, megyei államigazgatási kollégium – vagyis a területi koordináció fórumának - létrehozásáról, működéséről, ügyrendjének előkészítéséről;
− a közigazgatási és igazságügyi miniszter által meghatározottak szerint közreműködik a központi közszolgálati nyilvántartás működtetésével kapcsolatos feladatok ellátásában;
− közreműködik a közigazgatás korszerűsítésével, az elektronikus közigazgatás kialakításával kapcsolatos feladatok területi összehangolásában, szervezésében;
− tájékoztatást kérhet a koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartozó központi államigazgatási szervek területi szerveinek vezetőitől;
− kezdeményezheti a központi államigazgatási szervek területi szervei ügyfélfogadási, ügyfélszolgálati rendszerének összehangolását, továbbá szakmai támogatást nyújt az ügyfélszolgálati tevékenység bővítéséhez,
− gondoskodhat a területi elektronikus ügyfél-tájékoztatási rendszer koordinálásáról, ennek keretében elősegíti annak naprakész működését.
A kormányhivatal ellenőrzi a területi illetékességgel államigazgatási jogkörben eljáró, illetve államigazgatási feladatokat ellátó szerveket.
A fővárosi és megyei kormányhivatal államigazgatási ellenőrző tevékenysége a helyi önkormányzati szervek tekintetében az alábbiakra terjed ki:
− külön jogszabályban meghatározottak szerint közszolgálati ellenőrzés;
− az ügyiratkezelésről, továbbá a szerv által kezelt adatok nyilvántartásáról és védelméről, a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló jogszabályok végrehajtásának ellenőrzése;
− a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény végrehajtásának ellenőrzése.
Szükség esetén – különösen, ha jogszabálysértést tapasztal – a kormányhivatal intézkedést kezdeményez, s jogszabálysértés esetén

- felügyeleti eljárást kezdeményez vagy felügyeleti eljárás keretében megteszi a szükséges intézkedéseket;
- felhívja az ügyben ellenőrzésre jogosult más szerv figyelmét a tapasztalt jogszabálysértésre;

- megkeresi intézkedés végett a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervet.

A kormányhivatal törvényességi ellenőrzési jogkörében ellátja a helyi önkormányzatok, azok társulásainak, valamint a kisebbségi önkormányzatoknak a külön törvényekben meghatározott törvényességi ellenőrzését.

A fővárosi és megyei kormányhivatal az e-közigazgatásért felelős miniszter irányítása és az általa biztosított feltételek keretei között közreműködik a közigazgatási informatikai tevékenység területi összehangolásában. Ellátja továbbá a választásokkal, népszavazásokkal összefüggő informatikai feladatokat.

A kormányhivatal, illetőleg szakigazgatási szervei a törvényben vagy kormányrendeletben megállapított ügyekben hatósági jogkört gyakorol, különböző ágazatokhoz tartozó államigazgatási hatósági ügyek (pl. általános igazgatás, építésügy, gyámügy, fogyasztóvédelem, stb.) első vagy másodfokú intézését végzi.

A fővárosi és megyei kormányhivatal szervezeti egységeként működő ágazati szakigazgatási szervek az alábbiak:

1. szociális és gyámhivatal,
2. építésügyi hivatal,
3. igazságügyi szolgálat,
4. növény- és talajvédelmi igazgatóság,
5. erdészeti igazgatóság,
6. földművelésügyi igazgatóság,
7. élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi igazgatóság,
8. földhivatal,
9. egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szerv,
10. nyugdíjbiztosítási igazgatóság,
11. munkaügyi központ,
12. munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szerv,
13. fogyasztóvédelmi felügyelőség,
14. kulturális örökségvédelmi iroda,
15. népegészségügyi szakigazgatási szerv,
16. mérésügyi és műszaki biztonsági hatóság,
17. közlekedési felügyelőség.

A fővárosi és megyei kormányhivatal szakigazgatási szerveként a jövőben további területi államigazgatási szerveket kormányrendelet határozhat meg.

Az új törvényi szabályozás kiemeli, hogy nem tartoznak a fővárosi és megyei kormányhivatal koordinációs és ellenőrzési jogkörébe a szintén 2011. január 1.-től, a 2010. évi CXXI. törvénnyel létrehozott Nemzeti Adó- és Vámhivatal területi szervei.
A Nemzeti Adó- és Vámhivatal feladatait központi, valamint dekoncentrált középfokú illetve alsó fokú területi szervei útján látja el.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal az adóhatóság, a pénzügyőrség és a vámszervek integrációjával létrehozott olyan sajátos államigazgatási szerv, amely civil közigazgatási (például adóigazgatás) és rendészeti (például nyomozati) feladatokat egyaránt ellát.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal adóztatási szervei

- ➢ középfokon a regionális adó főigazgatóságok és a Kiemelt Ügyek és Adózók Adó Főigazgatósága,
- ➢ alsó fokon a megyei (fővárosi) adóigazgatóságok, a Kiemelt Ügyek Adóigazgatósága, valamint a Kiemelt Adózók Adóigazgatósága.

Középfokú vámszervek a regionális vám- és pénzügyőri főigazgatóságok, a Repülőtéri Főigazgatóság, a Bevetési Főigazgatóság és a Szakértői Intézet, míg alsó fokú vámszervek a megyei (fővárosi) vám- és pénzügyőri igazgatóságok, a Kiemelt Ügyek és Adózók Vám- és Pénzügyőri Igazgatósága, az 1. és a 2. számú Repülőtéri Igazgatóság, a Járőr Igazgatóság valamint az Őrzésvédelmi- és Támogató Igazgatóság.

Az egyes minisztériumok és más központi államigazgatási szervek alárendeltségében megmaradt dekoncentrált szervek:

a) A hét régióban működő területi szervek:
   - Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal regionális igazgatóságok,
   - Központi Statisztikai Hivatal regionális igazgatóságok,
   - Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal regionális igazgatóságok.

b) Megye megyei szinten működő dekoncentrált szervek:
   - a budapesti és megyei rendőr-főkapitányságok,
   - a Magyar Államkincstár megyei igazgatóságai
   - a megyei védelmi bizottságok.

c) Területközi dekoncentrált szervként működik:
   - a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal 5 bányakapitánysága,
   - 10 nemzeti park igazgatóság,
   - 10 környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség,
   - 12 környezetvédelmi és vízügyi igazgatóság.

A jegyzők és a polgármesteri hivatal ügyintézőjének speciális jogállása és hatásköre

Az államigazgatási szervezet nem rendelkezhet minden ágazat területi szinten működő tagolt, önálló szakigazgatási szervezettel.

A megyei szint alatt csak néhány dekoncentrált szerv rendelkezik hivatallal, kirendeltséggel (például rendőrség, ingatlannyilvántartás, munkaügyi központ, népegészségügyi igazgatás).

Ugyanakkor a települési szintű közigazgatást jellemző önkormányzat sem láthat el minden közigazgatási hatáskört saját önkormányzati hatáskörében.

Éppen ezért a világ összes közigazgatási rendszerében – így nálunk is – települési szinten főszabályként az államigazgatási és az önkormányzati közigazgatási funkciók egy részét azonos szervezet keretében látják el.
A mai magyar közigazgatásban a települési önkormányzatok jegyzői azok, akik egyfelől az őket alkalmazó önkormányzat döntéseit szakszerűen előkészítő és végrehajtó önkormányzati funkciót ellátók, másfelől – ha jogszabály másként nem rendelkezik – általános első fokú államigazgatási hatóságként működnek.

A legjelentősebb ügyfélcsoportot érintő államigazgatási ügyekben (okmányközpontok, építésügy, gyámügy, szociális igazgatás) első fokon, körzeti illetékességgel a körzetközpont települési önkormányzatok jegyzői, valamint polgármesteri hivatalainak ügyintézői járnak el, saját államigazgatási hatáskörükben.

Ezen ügyekben a jegyzők, illetve a polgármesteri hivatal ügyintézői államigazgatási hatóságként járnak el, így az önkormányzatok tisztségviselői és szervei nem ellenőrizhetik és felügyelhetik tevékenységüket, így ezen ügyekben utasításokat sem adhatnak nekik: *azaz például a polgármester esetleges utasítása egyértelműen jogellenes egy ilyen hatósági ügyben.*

Amennyiben egy ágazatnak nincs külön területi dekoncentrált szerve, úgy első fokon, vagy a jegyző első fokú hatásköre esetén – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – másodfokon a fővárosi, megyei kormányhivatal, mint a kormány általános hatáskörű területi szerve járhat el.

7) Az államigazgatási feladatok általános jellemzése

Az államigazgatási szervek működésük során szakigazgatási tevékenységet végeznek, azaz az adott szervtípusra jellemző feladatokat oldanak meg különböző jogi és nem jogi (pl. gazdasági, szervezési) eszközökkel. Az állampolgárok, igazgatott szervezetek gyakran nem tudnak különbséget tenni az államigazgatási, önkormányzati vagy más állami szervek működése között, számukra minden igazgatási működés „a hivatal”, esetleg „a hatóság” eljárása.

A feladatkör és a hatáskör fogalmat gyakran igen helytelenül szinonimaként használják.

A feladatkör tágabb fogalom, az adott államigazgatási szerv rendszeresen ellátandó feladatainak összessége, tevékenységének irányát, célkitűzéseit foglalja össze.

A hatáskör ezzel szemben jogi fogalom. A hatáskör a feladatok ellátására az adott szervnek a rendelkezésére bocsátott jogi eszközök, vagyis a jogszabályban biztosított jogosítványok és kötelezettségek összessége. A hatáskör arra a kérdésre ad választ, hogy az adott államigazgatási szerv mit tehet meg a feladatkörébe utalt feladatok végrehajtása érdekében.

A hatáskör tehát az államigazgatási szerv döntési jogosultságait adja meg. A hatáskört minden esetben jogszabálynak kell megállapítania, és a jogalkotónak rendelkeznie kell arról, hogy mely szerv bír az adott ügyben hatáskörrel.

A hatáskör szabályozásánál tehát a jogalkotó egyfajta minőségi munkamegosztást végez az államigazgatás különböző szervei között. Az adott szerv rendeltetése, szakértelme alapján csoportosítja a döntési jogosultságokat a szervezetrendszeren belül.

A hatásköröket különböző szempontok szerint szokták csoportosítani.
Megkülönböztetünk ún.

- általános és
- különös hatásköröket.

Általános hatásköre van a szervnek, ha az államigazgatás minden ágára vonatkozóan rendelkezik döntési jogosítványokkal.
Különös hatásköre van azoknak az államigazgatási szerveknek, amelyek csak egy meghatározott igazgatási ágazatban hozhatnak döntéseket.
A hatáskör lehet

- anyagi jogi és
- eljárási jogi hatáskör

Anyagi jogi hatáskörről beszélünk, ha az államigazgatási szerv az ügy érdemében hozhat döntést, vagy annak megváltoztatására, kiegészítésére, megsemmisítésére, visszavonására jogosult. (Anyagi jogi hatáskör pl. az építési engedély kiadása, működési engedély visszavonása, felújításra, karbantartásra kötelezés, hatósági igazolvány kiadása stb.)

Eljárásjogi hatásköre van az államigazgatási szervnek, ha az érdemi döntést megelőző eljárásban, az érdemi döntéshez vezető „úton" *hozhat* olyan *döntéseket,* amelyek elősegítik a megfelelő érdemi döntés meghozatalát. (Eljárásjogi hatásköre van az államigazgatási szervnek, ha pl. a kérelem kiegészítését rendeli el, a bizonyítási eljárásban tanúmeghallgatást rendel el, vagy helyszíni szemle megtartásáról dönt. Az eljárásjogi hatáskörök általános szabályait a Ket. tartalmazza.).

Fontos megkülönböztetni

- az elsőfokú és
- a másodfokú hatáskört.

Elsőfokú hatáskörében jár el az államigazgatási szerv, ha az adott ügyben elsőként hoz érdemi döntést. Másodfokú hatáskört gyakorol az államigazgatási szerv, ha egy másik államigazgatási szerv által már korábban meghozott elsőfokú érdemi döntést akár kérelemre, akár hivatalból felülbírál (pl. fellebbezés vagy felügyeleti eljárás keretében).

A hatáskör nem csak döntési jogosítványt ad az államigazgatási szervnek, hanem a hatáskör gyakorlása kötelezettség is.
Hatósági ügyben az államigazgatási szervtől a hatáskörébe utalt ügy nem vonható el, tehát annak az államigazgatási szervnek kell meghoznia a döntést, amelyikhez a jogszabály a hatáskört telepítette.

Illetékesség

Az illetékesség az azonos hatáskörű szervek közötti területi munkamegosztást jelenti. Azaz míg a hatáskör a „mit tehet az államigazgatási szerv?" kérdésre ad választ, az illetékesség a„hol teheti az államigazgatási szerv?" kérdést válaszolja meg.
Egyszerű példával élve az építési engedély kiadása a kiemelt építéshatósági jogkörrel rendelkező jegyző hatásköre. Az ilyen hatáskörrel rendelkező jegyzők száma több száz is lehet. De hogy a konkrét építkezés ügyében melyik jár el a több száz közül, azt az illetékességi szabály fogja meghatározni, nevezetesen az ingatlanhoz legközelebb eső város jegyzője lesz az eljárásra jogosult. A konkrét ügyben való döntési jogosultságot mindig a hatáskör és az illetékesség együtt adja meg, tehát *csak akkor járhat el (de akkor köteles is eljárni) egy ügyben az államigazgatási szerv, ha egyszerre van hatásköre és illetékessége is.*

Hatósági jogkör

Az államigazgatási szervek működésében kiemelt szerepet játszik a hatósági jogkör gyakorlása.
A hatósági jogkör olyan speciális jogosítvány, amelynek segítségével az államigazgatási szervek közhatalmi eszközökkel oldhatnak meg bizonyos állami feladatokat.
A hatósági jogalkalmazás az államigazgatási szerveknek, mint hatóságoknak olyan tevékenysége, amelyet a nekik alá nem rendelt személyekre, szervekre vonatkozóan gyakorolnak, és amelynek a célja, hogy az általánosan kötelező jogszabályt konkrét ügyekben alkalmazzák, és ennek során ún. hatósági döntéseket hoznak, vagy egyéb hatósági jogérvényesítő cselekményeket végeznek.
Hatóságnak csak azt az államigazgatási szervet nevezzük, amelyik rendelkezik hatósági jogkörrel.
Az államigazgatási szervezetrendszerben nem minden államigazgatási szervnek van hatósági jogköre. A hatósági jogkört tehát mindig külön jogszabályi felhatalmazás biztosítja az államigazgatási szerv számára. A hatósági jogkör szabályozásakor a jogalkotónak mindig pontosan meg kell határozni, hogy mi lehet a hatósági jogkör tartalma.

A hatósági jogalkalmazást mindig olyan szervekre, személyekre vonatkozóan gyakorolja az államigazgatás, akikkel nem áll szervezeti alá-fölérendeltségi kapcsolatban. Ezért különösen fontos, hogy jól szabályozott legyen a hatósági jogkör gyakorlása, hiszen a hatósági jogalkalmazás során hazai és külföldi állampolgárok, állami és nem állami szervezetek, vállalkozások egyaránt szerepelhetnek.

A hatósági jogkör célja, hogy általánosan kötelező jogszabályt egyedi ügyekben alkalmazzon, és érvényre juttasson a hatóság. A jogalkotási folyamatban nem lehet minden egyes ügyre előre megállapítani a szabályokat, a jogalkotó csak a legfontosabb esetekre „látja előre” a szabályozás lehetőségét. A jogszabály adta keretek között azonban az ügyfelekhez közel álló államigazgatási szerv tudja „ráigazítani” a jogszabályt a konkrét ügyekre.
Miközben a hatóság egyedi ügyben alkalmazza a jogszabályt, ennek során számos olyan döntést hoz, amelyekkel érvényre juttatja a jogalkotó akaratát. Ezeket a döntéseket nevezzük jogérvényesítő cselekményeknek. Ezek közül a leggyakoribb a hatósági határozat, de gyakran ún. hatósági intézkedést bocsát ki az államigazgatás, vagy hatósági ellenőrzést végez.

Az általános közérdek megjelenése az államigazgatási feladatokban

Az államigazgatás működésére jellemző, hogy az általános közérdek érvényre juttatásáért dolgozik.
A közigazgatási feladatok közül vannak olyan feladatok, amelyeket csak államigazgatási szervezetrendszerben lehet hatékonyan megoldani. Ugyanakkor vannak olyanok is, amelyeknél drága, és nem hatékony az államigazgatási feladatmegoldás.

- Egyes igazgatási feladatok csak központi szinten jelennek meg (pl. a külügyi kapcsolatok, atomenergia-ügyi igazgatás).

Azokat a feladatokat, amelyek csak központi szinten jelennek meg, szükségképpen csak államigazgatási szervezetek keretei között lehet megoldani, hiszen a központi igazgatásban túlnyomó többségében államigazgatási szervek működnek. Ezeknek a feladatoknak a megoldásához nem szükséges kisebb területi egységek érdekeit figyelembe venni, hiszen fel sem merül, hogy partikuláris érdeket érintene a feladat végrehajtása.

- Egyes igazgatási feladatok ellátása a helyi érdekek szempontjából közömbös.

Ezeket azért kell államigazgatási szervezetrendszerben megszervezni, mert ugyan nem csupán központi szinten merülnek fel, hanem az ország kisebb-nagyobb területi egységeiben is, de a feladat végrehajtásának módja közömbös a helyi érdekek szempontjából. Ezekben az ügyekben a helyi területi önkormányzatok nem érdekeltek, a feladat-végrehajtás módját nem színezi helyi érdekeltség. Ebbe a körbe sorolható pl. az Országos Meteorológiai Szolgálat és helyi szerveinek, a meteorológiai állomásoknak a tevékenysége.

- Egyes igazgatási feladatokat a helyi érdekekkel szemben is érvényesíteni kell.

Legtipikusabb példája közegészségügyi hatóság az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat működése, hiszen nem lehet az önkormányzatok szándékától, lehetőségeitől, hozzáértésétől függővé tenni egy járványveszély elhárítását. Ugyancsak ez a helyzet a környezetvédelmi igazgatásban, ahol a környezeti veszélyhelyzetet lehet, hogy éppen az önkormányzat gazdálkodó szerve okozta.

- Egyes igazgatási feladatok érintik a helyi érdekeket, de területi megjelenésük miatt nem célszerű önkormányzati szinten intézni őket.

Ha a feladat végrehajtása speciális illetékességen alapul, akkor csak államigazgatási szervezetben lehet végrehajtani, hiszen nincs olyan önkormányzat, amelynek az illetékességi területe pl. a Tisza vízgyűjtő területéhez igazodna. Erre az ún. területközi (más szóval: körzeti) illetékességre számos példát találunk a hazai államigazgatási rendszerben.
Ilyen a környezetvédelmi vagy a bányászati igazgatás területi szervezetrendszere.

- Egyes igazgatási feladatoknál kiemelt jelentősége van a különleges szakértelemnek.

Ha egy feladat végrehajtása speciális szaktudású köz- vagy kormánytisztviselőkön alapul, akkor valószínű, hogy államigazgatási szervezetben oldják meg a feladatot, hiszen az önkormányzatok nem tudnak ennyi különleges szaktudással rendelkező szakembert (pl. építész, vegyész stb.) foglalkoztatni. Nincs is rá szükségük, hiszen egy önkormányzat területén egy-egy ügyfajtából nincs annyi, hogy érdemes legyen erre megfelelő szakképesítésű ügyintézőt felvenni.
Gyakran szükséges speciális technikai, tárgyi feltételek biztosítása.
A különleges szaktudáshoz sokszor különleges tárgyi feltételek, pl. labor, speciális mérőműszerek, drága gépek, gyógyszerek, vegyszerek szükségesek. Amennyiben a feladatot csak ezzel lehet ellátni, akkor szintén valószínűbb az államigazgatási szervezetrendszerhez telepítés, hiszen ezeknek a tárgyi eszközöknek a beszerzése rendkívül költséges, és az önkormányzatok nem tudják biztosítani.
Ha a feladat finanszírozása különlegesen költséges, akkor szintén a koncentrált megoldás látszik helyesebbnek.
Ha a feladat végrehajtásához szükséges információk csak valamely központi nyilvántartásból szerezhetők be, akkor azt célszerűbb államigazgatási szervezetrendszerre bízni.

Az államigazgatás működésének tagolása

Az államigazgatás alapvető rendeltetése a társadalomban működő legkülönfélébb szervezetek tevékenységének, a polgárok magatartásának a köz érdekében történő befolyásolása. Ennek megfelelően az államigazgatás működésére az a jellemző, hogy döntő súllyal az államigazgatás szervezeti rendszeréhez nem tartozó szervezetek és természetes személyek felé végez igazgatási tevékenységet.
Külső vagy belső igazgatás:

- *Az államigazgatás tevékenysége döntő mértékben az államigazgatási rendszeren kívülre irányuló, a külső működés körébe tartozó tevékenység.* (A külső működés

körébe tartozik pl.: az államigazgatási szervek jogalkotó tevékenysége vagy a jogszabályok érvényesítése érdekében végzett hatósági jogalkalmazó tevékenysége).

- A külső tevékenység elengedhetetlen feltétele az államigazgatási rendszeren belüli igazgatás, a belső működés.

A belső működés arra szolgál, hogy az államigazgatási szervezetrendszeren és az egyes államigazgatási szerveken belül megteremtse a szervezetrendszer, illetőleg az egyes szervek munkájához szükséges szervezeti, személyi és dologi feltételeket (pl.: az államigazgatási szervek belső igazgatása, az alárendelt államigazgatási szervek irányítása).

Az igazgatottak személye szerint:

- csak fizikai személyeket, állampolgárokat érintő igazgatás (pl.: társadalombiztosítási igazgatás, menekültügyi igazgatás stb.).
- kizárólag szervezetek működésének befolyásolására irányuló igazgatás (pl.: törvényességi ellenőrzés, az alárendelt szervek irányítása, pénzügyi szervezetek felügyelete).
- mind a polgárok, mind a társadalomban működő szervezetek igazgatása (pl.: a különböző tevékenységek, létesítmények engedélyezésére irányuló államigazgatási tevékenységek szempontjából rendszerint közömbös, hogy szervezet, vagy polgár áll-e az igazgatott pozíciójában, ilyen akár egy építési engedély).

Az államigazgatási szervek a közhatalom gyakorlása során jogszabályokat alkothatnak, illetőleg a jogszabályok érvényesítése érdekében hatósági tevékenységet végeznek.

Az államigazgatási szervek jogalkotó tevékenysége

Az államigazgatási rendszerben a Kormány, illetőleg a Kormány tagjai és bizonyos autonóm államigazgatási szervek (a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, valamint a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke) rendelkeznek jogalkotó (jogszabályalkotó) hatáskörrel.
A Kormány az Alkotmányban meghatározott feladatkörében, illetőleg törvény felhatalmazása alapján annak végrehajtására alkothat rendeletet. *A Kormány tehát rendeletet adhat ki* a törvények végrehajtására, de a Kormány rendelkezik elsődleges, eredeti jogalkotási hatáskörrel is, feladatkörében szabályozhat olyan társadalmi viszonyokat is, amelyeket törvény még nem szabályozott. A Kormány rendeletalkotási hatásköre azonban nem korlátlan. rendeletében nem szabályozhat olyan társadalmi viszonyokat, amelyeket az Alkotmány szerint csak törvényben lehet szabályozni. Korlátozza még a kormány rendeletalkotási jogkörét az is, hogy kormányrendelet nem lehet ellentétes az Alkotmánnyal és az Országgyűlés által alkotott törvénnyel.
A kormány tagjai, a miniszterelnök és a miniszterek is alkothatnak rendeletet. A Kormány tagjai feladatkörükben eljárva rendeletet adnak ki törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján. A kormány tagjainak rendelete ennek alapján a törvények, illetőleg kormányrendeletek végrehajtására alkotott végrehajtási jogszabály, amely nem lehet ellentétes az alkotmánnyal, valamint nem ütközhet törvény, vagy kormányrendelet rendelkezéseibe.

2011-től két olyan államigazgatási szerv vezetője is jogosult rendeletet alkotni, amelyek nem tartoznak a Kormány irányítása alá, ezek

- *a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete* továbbá
- *a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke*

8) Az államigazgatási szervek hatósági tevékenysége

A hatósági tevékenység az államigazgatási szerveknek a jogszabályok érvényesítése érdekében végzett tevékenysége. Jellemzője, hogy a külső működés körébe tartozó tevékenység, amelynek során az államigazgatási szervek a tőlük független szervezetek és személyek ügyeiben járnak el a közérdek érvényesítése érdekében.

a) hatósági jogalkalmazó tevékenység

Bizonyos esetekben a jogszabály feljogosítja vagy kötelezi az államigazgatási szerveket, hogy meghatározott feltételek fennállása esetén jogokat állapítsanak meg, vagy kötelezettségeket írjanak elő a polgároknak, illetőleg szervezeteknek. Pl. miniszteri rendeletek szabályozzák azokat a személyi, tárgyi, szakmai minimumfeltételeket, amelyeket az egyes egészségügyi intézményeknek ahhoz, hogy működési engedélyt kapjanak, működésük során biztosítaniuk kell. Az egészségügyi intézmények csak akkor kezdhetik meg működésüket, ha az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat illetékes intézete a működési engedélyezési eljárás során ellenőrizte, hogy az intézmény megfelel-e ezeknek a jogszabályi követelményeknek és működési engedélyben feljogosítja az egészségügyi szolgáltatás nyújtására.

A közigazgatási szerveknek azt a tevékenységét, amikor a jogszabály alapján egyedi ügyekben jogokat, kötelezettségeket állapítanak meg, szankciót alkalmaznak, vagy jogvitát döntenek el, nevezzük hatósági jogalkalmazó tevékenységnek.

- *A hatósági jogalkalmazás keretében a hatóság számtalan jogot megállapító határozatot hoz. Ezek között a leggyakoribbak az engedélyek.*

A jogi szabályozás leggyakrabban olyan tevékenységek gyakorlását köti engedélyhez, amelyek esetén a tevékenység gyakorlására vonatkozó jogszabályok megsértésének következményei utólag nem, vagy csak súlyos áldozatok árán szüntethetők meg. Az engedélyezési eljárásban a hatóság feladata az, hogy a tevékenység megkezdése előtt ellenőrizze, hogy a tervezett tevékenység megfelel-e a jogszabályok előírásainak. Az engedélyhez kötött tevékenységek esetén a tevékenység engedély nélküli gyakorlása jogellenes és szankciót von maga után. A jogi szabályozás gyakran köti államigazgatási szervek engedélyéhez valamely beruházás létesítését (pl.: engedélyhez kötött a hírközlési berendezések, vasút, út, erőmű stb. létesítése), általános megoldás az, hogy amennyiben valamely berendezés, építmény létesítéséhez engedély szükséges, a jogi szabályozás engedélyhez köti a létesítmény használatba vételét, későbbi átalakítását, felújítását és használati módjának megváltoztatását is. Gyakori engedélyfajta az államigazgatásban valamely áru, termék (pl.: gyógyszerek, élelmiszerek, fegyver, lőszer, robbanóanyag stb.) előállításának, forgalomba hozatalának engedélyezése.
Jellemző engedélytípus az is, amikor valamely az állampolgárok, szervezetek széles körét érintő szolgáltató tevékenység gyakorlását köti engedélyhez a jogi szabályozás (pl.: hitelintézeti tevékenység, gáz-, villamosenergia-szolgáltatási tevékenység, egészségügyi szolgáltatás engedélyezése).
Az engedélynek sajátos formája a jogban az, amikor valamely magatartást általában tilt a jog, mert az valamely közérdeket, vagy valamely közösség érdekeit sérti, azonban kivételes esetekben, jogszabályban meghatározott feltételek mellett lehetőséget ad a tilalom feloldására, illetőleg az általános szabályoktól való eltérésre.
A hatóság ilyenkor az engedélyezési eljárás során azt vizsgálja, hogy fennállnak-e a tilalom feloldásának, az általános szabálytól való eltérés feltételei (pl.: a kulturális örökségvédelmi

iroda, mint a kormányhivatal szakigazgatási szerve, hatóságként műemlékvédelmi okból az országos építésügyi szabályoktól és nemzeti szabványoktól való eltérést engedélyezhet).
Új, sajátos területe a hatóságok jogalkalmazó tevékenységének a gazdasági jellegű szolgáltató tevékenységek kapcsán *az engedélyek helyett alkalmazandó ún. bejelentési eljárások köre*, melyek kapcsán a felügyeleti és ellenőrzési feladatok különösen kiemelt szerepet játszanak (részletesen a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény). Jogot állapít meg a hatóság akkor is, amikor az államigazgatás anyagi javaknak jogszabályban meghatározott feltételek és rend szerinti elosztásáról dönt. Ebben az esetben az államigazgatási jogalkalmazás garantálja az elosztás során a jogszabályi rendelkezések érvényesülését, azt, hogy a jogszabályban meghatározott jogosultak jussanak hozzá az anyagi javakhoz. Így pl.: jogalkalmazó tevékenység során állapítják meg a társadalombiztosítás szervei a társadalombiztosítás pénzbeli ellátásaira való jogosultságot (táppénz, nyugdíj).

- *A hatósági jogalkalmazás keretében a közigazgatási szervek széles körben állapítanak meg kötelezettségeket.*

Kötelezést tartalmazó határozatban előírhat meghatározott cselekvést, cselekvéstől való tartózkodást, cselekvés abbahagyására kötelezhet. A hatósági kötelezést általában akkor írja elő a jogi szabályozás, ha megsértették a jogot. Ekkor hatóság a jogsértés abbahagyását, illetőleg a jogsértő állapot megszüntetését, a jogszerű állapot helyreállítását írja elő kötelezést tartalmazó határozatában (pl. a környezetvédelmi hatóság felfüggesztheti, megtilthatja, korlátozhatja az engedélytől eltérő hulladékgazdálkodási tevékenységet). A hatósági kötelezés lehet az eszköze valamely jogszabályban előírt kötelezettség érvényesítésének (pl.: a kulturális örökségvédelmi iroda, ha a védett épület tulajdonosa a törvényben előírt jó karbantartási kötelezettségének nem tesz eleget, elrendelheti a védett épület felülvizsgálatát, helyreállítását). A hatósági kötelezés lehet valamely veszélyhelyzet megelőzésének, elhárításának eszköze (pl.: életet, testi épséget veszélyeztető épület átalakítására, lebontására kötelezés). De helye lehet hatósági kötelezésnek valamely közérdekű cél megvalósítása érdekében (pl.: a természetvédelmi hatóság a fokozattan védett növény- és állatfajok élőhelye körül használati és gazdálkodási korlátozást írhat elő).

- *Az államigazgatási szervek hatósági jogalkalmazó tevékenységük keretében kivételesen végeznek ún. kvázi bíráskodási tevékenységet is, amikor a jogalanyok között keletkezett jogvitákat döntenek el (pl.: ilyen jogvitákat elbíráló funkciója van a Közbeszerzési Döntőbizottságnak vagy a Versenytanácsnak).*

Ez a tevékenység természetesen nem elsődlegesen a közigazgatásra jellemző, hiszen a jogviták eldöntésének elsődleges terepe a bírósági jogalkalmazás.

- *A hatósági jogalkalmazás keretében az államigazgatási szervek széles körű szankció-megállapítási hatáskörrel rendelkeznek.*

Egyaránt alkalmazhatnak ún. reparatív szankciókat, amelynek célja a jogszerű állapot helyreállítása (pl.: az engedély visszavonása, a tevékenység felfüggesztése) és represszív (büntető jellegű) szankciókat, amelynek célja a jogsértő felelősségre vonása, joghátrány alkalmazása a jogsértővel szemben. A tipikus államigazgatási represszív szankció a bírság.

- *Az államigazgatási szervek által végzett hatósági tevékenység körébe tartozik a különféle közhitelű nyilvántartások vezetése, illetőleg a hatósági bizonyítványok, igazolványok kiállítása is.*

A közhitelű nyilvántartások vezetése során az államigazgatási szervek állampolgárok és szervezetek adatait és adatainak változását tartják nyilván. Ezek a nyilvántartások lehetnek olyanok, amelyek csak a bennük foglalt tények, adatok bizonyítására szolgálnak, a nyilvántartásba való bejegyzésből jogok, kötelezettségek nem származnak (pl.: választói névjegyzék, személyi adat- és lakcímnyilvántartás stb.).
De vezetnek az államigazgatási szervek olyan nyilvántartásokat, amelyekbe a bejegyzésnek jogot keletkeztető hatása van (ilyen pl.: az ingatlan-nyilvántartás, a vevő az ingatlan tulajdonjogát a nyilvántartásba való bejegyzéssel szerzi meg, vagy a gyógyszer-törzskönyv, gyógyszert csak akkor lehet forgalomba hozni, ha a törzskönyvbe bejegyezték).
A hatósági bizonyítványok valamely tény, állapot vagy adat igazolására szolgálnak (pl.: erkölcsi bizonyítvány, tulajdoni lap másolata). A hatósági igazolványok az ügyfél adatainak és jogainak rendszeres igazolására szolgáló okmányok (ilyen pl.: a személyi igazolvány).
A hatósági nyilvántartásoknak, bizonyítványoknak, igazolványoknak közös jellemzője, hogy azok közhitelűek, azaz a bennük foglalt adatokat – az ellenkező bizonyításáig – mindenki köteles valósnak elfogadni.

b) hatósági felügyelet

A jogi szabályozás másik módja az, amikor a jogszabály közvetlenül biztosít valamely jogokat, vagy ír elő kötelezettségeket a jogalanyok számra. Ezek a jogszabályok azáltal töltik be rendeltetésüket, hogy a polgárok, a szervezetek betartják, önként követik azokat. Az ilyen jogszabályok érvényesüléséhez nincs szükség a közigazgatási szervek közreműködésére. E jogszabályok érvényesítésével kapcsolatban *a közigazgatási szerveknek az a feladata, hogy ellenőrizzék, folyamatosan figyelemmel kísérjék, hogy a jogalanyok tevékenységük során betartják-e a jogszabályi előírásokat.*
Amennyiben az ellenőrzés során jogsértést állapítanak meg, a jogsértőt kötelezhetik a jogsértés abbahagyására, a jogszerű állapot helyreállítására, és intézkedhetnek a jogsértésért felelősök felelősségre vonása iránt, vagy úgy, hogy maguk alkalmaznak szankciót, vagy úgy, hogy szankció alkalmazását kezdeményezik más szerveknél. Így szabályozza a jog pl. a személyi jövedelemadó fizetésének kötelezettségét. A törvény megállapítja, hogy mi minősül adóköteles jövedelemnek, és meghatározza a jövedelemadó-kulcsokat, a törvény előírásai szerint a kifizetőhelyek befizetik az adóelőleget, az állampolgárok pedig minden évben elkészítik az adóbevallásukat, és önként befizetik az adójukat. Az adóigazgatási szerveknek az a dolga, hogy ellenőrizzék az adóbevallások jogszerűségét, és ha jogsértést állapítanak meg, kötelezik az adózót az adóhiány megfizetésére és a jogsértés mibenlététől függően bírságot (adóbírságot, mulasztási bírságot) állapítanak meg, illetőleg súlyos jogsértés esetén büntetőeljárást kezdeményezhetnek.
Az államigazgatási szerveknek ezt a tevékenységét nevezzük hatósági felügyeletnek. *A hatósági felügyelet gyakorlása során jogalkalmazásra, jogot, kötelezettséget megállapító határozat meghozatalára csak akkor kerül sor, ha a felügyeletet gyakorló hatóság jogsértést állapít meg.*

A hatósági felügyeleti tevékenység alapvető funkciója, hogy a felügyeletet gyakorló közigazgatási szerv folyamatosan figyelemmel kísérje, ellenőrizze, hogy a „gondozására

bízott" jogszabályok címzettjei betartják-e a jogszabályok, illetőleg az azok alapján kiadott egyedi hatósági határozatok előírásait.
Ha a jogalanyok jogkövető magatartást tanúsítanak, akkor a hatósági felügyelet pusztán az ellenőrzési jogosultság gyakorlásában nyilvánul meg. *Ha a hatóság az ellenőrzése során jogsértést tapasztal, vagy megállapítja, hogy fennáll a jogsértés veszélye – ami rendszerint valamely veszélyhelyzet fennállását jelenti –, akkor a felügyeletet gyakorló szerv jogosult hatósági aktusok kibocsátására, kötelezhet a jogsértés abbahagyására, a jogsértő állapot megszüntetésére, másrészt szankciót alkalmazhat.*

- A hatósági felügyelet tehát egyrészt ellenőrzési jogosítványokat foglal magában (a helyiségekbe belépés, iratok megtekintése, az ellenőrzöttek meghallgatásának joga, eszközök, a felhasznált anyagok műszeres vizsgálatának elvégzése, mintavétel stb.) Az ellenőrzött az ellenőrzési cselekmények tűrésére köteles.

Ha az ellenőrzés során a szerv jogszabálysértést észlel:

- azonnal végrehajtandó hatósági intézkedést tehet a veszélyhelyzet elhárítása érdekében (pl. a tisztiorvosi szolgálat felügyelője az étteremben végzett ellenőrzés során megsemmisítheti a romlott élelmiszert, a munkavédelmi felügyelő elrendelheti a munkavédelmi felszerelés azonnali használatát stb.);

- hatósági jogalkalmazói határozatot hozhat, amelyben kötelezhet a megállapított hiányosságok megszüntetésére, a jogszerű állapot helyreállítására, gyakran a hiányosságok megszüntetéséig korlátozhatja, felfüggesztheti az ellenőrzött szerv, vagy személy tevékenységét;

- intézkedik a jogsértésért való felelősség megállapítása iránt:

Ezt teheti úgy, hogy alkalmazza a hatáskörébe utalt szankciókat – majd minden felügyeletet gyakorló hatóságnak van saját szankcióalkalmazási hatásköre: szabálysértési bírságot szabhatnak ki, vagy valamely speciális anyagi jogi szankciót alkalmazhatnak (pl. tűzvédelmi bírság, fogyasztóvédelmi bírság, adóbírság stb.);
ha nincs hatásköre szankció alkalmazására, illetőleg a jogsértés jellege, súlya más szankció alkalmazását teszi szükségessé, felelősségre vonást kezdeményez (pl. büntető-, fegyelmi eljárást kezdeményez).

A felügyeleti tevékenység sajátos fajtája a törvényességi felügyelet.

A törvényességi felügyelet valamely szerv működése feletti felügyelet gyakorlását jelenti.
Az államigazgatási rendszerhez képest önállósággal, autonómiával rendelkező testületek, főként önkormányzatok (pl. a köztestületi önkormányzatok, egyetemek, főiskolák, területfejlesztési tanácsok) felett, működésük törvényességének biztosítása érdekében az állam szervei törvényességi felügyeletet gyakorolnak.
Az állami törvényességi felügyelet keretében a felügyeletet gyakorló szervek azt ellenőrzik, hogy a szervezet működése, döntései megfelelnek-e a jogszabályok, a belső szabályzatok előírásainak. Ha az ellenőrzés során az ellenőrzést végző szerv törvénysértést tapasztal, intézkedik a törvénysértés megszüntetése iránt. A törvénysértés megszüntetése érdekében felhívhat annak megszüntetésére, összehívhatja a testületet a felhívás megtárgyalására, kezdeményezheti a törvénysértésért felelős személyek felelősségre vonását. Ha a felhívásnak

a testület nem tesz eleget, mód van a törvénysértő döntés megsemmisítésére, *a törvényességi felügyelet keretében a felügyeletet gyakorló szerv a döntést nem változtathatja meg.*
Súlyos és ismétlődő törvénysértés esetén a jogi szabályozás általában módot ad a törvényes működés helyreállítása érdekében a szervezet autonómiájának felfüggesztésére, illetőleg vezető testületének feloszlatására.
A jogi szabályozás általában megosztja a felügyeleti jogosítványok gyakorlását az államigazgatási szervek és a bíróságok között.
A leggyakrabban alkalmazott megoldás az, hogy a törvényességi felügyeleti jogosítványok közül az államigazgatási szervek hatáskörébe tartozik az ellenőrzés és a törvénysértés megszüntetésének, illetőleg a felelősségre vonás kezdeményezése, azoknak a jogosítványoknak a gyakorlását azonban, amelyek már beavatkozást jelentenek a felügyelt szerv tevékenységébe, már a bíróságok hatáskörébe utalja a jogi szabályozás (pl. ez a megoldás érvényesül a szakmai kamarák többségénél).

c) hatósági jogalkalmazó tevékenység és hatósági felügyelet együttese

A jogi szabályozás gyakran él a kétféle hatósági tevékenység kombinálásával, amikor valamely tevékenység gyakorlását előzetes jogalkalmazói döntéshez, engedélyhez köti, egyúttal az államigazgatási szervek folyamatos ellenőrzése, felügyelete alá is helyezi a tevékenység gyakorlását.
A fentiekben bemutatott példánál maradva az egészségügyi intézmények egészségügyi szolgáltató tevékenysége előzetes működési engedélyhez kötött, ugyanakkor az ÁNTSZ szervei folyamatosan ellenőrzik az intézmény működését, s ha hiányosságot tapasztalnak, kötelezhetik az egészségügyi szolgáltatót a hiányosságok megszüntetésére, és szankciókat alkalmazhatnak vele szemben.

d) A hatóság szakmai és szolgáltató tevékenysége

A modern társadalmakban az államigazgatási tevékenység alapvetően magas szintű szakmai tevékenységet feltételez. Széles körben vannak a hatósági tevékenység körében olyan ügyek (pl.: a környezetvédelem, a közegészségügy, az állategészségügy, fogyasztóvédelem stb. területén), amelyekben a jogalkalmazói határozat előkészítése során szaktudományi elemzéseket, laboratóriumi, műszeres vizsgálatokat kell végezni. Ez a szakmai tevékenység szerves része a hatósági jogalkalmazó tevékenységnek, e nélkül megalapozott hatósági határozat nem hozható.
A hatóságok szolgáltatást is végeznek az ügyfelek számára. Ilyen szolgáltatást végez a tűzoltóság, amikor tüzet olt, a földhivatal, amikor földmérési tevékenységet végez, az ÁNTSZ intézete, amikor laboratóriumi vizsgálatot végez a lakosság számára, védőoltásokat ad, fertőtlenítést végez stb.
Ezeknek a szolgáltatásoknak egy része kötelezően igénybe veendő, míg mások fakultatívak, vannak ingyenes szolgáltatások, míg más szolgáltatások igénybevételéért jogszabályban meghatározott díjat kell fizetni.
Valamennyi hatósági tevékenységfajta gyakorlása általában egy közigazgatási szerv hatáskörébe tartozik (pl.: az energia termelésével és szolgáltatásával kapcsolatos hatósági tevékenységek a Magyar Energia Hivatal hatáskörébe tartoznak), azonban gyakran előfordul az is, hogy a felügyeleti tevékenység ellátása elkülönült, nagy szakmai felkészültséggel rendelkező szervezet feladat- és hatáskörébe tartozik (pl.: fogyasztóvédelmi hatóság, tisztiorvosi szolgálat, munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szerv).

9) Az államigazgatás formái

Hierarchikus igazgatás

Az államigazgatási rendszerre a hierarchikus felépítés a jellemző. Alá-fölérendeltségi viszonyok jellemzik mind az államigazgatási szervek belső igazgatását, mind az államigazgatási szervezeti rendszer felépítését. Az államigazgatási szervek az államigazgatási rendszeren belül széles körben végeznek olyan tevékenységeket, amelyek alapja a szervezeti hierarchia, az igazgatási hatalom. Ebbe a körbe sorolható az államigazgatási szervek belső igazgatása, illetőleg az alárendelt államigazgatási szervek irányítása.

Államigazgatási szervek belső igazgatása

Az államigazgatási szervek belső igazgatásának feladata a szervezet működéséhez szükséges szervezeti keretek, személyi és anyagi feltételek biztosítása, a szervezeten belüli munkamegosztás kialakítása, a szervezet működésének összehangolása, a szervezet folyamatos és zavartalan működésének biztosítása. A belső igazgatás a szervezet vezetőjének a feladata, a vezetőt kisebb vagy nagyobb belsőigazgatási apparátus segíti e feladatainak ellátásában. A vezető gyakorolja a munkáltatói jogokat az államigazgatási szerv köz- és kormánytisztviselői felett, gyakorolja a gazdálkodási jogokat a szerv rendelkezésére álló pénzeszközök felett. Általában a vezetőjoga a szerv belső szervezeti tagolásának, működési rendjének szabályozása, a szervezeti és működési szabályzat megalkotása. Testületi szervek esetén a testület működését, a testületi döntések előkészítését, a testület tanácskozásának rendjét, a határozathozatal szabályait a testület az ügyrendjében szabályozza.
A vezető felel a szervezet törvényes és szakszerű működéséért. Ennek érdekében utasítási jogkörrel és a szervezet tevékenysége felett teljes ellenőrzési jogkörrel rendelkezik.
A belső igazgatás jogi kereteit, a vezetői döntési jogának határait, a szervezeten belüli alá-fölérendeltségi viszonyok jogi tartalmát a közszolgálati jog szabályai határozzák meg.

Az alárendelt államigazgatási szervek irányítása

Az irányítás önálló államigazgatási szervezetek közötti viszony, olyan tartós hatalmi viszony, Amelyben az irányítást végző államigazgatási szerv olyan jogosítványokkal rendelkezik, amelyek alkalmasak arra, hogy az irányított szerv működésére meghatározó befolyást gyakoroljon. Az államigazgatási szervezetrendszeren belül szigorú alá-fölérendeltségi viszonyok érvényesülnek, ennek megfelelően az irányító szervek rendkívül széles jogosítványokkal rendelkeznek, amelyekkel mind az alárendelt szervek feladatkörébe tartozó tevékenységek gyakorlását, mind az alárendelt szerv szervezetszerű működését befolyásolni képesek.
Az államigazgatási szervezeti rendszer egy többszintű hierarchikus rendszert alkot, amelynek csúcsán a Kormány áll. Általános megoldás az, hogy az irányítási tevékenységet és az ehhez kapcsolódó irányítási jogokat a közvetlen felettes szerv gyakorolja. Azonban nem ritka az a megoldás, hogy a jogi szabályozás megosztja az irányítási jogosítványokat a hierarchiában magasabb szinten elhelyezkedő államigazgatási szervek között és egyes irányítási jogosítványok gyakorlását az irányító szerv felettes szervének hatáskörébe utalja (pl. a szervezet létrehozásának, megszüntetésének joga a hierarchia magasabb szintjén elhelyezkedő Kormány, illetőleg minisztérium hatáskörébe tartozik, gyakran a vezető kinevezésének jogát a közvetlen irányító szerv felettes szerve gyakorolja).

A hierarchikus irányítás különleges területét *jelenti* az állam fizikai hatalmát megtestesítő *fegyveres szervezetek* (hadsereg, rendőrség stb.) *irányítása.* Főszabályként e szervezetek is az államigazgatás központi szerveinek (Honvédelmi Minisztérium, Belügyminisztérium stb.) alárendelten, hierarchikus irányítási rendszerben működnek.
Azonban e szervezetek különleges helye miatt az Alkotmány az irányítási jogosítványokat megosztja az egyes hatalmi ágak között. (parlament, államfő, Kormány).

Az állami vagyonnal gazdálkodó szervezetek igazgatása

A magyar államszocialista rendszerben a termelőeszközök és a lakásállomány meghatározó része állami tulajdonban állt. A rendszerváltozás folyamatában a privatizáció révén jelentős mennyiségű termelőeszköz és lakás került magántulajdonba, valamint a korábban egységes állami tulajdon is megszűnt, ugyanis az önkormányzatok autonómiájának az elismerésével az önkormányzati tulajdon is levált az állami tulajdon köréről.
1990-et követően mindezekre tekintettel az állami vagyon igazgatása is jelentősen átalakult.
Egyrészt sor került a korábbi önkormányzati vagyonkezelésben levő vagyonelemek, önkormányzati tulajdonba adására. Ezen vagyonelemek közül a bérlakás-állományt 1993-at követően az állam a használóinak (bérlőinek) privatizálta.
A megmaradt állami vagyon tekintetében a rendszerváltozás folyamatában kialakult rezsim viszonylag stabil volt, rendszerszerű átalakítására csak 2007-ben került sor.
Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (Vtv.) átalakította a korábbi rendszert. 2007-től az állami vagyon igazgatása egységes keretek között zajlik, amely egységes irányításából 2010-ben ismét önállósult az állami tulajdonú termőföld-vagyont kezelő Nemzeti Földalap.
Az állami vagyon kezelésének központi szerve az atipikus (nem tipikus) államigazgatási szervként felfogható, héttagú igazgatóság által vezetett ***Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.,*** *amely feladatkörében*

- előkészíti és végrehajtja a Kormány és a nemzetgazdasági miniszter állami vagyonnal kapcsolatos döntéseit,
- nyilvántartást vezet a tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó az állami vagyonról, annak alapján adatszolgáltatást nyújt,
- a tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó állami vagyont közvetlenül vagy polgári jogi szerződések útján hasznosítja,
- rendszeresen ellenőrzi a vele szerződéses jogviszonyban lévő személyek, szervezetek vagy más használók állami vagyonnal való gazdálkodását,
- az állami vagyonnal kapcsolatos polgári jogi jogviszonyokban - jogszabály eltérő rendelkezése hiányában - képviseli a Magyar Államot,
- ellenőrzi az értékesítési szerződésekben foglalt, a vevők által vállalt kötelezettségek teljesítését,
- közreműködik a Nemzeti Vagyongazdálkodási Irányelvek és az Éves Nemzeti Vagyongazdálkodási Program előkészítésében,
- az állami feladatok ellátása során a költségvetési szervek, illetve az egyéb, az állami vagyont használó természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek részére a működésükhöz szükséges állami tulajdon használatához szükséges szolgáltatásokat (üzemeltetés, beszerzés) nyújt.

Az ***Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt*** *a Magyar Állam által alapított egyszemélyes részvénytársaság, amelynek részvénye forgalomképtelen. Alapító okiratának elfogadása és módosítása a Kormány hatáskörébe tartozik.*

Az MNV Zrt. nem alakulhat át, nem válhat szét, más társasággal nem egyesülhet. Megszűnéséről az Országgyűlés törvényben rendelkezhet.
Az MNV Zrt. ügyvezetését a héttagú igazgatóság látja el, amely ily módon a stratégiai döntéseket hozza. Az MNV Zrt. tevékenységét az öttagú Felügyelő Bizottság ellenőrzi. Az MNV Zrt. operatív vezetése a vezérigazgató feladata, aki vezeti az MNV Zrt. munkaszervezetét a hatályos jogszabályok, az MNV Zrt. alapító okirata, a részvényesi jogok gyakorlója határozatai, valamint az igazgatóság döntéseinek keretei között.
Az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (Vtv.) meghatározza

- − az állami vagyonnal való gazdálkodás, valamint
- − az állami vagyon elidegenítésének

főbb szabályait.

10) Az államigazgatás és az Európai Unió

A közös európai közigazgatási terület

Az Európai Unión belül a tagországok közigazgatása a belső szuverenitás körébe tartozó kérdés, melyre nincsenek közösségi vívmányok, uniós jogi szabályozás.
A csatlakozási feltételek azonban azt követelik meg a jelölt országoktól, hogy a közösségi vívmányokat megvalósítani képes nemzeti közigazgatással rendelkezzenek.
A tagállamok szabadon megszervezhetik közigazgatásukat, annak azonban oly módon kell működnie, hogy a közösségi feladatokat ténylegesen és helyesen hajtsa végre, hogy megvalósítsa az Unió által meghatározott politikai célokat.
A tagjelölt országok közigazgatási kapacitását a világ legfejlettebb EU országait tömörítő OECD és az Európai Unió közösen működtetett intézménye a SIGMA program segíti és ellenőrzi is egyben.
Az Uniónak tehát jogában áll megkövetelnie tagállamaitól, vagy jövendő tagállamaitól, hogy közigazgatási felépítésük megbízható legyen, kiváltképpen annak érdekében, hogy jogrendjükbe időben bevezethessék a közösségi szabványokat és határozatokat, hogy területükön ténylegesen alkalmazzák ezeket az előírásokat és határozatokat, valamint, hogy ezek végrehajtása céljából az ellenőrzést és a jogviták rendezését megfelelő eszközökkel biztosítsák.
Szükséges az is, hogy az adott állam képes legyen követni az európai irányelvek összességét, a gazdasági fejlődés és társadalmi kihatásai területén.
Az integráció kiteljesedése ellenére változatlanul az Unió legfőbb célkitűzése a gazdasági integráció.
Az európai vállalkozások egyre inkább európai, vagy akár az egész világra kiterjedő, nem pedig nemzeti összefüggésben működnek. A gazdasági hatékonyság és a tranzakciók költségének csökkentése a közös pénznem bevezetését eredményezte; hasonlóképpen, ez a gazdasági szereplőket is arra vezeti, hogy tevékenységük közigazgatási és jogszabályi keretében közös szabványokat igényeljenek.
Úgy termékeik exportját, mint azok minőségének biztosítását illetően, a cégek éppúgy függvényei a kölcsönös elismerés helyes gyakorlatának, mint a kormányok.
Ily módon *lassan formát ölt az, amit ma már európai közigazgatási területnek neveznek.*
A közösségi határozatok megvalósítása megköveteli a tagállamok vezető köztisztviselőitől azt is, hogy gyakran találkozzanak. A tagállamok felelős szakemberei megszokták, hogy közösen tanulmányozzák a kérdéseket, ideértve a közigazgatás területét is. Ennek a folyamatnak a során létrejön az Unió országainak hagyományaira alapuló és azon túllépő, a saját hagyományaival bíró, közös európai közigazgatási tér. A jogállamban megkívánt

közigazgatási megbízhatóság, valamint a politika és a gazdasági fejlődés megvalósítása ennek a térnek a legfőbb jellemzője.

Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság

Magyarország európai uniós csatlakozásával egyidejűleg a központi közigazgatásban is meg kellett teremteni az Európai Közigazgatási Térhez történő kapcsolódást.
A Kormány ügyrendje mellett létezik egy külön kormányhatározat, az Európai Unió döntéshozatali tevékenységében való kormányzati részvétel összehangolásáról. (az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottságról szóló 1169/2010. (VIII. 18.) Ez a kormányhatározat szabályozza a főbb eljárási kérdéseket.

Az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB) általános feladata a Kormányzati integrációs politika, valamint az európai uniós tagságból fakadó feladatok szakmai előkészítésének, végrehajtásának koordinálása és ellenőrzése, továbbá a képviselendő tárgyalási álláspontok előkészítése és összehangolása.
Az általános egyeztetési forma alól kivételt jelentenek a politikai, gazdasági, költségvetési vagy társadalmi jelentőségénél fogva az uniós döntéshozatali eljárásokban magyar érdekek szempontjából kiemelkedő jelentőségű vagy a kormány általános integrációs politikája szempontjából meghatározó fontosságú kérdések, valamint az EKTB vitás kérdései. Az ilyen kérdésekben a külügyminiszter és az érintett miniszter együttes előterjesztésére a Kormány dönt. Az EKTB elnöke a Külügyminisztérium illetékes államtitkára.
Az EKTB tagjai a Miniszterelnökség és a minisztériumok - a szervezeti és működési szabályzat szerint az európai uniós tagsággal összefüggő kérdésekben feladat- és hatáskörrel rendelkező - helyettes államtitkárai. *Az EKTB heti rendszerességgel ülésezik, indokolt esetben rendkívüli ülést tart.* Az EKTB ülésének napirendjét - tagjai javaslatainak figyelembevételével - az elnök határozza meg. Az EKTB működésével kapcsolatos adminisztratív és előkészítő feladatokat a Külügyminisztériumban működő titkárság látja el. A Kormány európai uniós politikája, valamint az európai uniós tagságból fakadó feladatok előkészítésére és az uniós döntéshozatali eljárások során képviselendő tárgyalási álláspontok kialakítására, az uniós politikák alakulásának nyomon követésére és a szükséges kormányzati intézkedések koordinálására *szakértői csoportok működnek. (Jelenleg, 2011. január 1.-én 53 szakértői csoport működik.)*
A szakértői csoport minden, a feladatkörébe tartozó, az uniós döntéshozatali eljárásban napirenden kérdéssel kapcsolatban írásbeli tárgyalási álláspontot készít.
Az Európai Unió intézményeitől érkező dokumentumokat a Külügyminisztérium közvetlenül küldi meg az érintett minisztériumnak, illetve központi államigazgatási szervnek. Amennyiben az Európai Unió intézményeitől az uniós tagsággal, különösen az uniós tagságból fakadó kötelezettségekkel öszszefüggő bármilyen dokumentum, megkeresés érkezik közvetlenül valamelyik minisztériumhoz, vagy központi államigazgatási szervhez, azt a minisztérium, illetve központi államigazgatási szerv tájékoztatásul, vagy illetékességből továbbítja a Külügyminisztériumnak.
A Tanács ülésén a Kormányt, a miniszter vagy államtitkár távolléte vagy akadályoztatása esetén az Állandó Képviselet vezetője, illetve az Állandó Képviselet vezetőjének helyettese képviselheti. A Tanács működéséhez nem kapcsolódó bizottságok ülésein az uniós jogi aktus végrehajtásáért első helyen felelős minisztérium szakértői csoport tagja vesz részt.

A területi (és helyi) államigazgatási szervek és államigazgatási feladatot ellátó önkormányzati tisztviselők kapcsolódása az Európai Közigazgatási Térhez

Az Uniónak nincs saját területi-tagállami végrehajtó rendszere, hanem aktusait az egyes tagállamok hajtják végre. Ezen szabályok tagállami végrehajtása az uniós jog és a hazai jog alapján is a magyar közigazgatás feladat- és hatáskörrel rendelkező – jellemzően államigazgatási jellegű – szervének feladata. A hatóságoknak az uniós aktusok végrehajtásával kapcsolatos feladatairól alapvetően a hazai eljárási szabályok rendelkeznek.
A magyar hatóságoknak a különböző uniós tagállamok hatóságaival való együttműködésének alapvetőszabályait a Ket., míg részletes rendelkezéseit az egyes ágazati jogszabályok rendezik.
A Ket. kimondja, hogy ha a Magyar Köztársaságnak által kötött többoldalú nemzetközi szerződés – így a magyar csatlakozási szerződés – ezt lehetővé teszi, a hatóság a jogsegély teljesítése érdekében külföldi hatósághoz fordulhat, illetve köteles teljesíteni a külföldről érkező jogsegélykérelmet.
Ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, a nemzetközi jogsegélyügyben érintett magyar és külföldi (nemzetközi) hatóság közvetlenül érintkezik egymással. Ha a magyar hatóság előtt nem ismert, hogy a jogsegélykérelem teljesítése az érintett külföldi állam melyik hatóságának hatáskörébe tartozik, a kérelmet felügyeleti szervén keresztül a külpolitikáért felelős miniszterhez juttatja el.

Külföldi határozat végrehajtásánál – ha törvény másként nem rendelkezik, vagy a viszonossági gyakorlatból más nem következik – a Ket. szabályai szerint kell eljárni. A külföldi határozat végrehajtása a határozatot kibocsátó vagy a külföldi jog szerint a végrehajtásra hatáskörrel rendelkező hatóság megkeresése alapján rendelhető el. A külföldi hatóság megkeresése alapján akkor lehet eljárni, ha a megkereséshez csatolták a kötelezettséget megállapító végrehajtható határozatot, valamint a megkeresés és a határozat hivatalos magyar nyelvű fordítását. A külföldi határozat belföldön akkor hajtható végre, ha megfelel a Ket.-ben meghatározott általános feltételeknek. A külföldi határozat végrehajtására irányuló megkeresést a kijelölt hatósághoz kell megküldeni.
Ha a magyar jog szerint hatáskörrel rendelkező hatóság nincs, és a bíróság hatásköre sem állapítható meg, a kijelölt hatóság a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter állásfoglalását kéri.

III. Rész: Az önkormányzati igazgatás

1) A helyi önkormányzati rendszer az Alkotmányban

A helyi önkormányzati rendszer része az állami szervezetrendszernek, és fontos eleme a hatalmi tagozódásnak.
Minden ország közigazgatási rendszere tehát más és más, azonban a közös jellemzők alapján a közigazgatás-tudomány több rendszertípust különböztet meg.
A leggyakrabban használt felosztás megkülönbözteti az angolszász (amerikai) és az európai (kontinentális) rendszereket.

Az angol típusú önkormányzati rendszer jellemzője, hogy *a helyi ügyek terjedelme viszonylag szűk,* a helyi igazgatás erősen megosztott. A nagyobb felelősségű önkormányzati szervek mellett a helyi közszolgáltatásokat speciális körzeti hatóságok biztosítják.
Ezek a köztestületek testületi irányítás alatt állnak, amelyek tagjai a szolgáltatást igénybe vevők, az önkormányzatok képviselői és a miniszter által delegáltak. E rendszer sajátossága, hogy a nagyvárosi térségeket leszámítva a falusi tanácsok csekély önkormányzati hatáskörrel rendelkeznek, funkciójuk a körzeti és a megyei önkormányzatok felé való érdekközvetítés. A városi szint széles felelősségi körrel rendelkezik, azokban az önkormányzati feladatokat elsősorban a területi (megyei) szintű önkormányzatok látják el.

A francia típusú önkormányzati rendszer arra az alapelvre épül, hogy *a helyi önkormányzatok a helyi közügyek széles körét fogják át.* Az önkormányzati rendszer további jellemzője, hogy csak kivételesen láthatnak el önkormányzati feladatot állami vagy speciális hatóságok. A községi, a települési szintű önkormányzatok száma magas, *általában minden település rendelkezik önkormányzati jogokkal.* Ennek viszont általában az a következménye, hogy a községi szint nem rendelkezik átfogó felelősségi körrel, a hatáskörök nagyobb részét a nagyobb teljesítőképességű önkormányzatok (városok), illetve a megye látják el.
Jellemzője ennek az önkormányzati rendszernek, hogy kialakultak a regionális (tartományi) szintek. Az önkormányzati feladatellátást a társulási rendszer is segíti,

A helyi önkormányzat fogalmának lényegi elemeit az Alkotmány és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) többféle módon bontja ki.
Az Alkotmány szerint: a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak a közösségét megilleti a helyi önkormányzáshoz való jog.
A helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása. Az Alkotmány rendelkezései alapján tehát az önkormányzás alanya a választópolgárok közössége. Az önkormányzáshoz való jog közösségi jog.
Ez azt jelenti, hogy az egyént akkor illeti meg e jog, ha tagjává válik annak a közösségnek, amelyik e joggal rendelkezik (választójogosult és az adott település, illetve a megye lakosa).

Az Alkotmányban meghatározott önkormányzati jogok csoportjai:

a) a helyi döntés önálló meghozatalához kapcsolódó jogok,
b) a petíciós jog,
c) az önállósági pozíció védelméhez kapcsolódó jogok.

a) a helyi döntés önálló meghozatalához kapcsolódó jogok,

A helyi önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati ügyekben önállóan szabályoz és igazgat, döntése kizárólag törvényességi okból vizsgálható felül. Az autonómia keretében a képviselő-testület önállóan alakítja ki szervezetét és működését, önkormányzati jelképeket alkothat, helyi kitüntetéseket és címeket alapíthat. Az önkormányzat képviselő-testülete megbízatásának lejárta előtt kimondhatja önfeloszlatását, amely egyben a polgármester megbízatásának megszűnését is eredményezi.
A hatáskörök önálló gyakorlásához kapcsolódik, hogy *a helyi képviselő-testület szabadon társulhat más helyi önkormányzattal,* törvényben meghatározott szabályok szerint a képviselő-testület társulására egyes hatáskörét átruházhatja.
A nemzeti vagyon jelentős része a helyi önkormányzatok tulajdonában van.
A jogi önállóság mellett elengedhetetlen eleme az önállóságnak a gazdasági és gazdálkodási önállóság is.
A képviselő-testület

- önállóan gyakorolhatja a tulajdonost megillető jogokat;
- tulajdonával törvényi keretek között önállóan rendelkezhet;
- önkormányzati bevételeivel szabadon gazdálkodhat;
- megfelelő saját bevételre jogosult és
- saját felelősségére vállalkozhat.

b) a petíciós jog

Az önállóság fontos jogi biztosítéka az önkormányzatot megillető „petíciós” jog, amely a helyi közügyekben való véleménynyilvánítás kezdeményezésének jogát jelenti. A petíciós jog másik összetevője a felterjesztési jog, amely alapján a képviselő-testület – közvetlenül vagy érdekképviseleti szerve útján – az önkormányzati jogokat, illetve feladatkörét érintően az adott kérdésben hatáskörrel rendelkező állami szervhez fordulhat, és a képviselőtestület tájékoztatást kérhet, javaslatot tehet az állami döntésekkel kapcsolatban, és azok megváltoztatását vagy visszavonását kezdeményezheti.

c) az önállósági pozíció védelméhez kapcsolódó jogok.

Az önkormányzatok önállóságának további biztosítéka, hogy jogszerű hatáskörgyakorlásuk bírói védelemben részesül. Jogai védelme érdekében a képviselő-testület az Alkotmánybírósághoz fordulhat.
Az önkormányzati rendszer stabilitását szolgálja, hogy az Alkotmány szerint a helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának a szavazata szükséges, és ugyanilyen szavazatarránnyal elfogadott törvényben korlátozhatók az önkormányzatok alapjogai.

2) A helyi önkormányzatok rendszere, feladat- és hatásköreik

A Magyar Köztársaság területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. A főváros kerületekre tagozódik, a városokban pedig kerületek alakíthatók. Önkormányzati rendszerünkben az önkormányzatok alapjogai egyenlők, a különböző típusú önkormányzatoknak azonban egymástól eltérő kötelezettségei lehetnek.
Az állam területi tagozódásához képest az önkormányzatok típusai két szinten – települési és területi (megyei önkormányzat) szinten – helyezkednek el. Települési önkormányzat a községi, a városi, a megyei jogú városi önkormányzat, míg területi önkormányzat a megyei önkormányzat. Az ország fővárosa a települési önkormányzatokhoz képest sajátos törvényi szabályozást mutat, különleges helyzeténél fogva többletfunkciókat lát el. A főváros esetében egy településen (Budapest) több (23) önálló, egymással együttműködő települési típusú kerületi önkormányzat működik a fővárosi közgyűlés mellett.
A közigazgatási kistérség a legalapvetőbb gazdasági, közszolgáltatási, igazgatási kapcsolatfajtákat fogja át. *A kistérség azonban nem önálló közigazgatási szint, hanem tudatosan szervezett keret a települések közötti együttműködésre,* a térséget összekapcsoló közfeladatok teljesítésére. A többcélú kistérségi társulás létrehozásának feltételeit, a térségi együttműködést igénylő egyes feladatokat és hatásköröket a 2004. évi CVII. törvény tartalmazza.

A helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörei két nagy csoportra oszthatók: önkormányzati, illetve államigazgatási feladat- és hatáskörökre. Az önkormányzati ügyek sajátos csoportját jelentik az önkormányzati hatósági ügyek. Az önkormányzati feladat- és hatásköröket tovább bonthatjuk:

- kötelező, illetve
- önként vállalt (fakultatív) feladat- és hatáskörökre.

A települési önkormányzatok jogállása

Község

A helyi önkormányzati rendszerben a község olyan település, amelyet közjogi eljárás keretében a köztársasági elnök községgé nyilvánít, s amelyet ennek alapján megillet a helyi önkormányzás joga. A községgé nyilvánítás feltételeit, eljárási rendjét az Ötv. szabályozza. A területszervezési eljárásról az Országgyűlés külön törvényt alkotott. Új község alakulhat olyan településrészből, amely még nem volt község, de új község alakulhat úgy is, hogy a köztársasági elnök megszünteti a korábbi községegyesítést.
A helyi választópolgárok kezdeményezésére új község alakítható az olyan elkülönült, legalább háromszáz lakosú lakott településrészből, amely képes az önkormányzati jogok gyakorlására.
Az önkormányzatiság feltétele a kötelező feladatokról, való gondoskodás képességét.
A helyi önkormányzat kötelező feladatai az alábbiak biztosítása:

a) az egészséges ivóvízellátás,
b) az óvodai nevelés,
c) az általános iskolai oktatás,
d) az egészségügyi és a szociális alapellátás,
e) a közvilágítás,
f) a helyi közutak,
g) a köztemető fenntartása,
h) a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesülésének biztosítása.

Nagyközség

A község és a nagyközség között az önkormányzati funkciókat illetően nincs alapvető különbség. A nagyobb lakosságszámú és teljesítőképességű önkormányzat (adott esetben a nagyközség) több kötelezőfeladat és hatáskör ellátására lehet képes. A nagyközségi címet azon települések képviselő-testületei használhatják, amelyek az Ötv. hatálybalépésekor nagyközségi tanácsok voltak, továbbá amelyek területén legalább ötezer lakos él.
A feladatokat a nagyközségi, városi jegyző a polgármesteri hivatal bevonásával látja el.

Város

A nagyközség a várossá nyilvánítását kezdeményezheti, ha a városi cím használatát fejlettsége, térségi szerepe indokolja.
A képviselő-testület kezdeményezését az önkormányzati feladatokat ellátó miniszter útján terjeszti a köztársasági elnök elé, aki döntést hoz a városi cím adományozásáról.
A várossá nyilvánítási kezdeményezések során a nagyközség fejlettségét, térségi szerepét értékelik.
A városi önkormányzatoknak – függetlenül a lakosság számától – általában képesnek kell lenniük a középfokú közszolgáltatások fenntartására (pl. a gimnázium, a zeneiskola, az egészségügyi járó- és fekvőbeteg-ellátás, a szociális ellátás különböző intézményei, a közművelődési intézményhálózat). A város alkalmas kell legyen egyben arra is, hogy maga lásson el térségi funkciót. A városi közigazgatásnak van olyan funkciója is, amely nem csak a városon belüli, hanem a vonzáskörzet viszonyainak a szervezésére is irányul. A város és a környező községek érdekazonosságát kifejező kapcsolatrendszerek összessége a városkörnyék, a kistérség.

Megyei jogú város

Az Országgyűlés – a képviselő-testület kérelmére – *az ötvenezernél nagyobb lakosságszámú várost megyei jogú várossá nyilvánithatja. Minden megyeszékhely város megyei jogú város.*
A megyei jogú város sajátos státusszal bíró városi önkormányzat, amely területén saját városi közszolgáltatásai mellett ellátja a megyei önkormányzati feladat- és hatásköröket is. Fenntart minden olyan közszolgáltatást, amit a város, de részben olyanokat is biztosít lakosainak és a térség településeinek, amelyeket egyébként a megyei önkormányzat teljesít a megye egészére vagy nagy részére.
A megyei jogú városi és a megyei közgyűlés egyeztető bizottságot hoz létre az együttműködés előkészítésére és összehangolására.

A megyei önkormányzatok

A megyei önkormányzat – közvetlen választás útján létrejövő – területi önkormányzat, a községektől, városoktól elhatárolható feladat- és hatáskörök gyakorlására, a középszintű közszolgáltatások ellátására.
A megyei önkormányzat alapvető rendeltetése az, hogy kiegészítő, kisegítő (szubszidiárius) jelleggel mindazokat a közszolgáltatásokat biztosítsa, amelyeknek ellátására a települések nem képesek.

Az önkormányzati törvény deklarálja, hogy a megyei önkormányzat területi önkormányzat, azonban *a megyei és települési önkormányzatok között nincs függőségi (alá-fölérendeltségi) viszony.*

A megyei önkormányzat kötelező feladatként gondoskodik:

- a középiskolai, szakiskolai és kollégiumi ellátásról, amennyiben azt a külön törvény szerint ellátást biztosító települési önkormányzat nem vállalja;
- a természet és a társadalom megyében levő kulturális javainak, valamint a történeti iratoknak a gyűjtéséről, őrzéséről, tudományos feldolgozásáról;
- a megyei könyvtári szolgáltatásokról;
- a gyermek- és ifjúsági jogok érvényesítésével kapcsolatos feladatokról;
- az egészségügyi intézményekben tartós gyógykezelés alatt álló gyermekek oktatásáról, a többi tanulóval együtt nem foglalkoztatható fogyatékos gyermekek oktatásáról, neveléséről, gondozásáról, ifjúsági szolgáltatások ellátásáról (például segíti a sportági és iskolai területi versenyrendszerek kialakítását, illetve lebonyolítását);
- az alapellátást meghaladó egészségügyi szakellátásról (pl. kórházak, rendelőintézetek, szociális intézmények), amennyiben azt a kötelezett települési önkormányzat nem vállalja;
- a kisebbségi jogok érvényesítéséről;
- a szakosított szociális szolgáltatások területi összehangolásáról;
- az épített és természeti környezet védelmével, a térségi területrendezéssel kapcsolatos feladatok összehangolásáról.

A megyei önkormányzat a kötelező feladatot ellátó intézményét csak akkor szüntetheti meg, szervezheti át, ha az adott tevékenységről, szolgáltatásról gondoskodás történik. Másfelől pedig a megyei önkormányzat a körzeti közszolgáltatást biztosító megyei intézmény székhelye szerinti települési önkormányzat kérésére, az intézmény fenntartását, fejlesztését és irányítását átadja a települési önkormányzatnak, ha az előző 4 év átlagában a szolgáltatást igénybe vevők többségét az adott település lakói teszik ki.

A megyei önkormányzat a törvényi kötelezettségeinek teljesítésén túl szabadon vállalhat olyan közfeladatokat, amelyeket törvény nem utalt más szerv kizárólagos feladat- és hatáskörébe, illetve amelynek gyakorlása nem sérti a megyében levő községek és városok érdekeit.
A megyei önkormányzat önként vállalt feladata lehet például:

- Részt vesz önkormányzati társulásokban, nemzetközi kapcsolatokat alakít ki.
- Vállalkozói alapítványok útján piaci információt biztosít, közreműködik források feltárásában;
- Közreműködik a megye szellemi életének serkentésében és a tudomány támogatásában.
- Az egészséges életmód elterjesztése érdekében pályázatok kiírásával, sportcélú alapítványok létrehozásával támogatja a sportot, a turizmust és a természetjárást, a verseny- és élsportot.

A megyei önkormányzat közgyűlése saját feladatkörében rendeletet alkothat, a döntési hatáskörébe tartozó ügyekben megyei népszavazást rendelhet el

A megyei és a fővárosi önkormányzat esetében is az államigazgatási hatósági feladatok címzettje általában a főjegyző. Az államigazgatási hatósági feladatok körét külön jogszabályok nevesítik.

A főváros és kerületei

Az önkormányzati törvény alapján a főváros kétszintű önkormányzata a főváros és kerületei önkormányzataiból áll.

A főváros önkormányzati rendszerének sajátossága, hogy a helyi önkormányzati feladatokat meg kell osztani a fővárosi közgyűlés és a kerületi önkormányzatok képviselő-testületei között, amelyek mindegyike települési önkormányzat.

A fővárosi közgyűlés feladatait két nagy csoportra lehet osztani:

a) Ellátja azokat a feladatokat, amelyek a főváros egészét vagy egy kerületet meghaladó részét érintik.
b) Ellátja azokat a feladatokat, amelyek a fővárosnak az ország életében betöltött különleges szerepéhez kapcsolódnak.

A főváros gondoskodik a városfejlesztési és város rehabilitációs feladatok meghatározásáról, a lakásgazdálkodási feladatok végrehajtásának összehangolásáról. Kidolgozza a fővárosban a lakásfenntartási támogatás, a lakbér-megállapítás elveit.
Az Ötv. határozza meg azokat a közszolgáltatásokat, amelyek a főváros egészét vagy egy kerületet meghaladó részét érintik (pl. a közvilágítás, a gáz- és távhőszolgáltatás, az ár- és belvízvédelem, a hulladékártalmatlanítás).
Az országban betöltött különleges szerephez kapcsolódik pl. a főváros tömegközlekedésének biztosítása, idegenforgalmi koncepciójának meghatározása, valamint a világörökség részévé nyilvánított épületek és területek védelme.
A feladatok között találhatunk olyan közszolgáltatást is, amelyet csak abban az esetben lát el a fővárosi önkormányzat, ha a kerület arról nem gondoskodik, illetve e feladat ellátását nem vállalja (ilyen lehet pl. a közoktatás területén a gimnáziumi, szakiskolai, illetve a kollégiumi ellátás).
A főváros egészét, továbbá az egy kerületet meghaladó, valamint a sajátos szerepkörből adódó feladatok tekintetében a fővárosi közgyűlést rendeletalkotási jog illeti meg. A közgyűlés feladatkörében alkotott rendelete felhatalmazást adhat a kerületeknek is rendeletalkotásra. A rendeletalkotás „kétszintűsége” azt eredményezi, hogy a kerületek képviselő-testületei által alkotott rendelet nem terjeszkedhet túl a főváros közgyűlése által meghatározott szabályozási kereteken, illetve a fővárosi közgyűlés rendeletével nem lehet ellentétes.

A kerületi önkormányzat a saját működési területén köteles biztosítani az óvodai nevelést, az általános iskolai nevelést és oktatást, gondoskodik az egészségügyi és szociális alapellátásról. A kerület ellát olyan kötelező feladatokat is, amelyek megoszlanak a két önkormányzati szint között. Feladatkörében gondoskodik a közutak fenntartásáról és az egészséges ivóvíz biztosításáról. A kerületi önkormányzat segíti – a fővárossal együtt – a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését, gondoskodik a kisebbségi önkormányzatok működéséhez szükséges feltételek biztosításáról.
A kötelező feladatok mellett a kerület önként vállalja a közszolgáltatás biztosítását, ha azok az Ötv. általános szabályaiba nem ütköznek.
A főváros egészének, mint egységes településnek az érdekeit a fővárosi közgyűlés képviseli.

Sajátos jelentőségű a fővárosi agglomeráció, amely a főváros környékét alkotó települési kört fogja át. Indokolt a speciális együttműködés kialakítása a főváros környéki tervek elkészítésében, a tömegközlekedés összehangolásában, a vízgazdálkodásban, az oktatási, egészségügyi és szociális ellátás megszervezésében stb.

A kisebbségi önkormányzatok

A nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló 1993. évi LXXVII. törvény szerint a Magyarországon honosnak tekintendő népcsoportok: a bolgár, a cigány, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán. E kisebbségek jogosultak kisebbségi önkormányzatokat létrehozni.
A kisebbségi önkormányzat olyan szervezet, amely a kisebbségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a kisebbségek érdekeinek védelmére és képviseletére, a kisebbségi közügyek önálló intézésére jön létre.
Az egyes kisebbségek községben, városban és a főváros kerületeiben települési, a megyében és a fővárosban területi kisebbségi önkormányzatokat választanak, továbbá országos kisebbségi önkormányzatokat hozhatnak létre.
A helyi önkormányzatok általános feladatköréhez képest a kisebbségi önkormányzatok speciális feladatkört látnak el. *A kisebbségi önkormányzatok nem alkothatnak rendeletet, és nem hozhatnak hatósági döntést. Ugyanakkor a települési önkormányzatok – a törvény keretei között – átruházhatnak feladatokat a helyi kisebbségi önkormányzatokra.*
A települési kisebbségi önkormányzat – jogszabályi keretek között – saját hatáskörében határozza meg pl. az általa képviselt kisebbség helyi ünnepeit, intézmény alapítását, ösztöndíj alapítását stb.)
A települési kisebbségi önkormányzat egyetértési joggal rendelkezik (azaz nem születhet döntés a kisebbségi önkormányzat támogatása nélkül): a helyi közoktatásra, médiára, hagyományápolásra, kultúrára, a kollektív nyelvhasználatra vonatkozó, a kisebbséget e minőségében érintő települési önkormányzati rendelet megalkotásában, a kisebbségi intézmények vezetőinek kinevezésében.

Az önkormányzatok együttműködése, önkormányzati társulások

Magyarországon több mint 3000 önkormányzat működik ezért elengedhetetlen az együttműködés az önkormányzatok között, hogy jobb minőségű és olcsóbb közszolgáltatásokat tudjanak biztosítani, hogy az igazgatási feladatellátásuk szakszerűbb legyen. A hatékonyabb területfejlesztés, a források eredményes lehívása is szükségessé teszi az együttműködést.
Az Alkotmány 44/A.§ h) pontja rögzíti, hogy a helyi képviselő-testület szabadon társulhat más képviselőtestülettel.

Az önkormányzati törvényben nevesített négy társulási forma:

a) a körjegyzőség,

A körjegyzőség speciális társulási forma, melynek keretében az egy megyében levő, egymással határos települési önkormányzatok polgármesteri hivatalt tartanak fenn közösen, illetve körjegyzőt foglalkoztatnak.

b) a hatósági igazgatási társulás,

A hatósági-igazgatási társulást a képviselő-testületek az államigazgatási hatósági ügyek intézésére hozzák létre.

c) az intézményi társulás,

Az intézményi társulás feladata a két vagy több települést ellátó egy vagy több intézmény közös alapítása, fenntartása, fejlesztése.

d) a társult képviselő-testület.

A társult képviselő-testület létrehozásával a testületek részben vagy egészben egyesítik költségvetésüket, közös hivatalt tartanak fenn, és közösen működtetik intézményeiket.

Az 1997-ben megalkotott ún. "társulási törvény" (a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló, 1997. évi CXXXV. törvény) alapvetően a társulások létrehozását kívánta ösztönözni. E mellett a központi költségvetés pénzügyi kedvezményekkel is ösztönzi a társulások létrejöttét és működését.

A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló, 2004. évi CVII. törvény a kistérségi szintű, hosszabb távú, a pénzügyi ösztönző rendszer fokozatos kiépítésével járó, az önkormányzati közszolgáltatások színvonalának emelésére irányuló együttműködést tűzött ki célul. A törvény melléklete tartalmazza a kistérségek elnevezését és a székhelytelepülést is.
A kistérségi lehatárolás szerint az országban 174 kistérség jött létre, melyből csak egyben (Budapest Főváros) nem lehet többcélú **kistérségi társulást** alakítani. A társulási megállapodással létrejövő, jogi személyiségű társulást a kincstár veszi nyilvántartásba, és a mindenkori éves költségvetési törvény melléklete tartalmazza a pénzügyi ösztönző támogatás mértékét.

Azokban az országokban, amelyekben elaprózódott az önkormányzati struktúra, az állam ösztönző rendszereket épített ki, vagy kötelező szabályokat alkotott az önkormányzatok közötti együttműködések kialakítására, annak érdekében, hogy a közfeladatok ellátása magasabb szakmai színvonalon, hatékonyabban, olcsóbban biztosítható legyen. A legtöbb európai államban az önkéntes társulások mellett működnek jogszabály vagy valamely állami szerv kötelezése folytán létrejött társulások is.
Ezzel szemben *Magyarországon az Alkotmány az önkéntes társulás elvét deklarálja, így nálunk minden olyan törekvés, amely kötelezné az önkormányzatokat arra, hogy társulásba tömörüljenek, az Alkotmányba ütközne. A jogalkotó egyetlen lehetősége, hogy pénzügyi ösztönzőkkel segíti az önkormányzatok közötti együttműködések számának gyarapodását.*

3) A helyi önkormányzatok szervezete és működése

A helyi önkormányzati képviselő

A választópolgárok közössége az önkormányzáshoz való jog gyakorlására önkormányzati képviselőket, képviselő-testületet választ. Az általános önkormányzati választást az

Alkotmány alapján négyévente, október hónapban tartják, a választás napját a köztársasági elnök tűzi ki.
Az önkormányzati képviselő az alakuló ülésen, illetve a megbízólevelének átvételét követő ülésen esküt tesz a képviselő-testület előtt.
A képviselő köteles részt venni a képviselő-testület munkájában.
A képviselő részt vehet a képviselő-testület döntéseinek az előkészítésében, végrehajtásuk szervezésében és ellenőrzésében.
A képviselő tanácskozási joggal vehet részt bármely bizottság ülésén.
Kezdeményezheti, hogy a képviselő-testület vizsgálja felül bizottságának, a polgármesternek, a részönkormányzat testületének, a helyi kisebbségi önkormányzat testületének – a képviselő-testület által átruházott – önkormányzati ügyben hozott döntését;
Az önkormányzati képviselők feladataikat társadalmi megbízatásban látják el. A testületi ülések gyakran a képviselő munkaidejére esnek. Ezért a törvény előírja, hogy az önkormányzati képviselőt a testületi munkában való részvételhez szükséges időtartamra a munkahelyén fel kell menteni a munkavégzés alól. Az emiatt kiesett jövedelmét a képviselő-testület téríti meg, amelynek alapján a képviselő társadalombiztosítási ellátásra is jogosult.
A képviselő-testület a képviselőnek, a bizottsági elnöknek, a bizottság tagjának, a tanácsnoknak – törvény keretei között – rendeletében meghatározott tiszteletdíjat, természetbeni juttatást állapíthat meg.

Az önkormányzati feladatokat főszabályként maga a képviselő-testület látja el. A feladatok ellátásában részt vesznek **a képviselő-testület szervei:**

- a polgármester,
- a bizottság,
- a részönkormányzat,
- a társulás, és
- a polgármesteri hivatal.

Az önkormányzat szerveinek előkészítő, szervező, végrehajtó, összehangoló és ellenőrző szerepük van az önkormányzati feladatokban.
Az egyes önkormányzatoknál a munkamegosztás kialakítása jórészt azzal valósul meg, hogy a képviselőtestület egyes hatásköreit átruházhatja. *A képviselő-testület egyes hatásköreit a polgármesterre, a bizottságaira, a részönkormányzat testületére, a helyi kisebbségi önkormányzat testületére, törvényben meghatározottak szerint társulására ruházhatja.* E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható.
A képviselő-testület a szervezetét és a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg.

A képviselő-testület üléséről jegyzőkönyvet kell készíteni, amely a megjelent képviselők és meghívottak nevét, a tárgyalt napirendi pontokat, a tanácskozás lényegét, a szavazás számszerű eredményét és a hozott döntéseket tartalmazza. A jegyzőkönyv elkészítéséről a jegyző gondoskodik. A képviselő-testület ülésének a jegyzőkönyvét a polgármester és a jegyző írja alá. A jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt napon belül a jegyző köteles megküldeni a fővárosi, megyei kormányhivatal vezetőjének. A határozatokat évente, folyamatos sorszámozással január 1-jétől december 31-ig számozzák, zárójelben feltüntetve az ülés napját (pl. 21/2002. (V.12.)).
A választópolgárok – a zárt ülés kivételével – betekinthetnek a képviselő-testület előterjesztésébe és ülésének a jegyzőkönyvébe. A zárt ülésről ezért is külön jegyzőkönyvet kell készíteni.

az önkormányzati hatósági ügyek intézése

Az önkormányzati ügyek egyik fajtája **az önkormányzati hatósági ügy.** A közszolgáltatások szervezése mellett az önkormányzatok a közhatalom helyi gyakorlói is. Helyi társadalmi viszonyok normatív, rendeletben történő szabályozásán túl *a képviselő-testületek az egyes polgárokat ügyféli minőségben érintő egyedi ügyekben is dönthetnek.* Az ilyen, törvényben, illetőleg önkormányzati rendeletben meghatározott – általában engedélyezést, támogatást magába foglaló – ügyeket nevezzük önkormányzati hatósági ügyeknek *(például szociális támogatások).*

A hatáskör címzettje a képviselő-testület, amely azt átruházhatja a polgármesterre, bizottságára, részönkormányzatra. Miként más önkormányzati hatáskör, *az önkormányzati hatósági hatáskör sem ruházható át a jegyzőre.*

Ha a képviselő-testület nem ruházza át az önkormányzati hatósági hatáskörét, akkor ezekben a testület dönt, és a döntése ellen nincs fellebbezési lehetőség. Önkormányzati hatósági hatáskör átruházása esetén az elsőfokú döntést a polgármester, a bizottság, a részönkormányzat testülete hozza. E döntések ellen a képviselő-testülethez lehet fellebbezést benyújtani. A képviselő-testület határozatának felülvizsgálatát – jogszabálysértésre hivatkozással – a bíróságtól lehet kérni a határozat közlésétől számított harminc napon belül. A pert az önkormányzat ellen kell indítani. *A bíróság a képviselő-testület határozatának a törvényességét, a jogszerűségét vizsgálhatja felül, de nem bírálhatja felül az önkormányzati mérlegelést.*

Az önkormányzati hatósági ügyben folyó eljárásra – az önkormányzati törvényben foglalt eltérésekkel – a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. (Például: az ügyek jelentős részében teljesítik a kérelmet, ekkor egyszerűsített határozat hozható, nincs szükség indokolásra.)
Amikor a polgármester saját önkormányzati hatósági jogkörében dönt, ez a döntés önkormányzati hatósági döntésnek minősül, amely ellen a képviselő-testülethez lehet fellebbezéssel élni.
A képviselő-testület sajátos ülése **a közmeghallgatás.** A képviselő-testület évente egyszer, előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen az állampolgárok és a helyben érdekelt szervezetek képviselői közérdekű kérdést és javaslatot tehetnek. A közmeghallgatást az különbözteti meg más fórumoktól, hogy határozatképesen jelen van a képviselő-testület. A közmeghallgatás a valóban közérdekű kérdések, közérdekű javaslatok fóruma, a képviselő-testület általában valamilyen közérdekű témában hívja össze. Ezen túl a képviselő-testület meghatározza azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész-tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, a társadalmi szervek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet. E fórumok megszervezése a polgármester feladata.

A helyi jogalkotás

A képviselő-testület a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, továbbá törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására önkormányzati rendeletet alkot. Az önkormányzatok a helyi közhatalom gyakorlói. E közhatalom gyakorlásának normatív formája az önkormányzati rendeletalkotás. Az önkormányzati rendelet jogszabály, az önkormányzat illetékességi területén bír kötelező erővel.

A helyi képviselő-testület a feladatkörében rendeletet alkothat, amely nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal Az önkormányzati rendeletalkotás két típusát különböztetjük meg.
Önkormányzati rendelet alkotható:

- *a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére,*
- *törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására.*

A rendeletalkotás a képviselő-testület át nem ruházható hatásköre. Az önkormányzati rendelet megalkotásához minősített többség szükséges.
Garanciális szabály, hogy az önkormányzati rendeletet a helyben szokásos módon ki kell hirdetni. Hogy mi a helyben szokásos mód, azt a szervezeti és működési szabályzat állapítja meg. Az önkormányzati rendelet hitelességét szolgálja, hogy azt a polgármester és a jegyző írja alá. A kihirdetés a jegyző kötelessége.

Bizottságok, részönkormányzatok

A képviselő-testület határozza meg **bizottsági szervezetét**, és választja meg bizottságait.
A képviselő-testület a kétezernél több lakosú önkormányzatnál pénzügyi bizottságot választ. Törvény más bizottság megalakítását is elrendelheti (pl.: oktatási bizottságét, ha az önkormányzat legalább 3 oktatási intézményt tart fenn a településen). A törvény a bizottságok fontos feladatának tekinti, hogy előkészítik a képviselő-testület döntéseit.
A bizottság elnökét és tagjainak több mint a felét a képviselők közül kell választani. A polgármester, az alpolgármester, a képviselő-testület hivatalának dolgozója nem lehet a bizottság elnöke, tagja. Ugyanakkor a bizottságba indokolt beválasztani a feladatköre szerinti területen szolgáltatást nyújtó jelentősebb szervezet képviselőjét, társadalmi szervezet küldöttjét, a szolgáltatást igénybe vevő más választópolgárt. A bizottsági döntéshozatalból kizárható az, akit vagy akinek a hozzátartozóját személyesen érinti az ügy.

A képviselő-testület a szervezeti és működési szabályzatában **településrészi önkormányzatot hozhat létre** települési képviselőkből, más választópolgárokból. A településrészi önkormányzati testület vezetője kötelezően települési képviselő.
A városok és községek településszerkezete számos sajátosságot mutat. Vannak olyan településrészek,
amelyek az egészen belül viszonylagos önállóságot, önálló közösséget alkotnak. Ez indokolja, hogy a lakóhelyi közösség kezdeményezésére ilyen településrészen **részönkormányzat** alakítható. A részönkormányzást is testület gyakorolja. Üdülőterületen az üdülőhelyi egyesület delegálhatja a testület tagjait, vagy itt is „választást" tartanak A testület tagjait végül a képviselő-testület választja meg.

Polgármester, alpolgármester, tanácsnok

A helyi önkormányzásban fontos szerepet töltenek be az önkormányzat választott tisztségviselői, továbbá a szervezeti és működési szabályzatok rendelkezéseitől függően a tanácsnokok is. *A polgármester a háromezernél több lakosú önkormányzatnál főállású, háromezernél kevesebb lakosú önkormányzatnál főállású vagy társadalmi megbízatású.* Ez utóbbi településeken a jelöltek nyilatkoznak arról, hogy megválasztásuk esetén főállásban vagy társadalmi megbízatásban töltik be e tisztséget.
A települési önkormányzatok polgármestereit a választópolgárok közvetlenül választják meg.

Budapesten főpolgármester-jelölt az, akit a főváros választópolgárainak 0,5%-a jelöltnek ajánlott.
Polgármester az lesz, aki a jelöltek közül a legtöbb szavazatot kapta. Ha nincs jelölt, vagy szavazategyenlőség alakul ki, akkor időközi választást kell tartani.

A polgármester az önkormányzat első számú vezetője. A közvetlen választása erős legitimációt ad a polgármesternek, erősebb vagy gyengébb szerepe a helyi önkormányzásban azon is múlik, hogy a képviselőtestület több vagy kevesebb hatáskört ruház a polgármesterre.
A törvény számos összeférhetetlenségi szabályt állapít meg a polgármesterrel szemben.

A főállású polgármester például a tudományos, oktatói, lektori, szerkesztői, művészeti és jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység kivételével egyéb, munkavégzésre irányuló jogviszonyt – az országgyűlési képviselői megbízatás kivételével – nem létesíthet.

A polgármester a képviselő-testület döntései szerint és saját önkormányzati jogkörében irányítja a hivatalt. A polgármester

- a jegyző javaslatainak figyelembevételével meghatározza a hivatal feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában;
- dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, hatósági jogkörökben, egyes hatásköreinek a gyakorlását átruházhatja;
- a jegyző javaslatára előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek a hivatal belső szervezeti tagozódásának, munkarendjének, valamint ügyfélfogadási rendjének meghatározására;
- a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét;
- gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat az alpolgármester, a jegyző és az önkormányzati intézményvezetők tekintetében.

A képviselő-testület a polgármester illetményéről alakuló ülésén, illetőleg a polgármester megválasztását követő első ülésen dönt.
A képviselő-testület – a saját tagjai közül, a polgármester javaslatára, titkos szavazással – a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére alpolgármestert választ, **alpolgármestereket választhat.**
A képviselő-testület a polgármesternek, bármely képviselőnek a javaslatára tanácsnokot, **tanácsnokokat** választhat. A tanácsnok felügyeli a képviselő-testület által meghatározott önkormányzati feladatkörök ellátását. A tanácsnoki tisztség a szervezeti és működési szabályzatban hozható létre. Ebben is széles az önkormányzat szabályozási jogköre. A helyi sajátosságok alapján a következő feladatok jöhetnek szóba: környezetvédelem, idegenforgalom, népművészet ápolása, szociális gondoskodás stb.

A jegyző

A jegyző (a fővárosnál és a megyei önkormányzatnál főjegyző) közigazgatási-önkormányzati szakmai vezető. Feladata:

- segíti a képviselő-testület, a polgármester munkáját, a bizottságokat,
- másfelől, mint az államigazgatási hatáskörök gyakorlásának önálló címzettje az állam megbízásából hatósági jogköröket lát el.

Mivel funkciója szakmai és nem politikai, a jegyző megbízatása határozatlan időre szól, és nem igazodik az önkormányzati ciklushoz. A képviselő-testület – pályázat alapján – a jogszabályban megállapított képesítési követelményeknek megfelelő jegyzőt nevez ki. Jegyzővé, körjegyzővé, aljegyzővé az nevezhető ki, aki

− igazgatásszervezői vagy állam- és jogtudományi doktori képesítéssel, és jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, vagy az Országos Közigazgatási Vizsgabizottság (a továbbiakban: OKV) elnöksége által a teljes körűen közigazgatási jellegűnek minősített tudományos fokozat alapján adott mentesítéssel rendelkezik, és

− legalább kétévi közigazgatási gyakorlatot szerzett.

A községi önkormányzati képviselő-testület a körjegyző és az ötezernél több lakosú község jegyzője kivételével

− felmentést adhat a képesítési feltételek alól annak a személynek, aki az előírt képesítés megszerzésére irányuló tanulmányait megkezdte; a felmentés időtartama nem haladhatja meg a képesítés megszerzéséhez szükséges időtartamot. A felmentés időtartamának eredménytelen eltelte esetén a jegyző közszolgálati jogviszonya megszűnik,

− az előírt gyakorlati időt csökkentheti vagy elengedheti.

A képviselő-testület egységes hivatalt hoz létre – **polgármesteri hivatal** *elnevezéssel – az önkormányzat működésével, valamint az államigazgatási ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására. A képviselő-testület hivatalát a jegyző vezeti.*

A jegyző

- gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról;
- a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét;
- a munkáltatói jogokat a képviselő-testület hivatalának köztisztviselői tekintetében. A kinevezéshez, vezetői megbízáshoz, felmentéshez, a vezetői megbízás visszavonásához, jutalmazáshoz – a polgármester által meghatározott körben – a polgármester egyetértése szükséges;
- döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket;
- dönt azokban a hatósági ügyekben, amelyeket a polgármester ad át;
- tanácskozási joggal vesz részt a képviselő-testület, a képviselő-testület bizottságának ülésén;
- dönt a hatáskörébe utalt ügyekben.

A jegyző köteles jelezni a képviselő-testületnek, a bizottságnak és a polgármesternek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel.

A kis községekben önálló polgármesteri hivatal működésének sem a pénzügyi, sem a szakemberi, személyi feltételei nem teremthetők meg. Éppen ezért *az ezernél kevesebb lakosú, a megyén belül egymással határos községek az igazgatási feladataik ellátására* **körjegyzőséget** *alakítanak és tartanak fenn.* Ezernél több, de kétezernél kevesebb lakosú község is részt vehet körjegyzőségben.

Körjegyzőség alakításáról az érdekelt települések képviselő-testületei állapodnak meg. A körjegyzőt a képviselő-testületek együttes ülése nevezi ki.

A körjegyző ellátja a képviselő-testületek, a bizottságok és a települési képviselők működésével kapcsolatos igazgatási feladatokat, a polgármesterek hatáskörébe tartozó államigazgatási döntések előkészítését és végrehajtását. A körjegyzőséghez tartozó községekben a polgármesteri hivatal feladatkörét a körjegyzőség látja el.

A körjegyzőség működésének ellenőrzését, a feladatok egyeztetését az érdekelt községek polgármesterei együttesen végzik.
Az államigazgatási feladatok és hatáskörök telepítésének sajátos módja a **körzetközponti igazgatás.** A jogszabály a meghatározott államigazgatási feladatot, hatáskört a kijelölt városi jegyzőnek adja úgy, hogy az azt nemcsak a város területére, hanem a kormány által kijelölt körzetre, a körzethez tartozó községekre is kiterjedően látja el.
Ilyenek *például:*
− *okmányiroda működtetése* (a személyi és lakcímadatok vezetése, a személyazonosító igazolvány kiadása, választási névjegyzéket elkészítése);
− kiemelt építésügyi hatáskörök (az elvi építési engedély, az építési, a bontási, a használatbavételi és fennmaradási engedély kiadása);
− egyes gyámügyi hatáskörök (elhelyezi a gyermeket ideiglenes hatállyal a különélő másik szülőnél, átmeneti, illetőleg tartós nevelésbe veszi a gyermeket, egyidejűleg gyámot rendel ki, dönt utógondozás elrendeléséről);
− közlekedésigazgatási feladatok (ideiglenes vezetői engedélyt állít ki, kiadja, érvényesíti vagy cseréli a vezetői engedélyt, rendszámtáblát ad ki).

4) Az önkormányzatok gazdálkodási rendszere

Az önkormányzatok gazdálkodása leegyszerűsítve: a helyi közfeladatok ellátásának pénzügyi megalapozása, az önkormányzati bevételek, valamint a kötelező és az önként vállalt közérdekű feladatokkal kapcsolatos kiadások összehangolása, az önkormányzati költségvetés egyensúlyban tartása.
A lakosság mindennapi szükségletei alapvetően két módon elégíthetők ki:
− egy részük közvetlenül saját jövedelemből (pl. élelem, ruházkodás),
− másik részük közösségi úton (pl. oktatás, egészségügy).
Ez utóbbi szükségletek többségének kielégítése leghatékonyabban úgy történhet, ha azt a helyi közösségi szervek, az önkormányzatok végzik. A lakosság helyben jelentkező igényeinek helyben történő kielégítésével az igények és a helyi érdekek a legkevesebb áttétel útján szembesülhetnek a megvalósítás lehetőségeivel, módozataival.
A feladatok lényegében felölelik a lakosság mindennapi közösségi szükségleteinek szinte teljes körét. E feladatok ellátása teljes körűen azonban lehetetlen, hiszen erre a pénzügyi lehetőségek nincsenek meg. Az önkormányzatok tehát a feladatok és azok ellátási módja tekintetében rangsorolni, mérlegelni kénytelenek.
A feladatok rangsorolásában meghatározó az, hogy a feladatok egy része az önkormányzatok számára törvényben rögzített kötelező feladat. *A kötelező feladatok tekintetében az önkormányzatoknak mérlegelési lehetőségük nincs, döntésük csak arra szorítkozhat, hogy a feladatokat milyen módon látják el.*
A kötelező feladatok a társadalom által általánosan elismert lakossági szükségleteknek helyben történő kielégítését jelentik. Ez tulajdonképpen állami feladatnak önkormányzathoz való telepítése. Ezért *a törvényi úton meghatározott, kötelező önkormányzati feladatok ellátásához az Országgyűlés dönt – az éves költségvetési törvényben – az önkormányzatok számára a központi költségvetési hozzájárulásokról és támogatásokról.* Ezek és a helyi bevételi források együttesen jelentik az Ötv. 1. § (5) bekezdésben szereplő „anyagi feltételeket”.
A kötelező feladatokon túl az önkormányzatok vállalkozhatnak további feladatok elvégzésére is. Az úgynevezett önként vállalt feladatok körét és ellátásuk módját, szintjét a helyi igények ismeretében az önkormányzat a pénzügyi lehetőségeinek határai között jelölheti meg. Ez azt is jelenti, hogy az önként vállalt feladatok köre és a teljesítés módja önkormányzatonként, sőt

egy-egy önkormányzatnál is változhat annak függvényében, hogy a helyi lakosság igényei és az önkormányzat pénzügyi lehetőségei miként alakulnak. Az önkormányzatok a további lakossági szolgáltatások teljesítésére a többletbevételeikből vállalkozhatnak.

Az Alkotmány az önkormányzatok gazdasági alapjai között három tételt emel ki:

a) a saját bevételt,
b) az állami támogatást, valamint
c) az önkormányzat vagyonát.

Az államháztartásról szóló törvény szerint **az államháztartást**

a) a központi kormányzat,
b) az elkülönített állami pénzalapok,
c) a helyi és helyi kisebbségi önkormányzatok, valamint
d) a társadalombiztosítás

költségvetései alkotják.

Az önkormányzatok gazdálkodási lehetőségei nagymértékben függnek az ország általános gazdasági, pénzügyi lehetőségének alakulásától.
Ennek ismeretében lehet az Országgyűlésnek döntenie arról, hogy a helyi önkormányzatok – összességében – a gazdálkodásukhoz mennyi pénzbevétellel rendelkezzenek.
Az önkormányzati törvény a gazdálkodás legfőbb közgazdasági kereteit, a pénzügyi szabályozás rendszerét határozza meg. Az éves költségvetési törvények foglalják magukban a központi támogatás, hozzájárulás jogcímeit, mértékeit, a feltételeket. A jogi feltételek törvényi garanciákat nyújtanak az önkormányzatok autonóm gazdálkodásához.

A települési önkormányzatok saját bevételei között meghatározó a szerepük a helyi adóbevételeknek. (1990. évi C. törvény a helyi adókról: Hatv.)
A törvény meghatározza az önkormányzatok által megállapítható adófajtákat, részletezve az adóalanyokat és az adótárgyakat. Tartalmazza továbbá az egyes adókra vonatkozóan az adó mértékét, pontosabban az önkormányzatok által megállapítható adómaximumot.
Az önkormányzat nagyfokú szuverenitást élvez a helyi adók megállapítása (bevezetése) körében.
Az önkormányzat adó-megállapítási joga arra terjed ki, hogy

− a helyi adókat vagy ezek valamelyikét bevezesse, a már bevezetett adót a következő évre módosítsa, illetve hatályon kívül helyezze;
− az adó bevezetésének időpontját és időtartamát (határozott vagy határozatlan időre) meghatározza;
− az adó mértékét a helyi sajátosságokhoz, az önkormányzat gazdálkodási követelményeihez és az adóalanyok teherviselő képességéhez igazodóan – e törvényben meghatározott felső határ és a felső határ növelt összegére (adómaximum) figyelemmel – megállapítsa;
− a törvényben meghatározott mentességeket további mentességekkel, illetőleg kedvezményeket további kedvezményekkel bővítse;
− a törvény keretei között a helyi adózás részletes szabályait is meghatározza.

Az önkormányzatok – feladataik ellátásához – pénzeszközöket vehetnek át az államháztartás rendszerén belüli alrendszerektől (pl.: elkülönített állami pénzalapokból, Egészségbiztosítási Alapból, minisztériumoktól vagy az államháztartás rendszerén kívüli szervektől; szervezetektől, vállalkozóktól, társadalmi szervezetektől, alapítványoktól stb.). Súlyát és jelentőségét tekintve a legfontosabb az Egészségbiztosítási Alaptól átvett pénzeszköz. Ez az alap finanszírozza a gyógyító-megelőző ellátás működési költségeit.

A pénzügyi szabályozás legalapvetőbb jellemzője, hogy az állami támogatásnak ugyan csökkenő, de továbbra is döntő hányada (mintegy 2/3-ad része) alanyi jogon, normatív módon, közvetlenül illeti meg az önkormányzatokat. Ez az önkormányzatok működőképessége, kötelező feladatai ellátása szempontjából az esélyegyenlőség egyik fő biztosítéka. Az önkormányzatok számára ez a bevételi forrás előre kiszámítható járandóság, amelynek elosztása objektív kritériumokon alapul.
A normatív állami hozzájárulás lényegét tekintve két módon illeti meg az önkormányzatokat. Az egyik csoportja a normatív hozzájárulásoknak a településre jellemző mutatók alapján (pl. népességszám) jár, amellyel az állam lényegében az általános igazgatási, település-üzemeltetési feladatainak helyi költségeihez járul hozzá.
A normatív állami hozzájárulások másik csoportjába tartozó mutatók valamely feladat ellátásához kapcsolódnak, és alapvetően az ellátott létszámhoz kötöttek.
A normatív elosztási rendszerek szükségszerűen csak kiegészítő támogatási rendszerekkel együtt működhetnek, mérsékelve a területi fejlettségbeli különbségeket, biztosítva az önkormányzatok működőképességét, elősegítve az infrastrukturális ellátottság színvonalának javítását. A kiegészítő támogatások döntőtöbbsége kötött felhasználású. Pl. az önkormányzati beruházásokat, rekonstrukciókat segítő címzett és céltámogatási rendszer vagy az önhibájukon kívül hátrányos pénzügyi helyzetben lévő települések működőképességének védelmét szolgáló támogatási rendszer.
A helyi önkormányzat hitelt vehet fel és kötvényt bocsáthat ki. Ennek fedezeteként azonban az állami hozzájárulás és az önkormányzatok törzsvagyona, az Szja., valamint a működési célra átvett bevétel nem használható fel.
A hitelfelvételhez a törvény előírja az ún. „hitelfelvételi korlát” vizsgálatát. E szerint a helyi önkormányzat adósságot keletkeztető éves kötelezettség-vállalásának felső határa a korrigált saját folyó bevétel lehet.

Irodalomjegyzék:

Jogi ismeretek (Bednay Dezső: Számalk 1995.)
Jogi kislexikon (Lamm Vanda, Peschka Vilmos: KJK-KERSZÖV1999)
Közig. szakvizsga államigazgatás (Kiss Norbert: NKI 2011.)
Közig. szakvizsga önkormányzati igazgatás (Kiss Norbert: Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képzési Központ 2010)
Magyar és európai munkajog (Prugberger Tamás- Ploetz Manfred: KJK 1995.)
Munkajog (Kiss György: OSIRIS 2000.)
Törvény a közalkalmazottak jogállásáról (KKDSZ 1992)

Önellenőrző kérdések:

I. Rész: A közigazgatás az állami szervek rendszerében

1) Milyen funkcionális munkamegosztás mutatható ki az államigazgatási szervek rendszere, valamint a önkormányzati közigazgatási szervek rendszere között?
2) Melyek a közigazgatási hatósági jogalkalmazó tevékenység funkciói?
3) Mit értünk a hatalommegosztás követelménye alatt?
4) Mit jelent a közigazgatásban a szubszidiaritás elve?
5) Milyen területeken lehet hasznos és melyeken nem a bürokratikus szervezet?
6) Mit értünk nyitott közszolgálati rendszer alatt?
7) Milyen kapcsolat van a közigazgatási jog és a szabálysértési jog között?
8) Melyek a közigazgatási jogviszony jellemzői?
9) Hogyan keletkezhet közigazgatási jogviszony, közigazgatási ügy (példával)?

II. Rész: Az államigazgatás

1) Mi a kormány?
2) Mi az autonóm államigazgatási szerv?
3) Írjon egy-egy példát a regionális, a megyei szintű, a körzeti és a helyi területi közigazgatási szervre?
4) Melyek az államigazgatási szervek közé sorolt rendvédelmi szervek?
5) Mit értünk az állami vezetőnek biztosított az irányítás jog alatt?
6) Melyek az irányítás jogi eszközei?
7) Kik végezhetik a közigazgatás külső ellenőrzését?
8) A közigazgatás milyen társadalomirányító és társadalomszervező funkciókat lát el?
9) Milyen szervek nyújthatják az állam által biztosított közszolgáltatásokat?
10) Mit jelent a kiadmányozási jog?
11) Mit értünk a szolgálati út fogalma alatt?
12) Mit jelent a szignálás?
13) Az államigazgatáson belül milyen jogi felelősségi formák léteznek?
14) Hogyan utalhat a jogalkotó a mérlegelés lehetőségére?
15) Mit jelent a diszkrecionális döntés?
16) Mit jelent a méltányossági jogkörben hozott döntés?
17) Az államigazgatási hatóságok tényleges cselekvéseit milyen 4 csoportba sorolhatjuk?
18) Az államigazgatás hatósági aktusok milyen fajtáit különböztethetjük meg?
19) Melyek a központi államigazgatási szervek?
20) Melyek az autonóm államigazgatási szervek?
21) Melyek a Kormányhivatalok?
22) Mi a konstruktív bizalmatlansági indítvány?
23) Mi a kabinet?
24) Milyen kabinetek működnek a kormány mellett?
25) Hogyan látják el a klasszikus kormánytitkársági feladatokat a jelenlegi kormány struktúrában?
26) Melyek a Magyar Köztársaság minisztériumai?
27) Mit tehetnek meg a minisztériumok az irányítási jogkörükben?
28) Melyek a politikai változó elemek a minisztériumi munkában?
29) Soroljon fel öt Központi Hivatalt!

30) Mit értünk a dekoncentrált államigazgatási szervek alatt?
31) Mi a kormánymegbízott?
32) Mi a Nemzeti Államigazgatási Központ?
33) Soroljon fel ötöt, a fővárosi és megyei kormányhivatal szervezeti egységeként működő ágazati szakigazgatási szervek közül!
34) Mi a Nemzeti Adó- és Vámhivatal jogállása?
35) Mely államigazgatási szervek rendelkeznek jogalkotó tevékenységgel?
36) Mit értünk hatósági jogalkalmazói tevékenység alatt?
37) Mit értünk az államigazgatási szervek kvázi bíráskodási tevékenysége alatt?
38) Mit jelent az államigazgatási szerv reparatív és represszív szankciója?
39) Mit tehet a hatósági felügyelet, ha az ellenőrzés során jogszabálysértést észlel?
40) Mit jelent az államigazgatási törvényességi felügyelet?

III. Rész: Az önkormányzati igazgatás

1) Mi a különbség az angol és a francia típusú önkormányzati rendszer között?
2) Melyek az Alkotmányban meghatározott önkormányzati jogok csoportjai?
3) Soroljon fel a helyi önkormányzat kötelező feladatai közül ötöt!
4) Mi a megyei jogú város?
5) Soroljon fel a megyei önkormányzat kötelező feladatai közül ötöt!
6) Melyek az önkormányzatok törvényben nevesített társulási formái?
7) Mi a körjegyzőség?
8) Melyek a képviselő testület szervei?
9) Mely szerv járhat el az önkormányzati hatósági ügyben?
10) Mi a jegyző fő feladata?