

---

---

# A közigazgatás fogalmáról – magyar szemmel\*

Torma András\*\*

---

**A**XVII. században először Európában, majd jóval később - a polgári forradalmak győzelmét követően - más kontinensen is egyre inkább elfogadott lett a hatalmi ágak megosztásának elve. Ennek értelmében az államhatalmat - alkotmányos keretek között – kiegyensúlyozottan kell megosztani a törvényhozás, a végrehajtás (közigazgatás) és a bírászkodás között, oly módon, hogy egyik hatalmi ág se kerekedhessen a másik fölé, megakadályozván az államhatalom koncentrációját. A tanulmány célja a közigazgatás fogalmi elemeinek feltárása, majd az egyes fogalmi elemek összegzéseként a modern, demokratikus jogállam közigazgatás fogalmának definiálása magyar nézőpontból.

## 1. Bevezető gondolatok

Az 1989/90. évi rendszerváltás nem csak Magyarország társadalmi, gazdasági, politikai és jogi berendezkedését változtatta meg gyökeresen, hanem - természetes módon - *új alapokra helyezte külkapcsolatait is. Elsőrendű prioritássá tette hazánk euro-atlanti integrációját.* Ennek jegyében került sor arra, hogy 1990-ben az Európa Tanács, 1999-ben pedig a NATO tagja lettünk. 1991-ben Társulási Megállapodást kötöttünk az Európai Közösségekkel, 1994-ben felvételünket kértük a Maastrichti Szerződéssel 1992-ben létrehozott Európai Unióba, 1998-ban megkezdtük a csatlakozási tárgyalásokat, majd - kilenc európai országgal egyidejűleg – 2004. május 1-től az Európai Unió tagállama lettünk. A rendszerváltástól eltelt mintegy tizenöt év a tanulás- és az alkalmazkodás jegyében telt el, hiszen erre kényszerültünk, illetve ezt követelte meg jól felfogott nemzeti

---

\* A jelen tanulmány Prof. Dr. Bragyova András egyetemi tanár 70. születésnapja alkalmából összeállított kötetbe készült, tisztelegvén a Professor Úr kimagasló egyetemi oktatói-kutatói munkássága előtt. A témaválasztást alapvetően Bragyova professzor közjogi munkássága határozta meg.

Tisztelt Professor Úr, kedves András!

A Jó Isten éltesen sokáig születésnapod alkalmából! Kívánom, hogy még hosszú évekig jó erőben és egészségben éljél, dolgozzál és szolgálj a magyar közjog-tudományt a magad, kedves családod, kollégáid és tanítványaid legnagyobb örömeire!

\*\* Rektor, Egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Államtudományi Intézet.

érdekünk. Hogy sikeresek voltunk, azt bizonyítja az a tény, hogy az EU-hoz csatlakozni szándékozó államok között *Magyarország mindvégig az éllovasok között szerepelt.*

A csatlakozás időpontját követő *újabb tizenöt év múltával*, tehát 2019-ben, indokolt föltenni a kérdést: hogyan alakult, esetleg hogyan változott meg magyar nézőpontból a közigazgatás fogalma, különös tekintettel az Európai Unióhoz való csatlakozásra? A jelen tanulmány célja e kérdés vizsgálata, illetve a vizsgálat eredményének a rögzítése. Előrebocsátva, hogy a dolog természeténél fogva lehetőségeim meglehetősen behatároltak: tartalmilag és formailag egyaránt.

## 2. A közigazgatás lényegi ismérvei a demokratikus jogállamban

Az elmúlt évszázadokban - különösen Európában, de a XX. században már az Egyesült Államokban is - számtalan szerző fejtette ki nézeteit a közigazgatás fogalmát és lényegi ismérveit illetően. Ezek esetenként homlokegyenest ellentmondtak egymásnak, más esetekben pedig kifejezetten hasonló végeredményre jutottak.<sup>1</sup> A jelen tanulmány keretei között nem tartom indokoltnak az egyes álláspontok részletes ismertetését, viszont nélkülözhetetlen annak rögzítése, hogy jómagam mit értek a közigazgatás fogalma alatt, a demokratikus jogállam keretei között.

Álláspontom szerint *a közigazgatás fogalmának legfontosabb öt összetevője, vagyis a fogalom öt eleme* az alábbiak szerint körvonalazható:

A közigazgatás - az államhatalmi ágak megosztására épülő demokratikus jogállamban - a végrehajtó hatalmat jelenti. Azt a hatalmi ágat tehát „...amely gondoskodik a megalkotott... törvények végrehajtásáról”.<sup>2</sup> Ebben az értelemben *a közigazgatás egy önálló államhatalmi ág a törvényhozó- és bírói hatalom mellett.* Magyarország Alaptörvényének C) cikk (1) bekezdése erről a következő módon fogalmaz: „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik.” Persze látni kell azt is, hogy az államhatalmi ágak megosztása (elkülönítése, illetve elkülönültsége) a nemzetállamokban meglehetősen viszonylagos. Sőt: valójában nem is az elkülönültségen, hanem a hatalmi ágakat megjelenítő *intézmények közötti kapcsolat milyenségén, a fékek és ellensúlyok olyan rendszerén van a hangsúly, amely révén „...minden hatalmi ág indítva érzi magát és képes arra,*

<sup>1</sup> Az egyes definíciók közötti különbségeknek, illetve ellentmondásoknak nem csak az adott szerzők más-más történelmi korban való működése vagy más-más nézőpontja (volt) az oka, hanem az a tény is, hogy a tartalmilag azonos állami tevékenységet az egyes nyelvek – társadalom-, illetve kultúrtörténeti okok miatt – gyakran nemigen képesek egyetlen szóval, vagy egyetlen kifejezéssel megjelölni. „...az eszkimóknak állítólag huszonöt szavuk létezik a hó fogalmának leírására. Nyilvánvaló, hogy ennek az Arktisz hóval borított tundráin élő népnek ... kifejezetten a fennmaradása múlik azon, ki tudja-e fejezni a nyelve azt a több tucat jelentésárnyalatot, amelyre nekünk egyetlen szavunk van. Ez a helyzet az Amerikában használatos „public administration” kifejezéssel is, amelyre egyetlen magyar szó nem létezik, illetve ...csak több szóval fejezhető ki a tartalma: közigazgatás, állami igazgatás, szakigazgatás, és még folytathatnánk a listát...” Lásd erről bővebben: Richard J. Stillman: Amerikai közigazgatás magyar szemszögből. in: *Közigazgatás* (szerk.: Richard J. Stillman) Budapest, Osiris - Századvég, 1994, 7-15. o.

<sup>2</sup> John Locke: *Értekezés a polgári kormányzatról.* Budapest, Gondolat, 1986, 143. o.

hogy valamely másik hatalmi ág visszaéléseit, helytelen lépéseit meggátolja". Csak ily módon lehetséges ugyanis „...megakadályozni, hogy minden hatalom - törvényhozási, végrehajtói és bírói hatalom - egy kézben összpontosuljon, amelyben ... (az USA Alkotmányának létrehozói) a zsarnokság lényegét látták”.<sup>3</sup>

A hatalmi ágak szétválasztásán-, illetve illetén összekapcsolásán alapuló modellben azonban „...a tehetetlenségi erő, az állandóság irányába tolódott el. E gondot az elmúlt évszázadban (értsd: a XIX. században) az Egyesült Államok úgy próbálta megoldani, hogy hatalmas közigazgatási apparátust fejlesztett ki... Ezt a jelenséget az adminisztratív állam térhódítása néven szokták emlegetni, és aligha korlátozódik az Egyesült Államokra. Ebben az országban azonban az a célja, hogy csökkentse a hatalmi ágak szétválasztásán alapuló rendszer tehetetlenségi erejét. *Lényegét tekintve a közigazgatásban mindhárom kormányzati funkció megtalálható.* A közigazgatás tisztviselői rendeletet alkotnak (törvényhozás), végrehajtják és végrehajtatják ezeket (végrehajtó funkció), elbírálják alkalmazásukat és végrehajtásukat (bírói funkció).”<sup>4</sup>

Mit tehetek hozzá én, egy európai közjoggal foglalkozó magyar oktató-kutató? Azt, hogy alapvetően igaza van az amerikai szerzőnek, hiszen a közigazgatás valóban egyesíti mindhárom államhatalmi ág sajátosságait, két korrekcióval persze. Ezek a következők:

a.) a közigazgatás nem alkothat törvényi szintű jogforrást, hanem „csak” rendeletet, amelynek legfontosabb jellemzője éppen a végrehajtási cél, vagyis a törvényhozó hatalom által alkotott törvények végrehajtása. Ez még akkor is igaz, ha jól tudjuk: a magyar jogrendben, a törvényhozó hatalomhoz hasonlóan, két közigazgatási szervnek - a kormánynak és az önkormányzatoknak - is van *elsődleges jogalkotói felhatalmazása* az Alaptörvényben, illetve a jogalkotásról szóló törvényben. Ez azt jelenti, hogy egy adott kormányrendelet, illetve az önkormányzati rendelet megalkotásához nem feltétlenül kell törvényi felhatalmazás.

b.) az államhatalmi szervek közötti munkamegosztás alapján a törvények alkalmazásának és végrehajtásának elbírálása, vagyis *a bírászkodási funkció ellátása*, alapvetően nem a közigazgatás, hanem a bíróság feladata. Kivételesen azonban a magyar jogrend is „megengedi” e funkció közigazgatási szervek által történő ellátását. Példaként említhető az az eset, amikor - a Polgári törvénykönyv felhatalmazása alapján - az ingatlan tényleges használója birtokvédelmet kér a helyi önkormányzat jegyzőjétől.

A közigazgatás fogalmának *második eleme* kapcsán abból kell kiindulni, hogy a törvények előkészítését és végrehajtását biztosító közigazgatás - éppen azért, mert önálló hatalmi ágat jelent - *a közhatalommal rendelkező államszervek elkülönült alrendszeré*. Mint ilyen, szervezetileg is leválik és elkülönül a törvényhozó szervtől és a bíróságtól. Az e jellemzőkkel bíró közigazgatási szerveknek két meghatározó típusa működik a demokratikus jogállamban: az egyik az államigazgatási szervek, a

<sup>3</sup> David H. Rosenbloom: A közigazgatás elmélete és a hatalmi ágak szétválasztása. in: Közigazgatás (szerk.: Richard J. Stillman) Budapest, Osiris - Századvég, 1994, 38-39. o.

<sup>4</sup> Rosenbloom: i.m. 39. o. (kiemelés tőlem: T.A.)

másik pedig a helyi önkormányzatok csoportja.<sup>5</sup>

*Az államigazgatási szervek* alapvető ismérve a végrehajtó hatalom fejének (Magyarországon a kormánynak) való alá-fölé rendeltség, vagyis e közigazgatási szervek (értsd: államigazgatási szervek) hierarchikus rendben működnek. Ezzel szemben *a helyi önkormányzatok* alapvető ismérve nem a hierarchia, hanem éppen ellenkezőleg: az autonómia, a végrehajtó hatalom fejtől való (relatív) függetlenség. Ezt a szervezeti függőséget, illetve függetlenséget alapvetően a feladatok eltérő jellege motiválja és indokolja. Az államigazgatási szervek az országosan egységes végrehajtást igénylő közigazgatási feladatokat (rendészet, adó, honvédelem, népesség-nyilvántartás, stb.) látják el. Ezzel szemben az önkormányzatok a közigazgatási feladatok közül azokat intézik, amelyek a helyi közügyeket és a helyi közhatalom gyakorlását jelentik (település üzemeltetés és fejlesztés, helyhatósági választások, stb.), megfelelő kormányzati felügyelet mellett, illetve alatt.

Mindezt jogi szempontból közelítve, Magyarország 2011-ben megalkotott Alaptörvényét kell felhívni. Az Alaptörvény 15. cikke szerint „A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve ..., a közigazgatás legfőbb szerve.” A 31.§ (1) bekezdése kimondja: „Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.” A 34.§ (4) bekezdés szerint pedig „A Kormány biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.” Azt már én teszem hozzá, hogy a megyei kormányhivatalok útján.

A közigazgatás azonban nem csak önálló hatalmi ág és elkülönült szervezet-rendszer, hanem *az állami tevékenységnek törvény alá rendelt sajátos területe is. Tágabb értelemben felfogott feladata*: a törvényhozó hatalom által - rendszerint - jogi normába foglalt legfontosabb állami (közösségi) célok eléréséhez szükséges gyakorlati lépések megtétele, illetve az ily módon tételezett *állami akarat gyakorlati végrehajtásának a megszervezése, mindenekelőtt végrehajtó – rendelkező tevékenység kifejtése útján.*

A végrehajtó tevékenység alatt jogalkalmazást és ún. operatív végrehajtást (irányítást, felügyeletet, egyéb operatív tevékenységet, mint például: tervezést, finanszírozást, stb.), míg rendelkező tevékenység alatt jogalkotást (rendelet alkotásának a jogát) értünk.<sup>6</sup> Kiemelendő tehát, hogy bár Magyarországon a közigazgatás - a rendelkező tevékenysége keretében - kétség kívül jogszabályt (a

<sup>5</sup> Megjegyzem, hogy a XIX. és a XX. században - kezdetben az USA-ban, később Európában is - sorra jelentek meg az olyan szervek, amelyeket nem az állam hozott létre, mégis köz(igazgatási) feladatot láttak el, illetve ha az állam hozta is létre- és bízta is meg őket köz(igazgatási) feladat ellátásával, akkor sem tagolhatók be a hagyományos közigazgatási struktúrába. Kétségtelen, hogy a „közvetett közigazgatást” megvalósító szervek (köztestületek, közalapítványok, stb.) súlya és szerepe egyre nagyobb, jelentőségük azonban ma még nem meghatározó. Lásd erről bővebben például: Vadál Ildikó: Az indirekt közigazgatási szervekről de lege lata és de lege ferenda, *Magyar Közigazgatás* 3 (1997) és 4 (1997), Horváth M. Tamás: A nem hagyományos közigazgatási megoldásának útján. in: *A brit közigazgatás – Magyar szemmel nézve*. Budapest, Magyar Közigazgatás Intézet, 1994., valamint Balázs István: *A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 1993.

<sup>6</sup> Lásd erről bővebben Kalas Tibor: A közigazgatás kialakulása, fogalma, feladatai. in: *Közigazgatási Jog Általános Rész I.* (szerk.: Kalas Tibor) Miskolc, Bíbor, 1999, 19–46. o.

rendelet-alkotás révén „jogot”) alkothat, de ennek szintje nem törvényi, hanem „csak” rendeleti.

Abból következően pedig, hogy a közigazgatás is igazgatás, és az igazgatás nagyfokú racionalitást feltételező emberi együttműködés, a közigazgatásnak is központi eleme kell legyen ez a racionális emberi együttműködés. Csakhogy itt „köz” igazgatásról beszélünk, ezért utalni kell arra is, hogy a *racionális cselekvést közösségi célok megvalósítása érdekében* tervezik és valósítják meg közigazgatási szervek, kvázi közigazgatási szervek, vagy akár magánigazgatási szervek útján.<sup>7</sup> Az amerikai szakirodalom erről a következő módon fogalmaz: „A közigazgatásban, *mint tevékenységben*, állandóan számolnak azzal, hogy milyen eszközökkel lehet *optimálisan elérni a közösségi célokat*... (A fentiek alapján) a közigazgatás nem más, mint meghatározott közösségi célok elérését célzó, racionális emberi együttműködés, ...amely mint tevékenység, közösségi célok elérésére és elérésük optimalizálására irányul”.<sup>8</sup>

A fentiek szerint körvonalazott közigazgatásnak-, illetve közigazgatási tevékenységnek negyedik eleme az, hogy mindig *meghatározott, sajátos feladatok ellátására irányul*. Indokoltan vetődik fel tehát az a kérdés, hogy a modern államban *konkrétan melyek a közigazgatás feladatai*, tehát melyek az államéletnek azok a területei, amelyeken az állami jelenlétet meghatározó módon a közigazgatás jeleníti meg.<sup>9</sup>

Annak előrebocsátásával, hogy e feladatok *folyamatosan változnak* - hiszen változnak a feladatokat meghatározó körülmények<sup>10</sup> is - a közigazgatási feladatokat a modern államban a következők szerint jelöljük meg: nemzetgazdasági szintű tervezés és szabályozás, állami intézetek irányítása és nem állami intézetek felügyelete, rendészet és belső védelem, külső védelem, külpolitikai és külgazdasági feladatok,<sup>11</sup> valamint belső (tehát a közigazgatási szervezetrendszeren belülré irányuló) irányítási, felügyeleti, ellenőrzési és igazgatási feladatok ellátása. Ez utóbbi alatt értjük a közigazgatás egész szervezetrendszerének törvényes és hatékony működtetését.

A közigazgatás fogalmának ötödik eleme a fenti négyből következik. A közigazgatás körülírt sajátosságai ugyanis indokolják azt, hogy a társadalom más dolgozóitól többé-kevésbé elkülönült, *sajátos jogállású személyek, köztisztviselők és kormánytisztviselők* valósítsák meg a végrehajtó-rendelkező tevékenységet,

<sup>7</sup> Ez utóbbi két kategóriába sorolható szerv-típust a magyar szakirodalom nem egyetlen fogalom alatt definiálja. Helyenként „közvetett” közigazgatási szervekről, helyenként „indirekt” közigazgatási szervekről, helyenként pedig „autonóm struktúrákról” beszél. Lásd erről bővebben a 5. lábjegyzetben feltüntetett irodalmat!

<sup>8</sup> Lásd Dwight Waldo: Mi a közigazgatás? in: *Közigazgatás* (szerk.: Richard J. Stillman) Budapest, Osiris - Századvég, 1994, 16–27. o. (kiemelés tőlem: T.A.)

<sup>9</sup> Azért csak „meghatározó módon”, mert látni kell azt is, hogy „...az állami szervek feladatai, tevékenysége, az egyes hatalmi ágak közötti feladatmegosztás tekintetében egyetlen államban sincsenek merev határok”. Berényi Sándor: A közigazgatás rendeltetése, feladatai. in: *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész* Budapest, Osiris, 1998, 42. o.

<sup>10</sup> Például: az adott társadalom gazdasági fejlettsége, a bel- és külpolitikai viszonyok alakulása, a technikai eszközök fejlettsége, stb.

<sup>11</sup> Kalas Tibor: A közigazgatás kialakulása, fogalma, feladatai. in: *Közigazgatási Jog Általános Rész I.* (szerk.: Kalas Tibor) Miskolc, Bíbor, 2000, 27–63. o.

illetve gondoskodjanak a feladatok végrehajtásának megszervezéséről, s ezzel a törvényhozó (hatalom) által kitűzött közösségi célok eléréséről.

Berényi Sándor professzor erről a következőket írja: „A parlament, az államfő és a kormány döntéseit a közigazgatás készíti elő, a szakigazgatás keretei között. A közigazgatás mindenekelőtt... funkcionálisan tagolt szakigazgatási szervezet, s egyben egy *koncentrált szakértői apparátus*... Meg kell jegyeznünk, hogy a közigazgatásnak a döntések előkészítésében sincs monopóliuma... A modern társadalomban azonban általában nincs valódi alternatívája a közigazgatás döntés-előkészítő tevékenységének... A közigazgatás a döntés-előkészítés folyamatában nemcsak a szakértői szervezet szerepét tölti be, hanem a társadalmat képviselő különféle szervezetekkel egyeztetni a döntések tervezeteit, feltárja a konfliktusokat... és megkísérli a konszenzus létrehozását. Ilyen értelemben a közigazgatás egy kommunikációs csatorna a társadalom és az állam között.”<sup>12</sup>

A közigazgatás fogalmának fentiekben bemutatott öt elemének áttekintése után *összegzésként* kimondható, hogy a modern állam közigazgatás-fogalmának lényegi ismérvei a következő körülményekkel jellemezhetők. A közigazgatás:

- önálló hatalmi ág, a végrehajtó hatalom megtestesítője,
- közhatalommal rendelkező államszervek elkülönült alrendszere,
- az állami tevékenység törvény alá rendelt sajátos területe: végrehajtás és rendelkezés,
- sajátos feladata van: nemzetgazdasági szintű szervezés, intézetirányítás és felügyelet, rendészet és belső védelem, külső védelem, külpolitikai és külgazdasági feladatok ellátása, továbbá belső irányítási, felügyeleti, ellenőrzési és igazgatási feladatok ellátása,
- sajátos jogállású személyek, köztisztviselők közreműködése, akik e tevékenységük révén mintegy kommunikációs csatornát, hidat képeznek az állam és a társadalom között.

### 3. Záró gondolatok

A közigazgatás fogalmának definiálása alapján megállapítható, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozásunk lényegében nem érintette a fogalmat, illetve annak elemeit. Ennek indoka abban keresendő, hogy a gazdasági élettel szemben az európai integráció alig-alig érintette a tagállamok közigazgatását, bár kétség kívül hatással volt és van rá. E kérdés részletes vizsgálata azonban már egy másik tanulmány tárgyát képezi.

---

---

<sup>12</sup> Berényi Sándor: i.m. 43-44. o. (kiemelés tőlem: T. A.)