

Nemzeti
Közzszolgálati Egyetem

FÁBIÁN ADRIÁN

Feladatrendszerek, ügykörrendszerek, tevékenységtípusok



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszecshenyiterv.gov.hu
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

Szerző:

© Fábíán Adrián 2014

Kiadja:

© NKE, 2014

Felelős kiadó:

Patyi András
rektor

Tartalom

I. A közigazgatás funkciója	4
II. A közigazgatási feladatok típusai	5
1. Közigazgatási feladatok kategorizálása	5
2. Állami és közigazgatási feladatok az Alaptörvényben	6
3. A helyi önkormányzatok feladat-ellátásának alapvető jellegzetességei.....	7
Ellenőrző kérdések:	8
III. A közigazgatás tevékenységi formái.....	9
1. A jogalkotás	9
2. A (hatósági) jogalkalmazás	10
3. A rendészeti feladatok	11
4. Közigazgatási szerződés megkötése	12
5. A tervezés.....	12
6. A szubvencionálás	13
7. A szervezeten belüli tevékenység.....	13
8. A közigazgatás nem jogi jellegű tevékenységi formái.....	13
IV. Ügykörrendszerek a közigazgatásban: szakigazgatás.....	14
Ellenőrző kérdések:	15
Irodalomjegyzék	16
Fogalomtár	16

I. A KÖZIGAZGATÁS FUNKCIÓJA

A közigazgatás funkciója legtágabb értelemben a közfeladatok ellátásában való részvétel, szűkebb értelemben, mind a szervezet, mind a tevékenység funkciója egyaránt a társadalomirányítás, rendeltetése különféle (pl. kormányzati, normatív, egyedi) döntések előkészítése és végrehajtása. A funkció relatíve statikus, a feladat pedig változó, konkrétabb, a funkció realizálásához kapcsolódik. A feladatok azonban nem mindig vezethetők le közvetlenül a funkciókból.

A közigazgatás legáltalánosabb körülhatárolását a funkció alapján lehet elvégezni. A **közigazgatás a társadalomirányítást és a társadalomszervezést szolgálja**, de ezeket a tevékenységeket nem kizárólagosan végzi. Számos csoportosulás, szervezet (politikai párt, egyesület, mozgalom stb.) tevékenysége is erre irányul, továbbá a világnézeti intézményeknek, spontán szerveződéseknek és a gazdálkodó szervezeteknek is van ilyen célkitűzése, hatása. A közigazgatásnak azonban a társadalomirányításban és szervezésben megkülönböztetett a jelentősége, mivel egyrészt állami szervezet, mely állami eszközöket, legitim kényszert is igénybe vehet, másrészt koncentrált hatalom, ami azt jelenti, hogy a közigazgatás szervezete egységes rendszerként van felruházva különböző funkciókkal, feladat- és hatáskörökkel.

A társadalomirányítás és társadalomszervezés funkciói a demokratikus jogállamban nem korlátlanok, behatárolják társadalmi és jogi keretek. A **közigazgatás a legtagoltabb szervezetrendszer**, ami megmutatkozik a differenciált feladat- és hatáskör-telepítésben, a központi szervezet tagoltságában és a közigazgatási területi tagozódásban. A közigazgatás a legalkalmasabb szervezet az objektivitásra, bár ennek tartalma központi és helyi szinten eltérő. A közigazgatás integráltsága a szervezetben és a feladatellátásban egyaránt jelen van, más szervezetek egységessége ettől a szinttől elmarad.¹

A közigazgatás a végrehajtó hatalom része, a legkiterjedtebb igazgatási rendszer, működése átszövi a mindennapokat. Egyes feladatai ellátásához közhatalmi jogosítványokkal rendelkezik, továbbá az erre feljogosított szervek jogot alkotnak, és jogot alkalmaznak. A polgári államok kialakulása óta nem vesztett jelentőségéből az a követelmény, hogy a közigazgatási szervezetet külső ellenőrzés alá kell helyezni, a kontroll jelentheti a törvényeknek való alárendeltséget, a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatát, az ügyészi felügyeletet, az ombudsman intézményének meghonosítását stb. **A jogszabályok végrehajtásának jelentős része a közigazgatásra hárul.** A közigazgatási szervek jogalkalmazó szerepe változatos, sokrétű.

A közigazgatás rendelkező (jogalkotó) tevékenységének alapkérdéseit az Alaptörvény és más törvények szabályozzák. A központi államigazgatási szervek rendeletalkotási joga, valamint a helyi jogalkotás kereteinek a kijelölése tartozik közelebről ebbe a körbe. A végrehajtó-rendelkező tevékenység gyakorlásának van azonban egy előfeltétele: a hatáskör megléte. Más aspektusból vizsgálva a közigazgatás politikai célokat megvalósító, de bizonyos – jogszabályokban garantált – önállósággal is rendelkező szervezet. Ezzel kapcsolatban viszont azt a kérdést kell megválaszolni, hogyan és hol húzhatók meg az önállóság határai.

1 LŐRINCZ Lajos: A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1981. 94. o.

II. A KÖZIGAZGATÁSI FELADATOK TÍPUSAI

1. Közigazgatási feladatok kategorizálása

Magyary Zoltán szerint a közigazgatás – folyamatosan bővülő és változó – feladatai a hatalomgyakorlás, „az akaráson és képességen múló” feladatok (pl. útépités) és a közszükségletek kielégítése.

Különbséget szoktak tenni – e tekintetben is – **utasító (beavatkozó) és szolgáltató közigazgatás** között. A feladatokat azonban ez alapján nem lehet kategorizálni. (Szolgáltatás pl. a társadalombiztosítás, de a befizetések törvény alapján kikényszeríthetők; a rendőrségnek van hatósági jellegű tevékenysége, de ez az állampolgárok védelmét szolgáló funkciói is.) Gyakran ugyanaz az intézkedés az egyik polgárnak szolgáltatás, míg a másiknak kötelezettség.²

Az állam (a közigazgatás) klasszikus feladataiként szokták említeni: általában a rend fenntartását, a külügyet, a védelem biztosítását, a gazdaságfejlesztést, a jogalkotást és a gazdaságpolitikát. Az *állam* nem csak új feladatokat tud magának meghatározni, hanem tud feladatokat „államosítani” is, és elvégzésüket így kizárólagos vagy kiemelt állami feladattá teszi: adott feladat tekintetében nem állami szervezeteket bevonhat a feladatellátásba, míg más feladat esetében pedig ettől eltilt.

A modern kormányzásra inkább utóbbi jellemző, ebbe a csoportba sorolható a közlekedésügy, a szociális ellátás, az egészségügy, a tudományos kutatás, a környezetvédelem, a katasztrófa-elhárítás stb. Ma már a kizárólagosság e feladatok ellátásában szinte sehol sem érvényesül. A feladatok megjelennek mind központi, mind területi és települési szinten, ezért a közigazgatási szervezet mind a három szintre kell telepíteni, a feladatok minősége és nagyságrendje szerint. Adott feladatok, célok kitzúzésekör mindenkor figyelembe kell venni:

- a gazdasági fejlettséget (a gazdaságnak szoros a kapcsolata a közigazgatással: a gazdaság állapota közvetlenül kihat a feladatok meghatározására),
- a társadalmi-politikai viszonyok sajátosságait (a társadalom fejlettségi foka önmagában meghatározza a közigazgatási feladatokat,
- a társadalom általános kulturális szintjét, a társadalom politikai kultúráját,
- a közigazgatás tagoltságát, szervezeti felkészültségét (feladat és szervezet közötti összhangot biztosítani kell),
- a közigazgatás személyzetének szakmai felkészültségét.

Minden közigazgatási feladatnak van jogszabályi alapja, beleértve a helyi önkormányzatok ún. **szabadon** vállalható feladatait is (ezek azok a feladatok, amelyeket a helyi önkormányzat nem törvényi kötelezése alapján, hanem saját elhatározásából lát el). A feladatkitűző normák alapján nehéz a feladatokat kategorizálni, ehelyett a súlypontozó csoportosítások használatosabbak:

- A feladat teljesítésének iránya szerinti csoportosítás:
 1. Az államszervezet működésével kapcsolatos feladatok (az állam kiszolgálása, törvény-előkészítés, segítség más állami szerveknek stb.).
 2. A társadalom felé irányuló feladatok (nem állami szervek és a polgárok igazgatása, ellenőrzése, felügyelete stb.).
 3. Belső igazgatási feladatok (szervezeti rendszeren belüli irányítás, működési feltételek és a személyi állomány biztosítása).
- *Ágazati csoportosítás:*
 1. Gazdasági feladatok (iparral, mezőgazdasággal, kereskedelemmel, közlekedéssel, költségvetéssel stb. kapcsolatos feladatok).
 2. Egészségügyi, szociális, oktatási és kulturális feladatok.
 3. Külső-belső biztonsággal kapcsolatos feladatok.
- Tartalom szerinti osztályozás:
 1. Biztonsági feladatok (rendészet, munkavédelem, közlekedés-biztonság stb.).
 2. Jogvédő, jogérvényesítő feladatok (pl. birtokviták intézése).
 3. Társadalom és az állam működését elősegítő feladatok (nyilvántartás, információnyújtás, adóztatás stb.).
- Alanyok szerinti kategorizálás:
 1. Kormány, minisztériumok, más központi közigazgatási szervek által ellátott feladatok.
 2. Területi és települési közigazgatási szervek által ellátott feladatok.

2 GÜNTER, Püttner: Einführung in die Verwaltungslehre. C. H. Beck, Köln 1995. 38. o.

A közigazgatás tevékenységi fajtái a feladatok jellegéhez igazodnak, a feladatokhoz igazodnak a feladatellátás során alkalmazott módszerek is. A tevékenységi formák meghatározásában a jogszabályok a döntőek, amelyek a feladatok mellett rendelkezhetnek a módszerekről és az alkalmazható eszközökről, eljárásokról egyaránt.

Az alapvető feladatokat a közigazgatás „kívülről”, az Országgyűléstől kapja. A feladatok végrehajtása során a jogszabályban biztosított eszközök közül választhat, a közhatalom gyakorlásának eszközét, a hatósági fellépést csak jogszabály teheti lehetővé. A közszolgáltatások területén nagyobb a közigazgatás mozgási szabadsága: általában megtehető minden, ami a szolgáltatás közösségi céljával összhangban van, de a jogszabályi korlátokat itt sem lépheti át.

A közigazgatás tevékenysége, a közigazgatási feladatellátás tehát nem jár feltétlenül közhatalom gyakorlásával. A jogállamban a közhatalom pontosan meghatározott és korlátozott. A közhatalom gyakorlása szükségszerű eleme a közigazgatásnak, de a különböző közigazgatási területeken a közhatalom súlya értelemszerűen eltérő. Vannak olyan területek, ahol a közhatalmi jelleg teljesen hiányzik, például amikor a közigazgatás beruház, kulturális tevékenységet támogat stb. Ezekben az esetekben a közigazgatás úgy viselkedik, mint az egyéb társadalmi alrendszerek (a gazdaság, a kultúra), szerződést köt, együttműködik, társul, vállalkozik stb. (ld. szolgáltató közigazgatás).

2. Állami és közigazgatási feladatok az Alaptörvényben

Az állami, azon belül is a közigazgatási feladatok körére, feladat-ellátás módjára számos rendelkezést találunk az Alaptörvényben. Ezek közül az alábbiakat szükséges kiemelni:

- A helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során kötelesek tiszteletben tartani a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét. [N] cikk (3) bek.]
- A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. [P] cikk (1) bek.]
- Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. [XIX. cikk (1) bek.]
- Magyarország a szociális biztonságot a rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. [XIX. cikk (2) bek.]
- Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. [XIX. cikk (3) bek.]
- A testi és lelki egészséghez jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő. [XX. cikk (2) bek.]
- Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni. [XXI. cikk (3) bek.]
- Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. [XXII. cikk (1) bek.]
- Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy törekszenek valamennyi hajlék nélkül élő személy számára szállást biztosítani. [XXII. cikk (2) bek.]
- Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást. [XXII. cikk (3) bek.]

Jól látható, hogy az Alaptörvény a közigazgatási feladatok széles köréről rendelkezik, ezek a feladatok többségében a közszolgáltatások ellátásához kapcsolódnak, de hatósági (rendészeti) feladatokat is találunk közöttük. Az Alaptörvény a feladatok kimerítő felsorolását elvégzi ugyan, de keveset tudunk meg a feladat-ellátás módjáról, feltételeiről. Ez utóbbiakra vonatkozó részletszabályokat törvények és alacsonyabb szintű jogszabályok tartalmazzák.

3. A helyi önkormányzatok feladat-ellátásának alapvető jellegzetességei

A helyi önkormányzatok feladat-ellátása több szempontból is eltérő jellegzetességeket mutat a többi közigazgatási (államigazgatási) szervhez képest. A helyi önkormányzatok feladatai általános jellegűek, helyi ügyekben járnak el. A helyi önkormányzatok feladatai között a legfontosabbak a kötelező feladatok. A kötelező feladatokat kizárólag törvény állapíthatja meg, a feladat-ellátás módját, feltételeit viszont bármely egyéb jogszabály is. A kötelező feladatok között találunk szolgáltató jellegű (pl. közvilágítás biztosítása) és hatósági jellegű (pl. szociális ellátások) feladatokat egyaránt.

A kötelező feladatok meghatározásánál kötelező figyelembe venni a törvényhozónak a differenciálás követelményét: a helyi önkormányzatoknak eltérő a feladat- és hatáskörük, arra tekintettel, hogy a településeknek eltérő lehet a lakosságszámuk, a gazdasági fejlettségük, teherbíró képességük, térségi szerepük stb.

A kötelezően ellátandó feladatok mellett a helyi önkormányzatok szabadon vállalhatják minden olyan, helyi közügynek tekinthető további feladat ellátását, amely nem tartozik más szerv feladat- és hatáskörébe, és nem veszélyezteti a törvényben előírt kötelező feladatok ellátását.

Ellenőrző kérdések:

1. *Melyek a közigazgatás funkciói?*

.....

.....

.....

2. *Melyek a közigazgatás főbb feladatai?*

.....

.....

.....

.....

.....

3. *Mi a kapcsolat a közigazgatási feladat-ellátás és a közhatalom gyakorlása között?*

.....

.....

.....

.....

4. *Milyen közigazgatási feladatokra utal az Alaptörvény?*

.....

.....

.....

.....

5. *Mi jellemzi a helyi önkormányzatok feladat-ellátását?*

.....

.....

.....

.....

III. A KÖZIGAZGATÁS TEVÉKENYSÉGI FORMÁI

1. A jogalkotás

Már a francia forradalom időszakától fogva különös hangsúllyal vetődött fel az a kérdés, vajon a demokratikus államban milyen szintű szabályozásra van szükség. A kezdeti elképzelésekkel szemben a demokratikusabb megoldás, azaz kizárólag törvények által való szabályozás nem volt sokáig tartható, ugyanis még az állandóan üléselő parlamenti sem képes valamennyi életviszonyt, azok szüntelen változását megfelelően jogilag rendezni. A folyamat ezután, a századforduló elejétől oda vezetett, hogy a jogszabályok között a közigazgatás által kibocsátott rendeletek kerültek túlsúlyba.³

A modern államokban a jogalkotás tehát már nem a parlamentek monopóliuma. A közigazgatás meghatározott szervei is rendelkeznek jogalkotási hatalommal. **Belső jogforrásnak tekintjük a jogalkotó szervezetet, külső jogforrás pedig az, amiből az érvényes jog ered, azaz a jogszabály.** A közigazgatás belső jogforrásai tipikusan a kormány, a minisztériumok és a helyi önkormányzatok, külső jogforrása a rendelet. A közigazgatás jogalkotási hatalma elsődlegesen az alkotmányon alapul, terjedelme változó.

Magyarországon a **Kormány mind saját jogon (feladatkörében), mind felhatalmazás alapján kibocsáthat rendeletet.** A helyi önkormányzatok is rendelkeznek rendeletalkotási joggal, az önkormányzati rendeletek a jogszabályi hierarchia alsó szintjén helyezkednek el, magasabb szintű jogszabályokkal nem lehetnek ellentétesek.

A törvényhozás gyakran ruhazza át jogalkotási hatáskörét felhatalmazás útján a Kormányra vagy a miniszterekre. Előfordul továbbá az is, hogy a szabályozást igénylő életviszonyt nem szabályozza a törvényhozó, ezzel utat enged a rendeletalkotásnak. Itt felmerül az a kérdés, vajon a modern államban a törvényhozó milyen terjedelemben hatalmazhatja fel a végrehajtást a jogalkotásra, illetve hagyhat szabályozást igénylő életviszonyokat szabályozatlanul.⁴

A tételes jog alkotásában, előkészítésében és végrehajtásában is domináns szerepe van a *közigazgatásnak*. Ez azzal magyarázható, hogy a jognak – az azzal szemben támasztott követelményeknek – előfeltétele a jogszabályok szakszerűsége, időszerűsége és időtartóssága. A szakszerűséget és az időszerűséget csak olyan naprakész, jól felépített, működőképes szisztéma tudja fenntartani, mint a modern közigazgatás.⁵ Alapvető jellegzetessége a modern államnak és társadalomnak a csaknem kielégíthetetlen normaigénye. A polgárok, a gazdaság, a különböző érdekcsoportok igényei folyamatos mozgásban tartják a törvényhozót és a rendeletalkotót, konjunktúra időszakában csakúgy, mint a recesszióban.⁶ Az ún. deregulációnak pedig vissza kell szorítania ezt az állami normafolyamot.

A jogalkotónak elsősorban nem arra a kérdésre kell keresnie a választ, hogy „helyes”-e a szabályozás, hanem arra, vajon „szükséges”-e. Meg kell vizsgálni a kibocsátandó jogszabály következményeit. (Milyen hatással jár a konkrét társadalmi viszonyra? Milyen mélységben érinti az alkotmányos alapjogokat? Kik az érintettek? Mekkora és milyen politikai jelentősége van a szabályozásnak? Milyen anyagi következménnyel jár a szabályozás? Mik lesznek a szervezeti-adminisztratív következményei a jogszabálynak?)

A jogalkotónak vizsgálnia kell tehát az új szabályozás szükségességét, hiszen azzal, hogy a jogszabályok átláthatatlan tömegét teremti meg, csak növeli a jogbizonytalanságot, végül a jogrend tekintélye, és a belévetett bizalom elenyészik.⁷ Ennek érdekében működik Magyarországon az előzetes hatásvizsgálat jogintézménye.

Az Alaptörvény meghatározza Magyarország jogforrasi rendszerét. T) cikke értelmében „általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.

Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete. Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”

3 RÁCZ Attila: Jogállam és közigazgatás. Magyar Közigazgatás 1997. 11. sz.

4 PEINE, Franz-Josef: Gesetz und Verordnung, Zeitschrift für Gesetzgebung 1998. 121–122. o.

5 TAMÁS András: Legistica. A jogalkotástan vázlata. Szent István Társulat, Budapest 2001. 12. o.

6 BECKER, Jürgen: Informales Verwaltungshandeln zur Steuerung wirtschaftlicher Prozesse in Zeichen der Deregulation. DÖV 1985. 1004. o.

7 SCHULZE-FIELITZ, Helmuth: Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung. Duncker & Humblot, Berlin 1988. 12. o.

2. A (hatósági) jogalkalmazás

A közigazgatás egyik legfontosabb és legjellemzőbb tevékenységi formája a **jogalkalmazás, vagyis az a tevékenység, amikor a közigazgatási szerv az absztrakt, elvont jogi normát, adott konkrét ügyben törekszik értelmezni, érvényre juttatni**. Jogalkalmazást minden közigazgatási szerv végez, végezhet.

A közigazgatás jogalkalmazó tevékenységén belül találjuk a hatósági jogalkalmazást, ami egyedi (kötelező erejű) ún. közigazgatási aktus (döntés) kibocsátása, különösen a jogszabályok végrehajtása terén. A közigazgatási aktus a közigazgatási szerv (a hatóság) minden olyan döntése, vagy intézkedése, amelyet egyedi ügy rendezésére bocsát ki, és amely közvetlen jogi hatás kiváltására és a közigazgatáson „kívülre” irányul. A közigazgatási aktus fogalmával azokat a döntéseket foglaljuk össze, amelyek ahhoz szükségesek, hogy a közigazgatás a jogszabályok végrehajtását és egyéb feladatait megvalósíthassa. A közigazgatási aktus funkciói a következők:

- absztrakt szabályok adott életviszonyra történő konkretizálása, átültetése,
- közigazgatási feladatok végrehajtása,
- a közigazgatási aktus (pl. határozat) kibocsátása jogilag szabályozott rendben történik, felülvizsgálata pedig gyakran az érintett kérelmére, ezért a közigazgatási aktusnak van jogvédő karaktere is.⁸

A közigazgatási aktus, a közigazgatási szerv joghatás kiváltására irányuló tevékenysége elválaszthatatlan a közigazgatási szervek hatósági tevékenységétől, a közhatalom gyakorlásától. A hatóságok – jogilag szabályozott eljárás keretében, jogszabályi alapokon, az adott ügyben releváns tényállás tisztázása után – aktusok útján állapítanak meg jogokat és kötelezettségeket az ügyfelek részére. A döntéshozatal során gyakran van jogszabályban biztosított **mozgásteret** a hatóságnak:

1. döntés szabad belátás alapján (ún. diskrecionális jogkör alapján): a jog felhatalmazást ad a közigazgatási szervnek az eljárásra, de nem jelöli ki a döntés tartalmi korlátait;
2. döntés mérlegelési jogkörben: ebben az esetben a jogszabály az eljárásra és a döntéshozatalra vonatkozó felhatalmazás mellett meghatározza a döntés tartalmi korlátait is (a mérlegelési jogkörnek több formája is lehet: tól-ig határok; alternatívák a döntéshozó számára; határozatlan jogfogalmak alkalmazása, mely utóbbiakat a hatóságnak kell a jogalkalmazás során – mérlegelési jogkörben – értelmeznie);
3. döntés méltányossági jogkörben: jogszabályi felhatalmazás alapján egyes esetekben a hatóság olyan aktust is kibocsáthat jogszerűen, amely egyébként jogsértő lenne, azért mert másként a döntés ellentétes lenne a jogszabály céljával, az igazságossággal, a méltányosság követelményével.

Az ügyfelek tehát az aktusok útján jogokhoz juthatnak, illetve kötelezettségekkel szembesülhetnek. A közigazgatási aktus lényegi eleme a kötelező jelleg: az aktusban biztosított jog gyakorolható, a kötelezettséget viszont teljesíteni kell. Az aktusban szereplő kötelezettség teljesülésének elmaradása esetén a közigazgatási aktus állami (legitim) kényszerrel is végrehajtható.

A jogállamban a közigazgatási hatóságok aktusainak jogszerűnek és alkalmasnak is kell lenniük a célzott joghatás kiváltására. Ellenkező esetben hibás aktusról beszélünk. A hibás aktus sérti az ügyfél jogait, de ellentétben áll a közigazgatás törvényességének elvével is, ezért ezeket az aktusokat – főszabályként – korrigálni, „hibátlanítani” kell.

A hiba általában jogi hiba, ez azt jelenti, hogy az aktus anyagi vagy eljárási jogszabályba ütközik (pl. a döntést hozó hatóságnak nem volt hatásköre az ügyben), de lehet a hiba alkalmassági is, pl. a döntés érthetetlen, belső ellentmondásokat tartalmaz, a hatóság tévedett (pl. az ügyfél építési engedélyt kért, de helyette kapott egy szabályos bontási határozatot). Mindkét hibatípus akadály lehet az aktus által célzott joghatás kiváltásának.

A hiba kiiktatása kétféle módon történhet. Az egyik, amikor az aktus érvényben marad, de tartalmát később úgy alakítja a hatóság, hogy ezáltal már hibátlan legyen. Ez a hiba orvoslása, amely történhet az aktus módosításával, kijavításával, kicserélésével, vagy kiegészítésével. Az, hogy melyik orvoslási eszközt alkalmazza a hatóság, az a hiba jellegétől függ.

A másik korrekció során a hibát úgy szüntetik meg, hogy magát az aktust is érvénytelenítik, hatályon kívül helyezik: ha az aktus megszűnik, ezzel természetesen a hiba is. Ezt nevezzük az aktus megsemmisítésének, amit szükség szerint követhet egy új eljárás, és – immáron – hibátlan aktus kibocsátása.

A közigazgatási aktus közigazgatási döntések formájában ölt testet (határozat, végzés, intézkedés). Ezek az aktusok pedig rengetegféle hibában szenvedhetnek (pl. elírás, számítási hiba, belső ellentmondás, bűncselekmény befolyásolta tartalmát, a hatóságnak nem volt hatásköre a kibocsátásra stb.), azt a kérdést, vajon a hatóság milyen eszközzel korrigálja a hibát, vagy éppenséggel megsemmisíti-e az aktust, általában a hatóság döntheti el. Ennek a – mérlegelési jogkörben hozott – döntésnek azonban megvannak a maga korlátai.

8 KOPP, Ferdinand – Ramsauer, Ulrich: *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*. CH Beck, München 2003. 479–482. o.

Először is a hiba súlya a döntő: minél súlyosabb hibáról, jogsértésről van szó, annál valószínűbb az aktus megsemmisítése. Másrészt a vonatkozó jogi szabályozás felsorolja azokat a legsúlyosabb jogsértéseket, amelyek esetén az aktust, a döntést kötelező megsemmisítenie a hatóságnak (ezeket nevezzük semmisségi okoknak). Harmadrészt egyéb körülmények is lehetnek, amelyek kihatással lehetnek a hibás aktusok felülvizgálatára, a legfontosabbak ezek közül az idő múlása, és a jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok védelmének az elve.

A jogalkotó tehát fontos szempontként határozta meg azt a követelményt, hogy a jogsértő, alkalmatlan hatósági döntésektől „szabadítsák meg” a jogrendet, de ez az elv nem érvényesülhet mindenáron: lehetnek olyan körülmények, fontos jogi érdekek (pl. évtizedek teltek el a döntés meghozatal óta, jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok sérülnének), amelyek a törvényesség elvét felülírják, ami alapján olyan aktus is hatályban maradhat, amelyet egyébként orvosolni, vagy megsemmisíteni kellene.

Az aktus orvoslását vagy megsemmisítését hivatalból vagy kérelemre, bizonyos jogi feltételek teljesülése mellett, a döntést hozó közigazgatási szerv, annak felettes szerve és bíróság teheti meg. A jogi szabályozásban a közigazgatási aktus kibocsátásának folyamata közigazgatási hatósági eljárásjogként jelenik meg, a hibás aktusok orvoslására, megsemmisítésére pedig a hatósági eljárás második szakaszában, a jogorvoslati, döntés-felülvizsgálati eljárásban kerülhet sor. Utóbbi alól csekély kivétel, mikor a hatóság nem az ügyfél kérelmére, jogorvoslati eljárásban, hanem saját hatáskörben orvosolja az aktus kis terjedelmű, az ügy érdemét nem befolyásoló hibát (pl. a név vagy a dátum elírását).

A fentiekből az is következik természetesen, hogy nem minden aktusjellegű magatartás, amit a közigazgatási hatóságok tesznek: rengeteg olyan eljárási mozzanat lehet (pl. materiális tevékenységek, igazgatási vagy regisztratív cselekmények stb.), amelyek közigazgatási hatóságtól származhatnak ugyan, de mégsem minősülnek közigazgatási aktusnak, mivel joghatást, jogkövetkezményt nem válthatnak ki.

A közigazgatás, a szakigazgatási szervek hatósági tevékenységét a közigazgatási (hatósági) eljárásjog szabályozza. A közigazgatási eljárásjog legfontosabb forrása a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.). Ez a kódex – főszabályként – generális jellegű, ágazat-semleges. Ez azt jelenti, hogy – a Ket.-ben meghatározott kivételekkel – bármely szakigazgatási szerv köteles alkalmazni hatósági fellépése során.

A Ket. alapján elmondható ugyan, hogy van általános közigazgatási eljárásjog Magyarországon, de ez nem jelenti azt, hogy lenne általános közigazgatási eljárás is. A közigazgatási eljárás tárgya, a közigazgatási hatósági ügy ugyanis mindig konkrét (egy konkrét ügyben adóbírság megállapítása, személyi igazolvány kiadása, építési engedély megadása stb.).

A közigazgatási eljárás nem indul általános indokból, vagy előre meg nem határozott cél nélkül. Éppen ezért, a közigazgatási hatósági tevékenységre vonatkozó joganyagnak csupán egy része, az eljárás garanciális kerete ismerhető meg a Ket.-ből, mivel a hatósági jogalkalmazás is ágazat-specifikus tevékenység, ezért ágazat-specifikus joganyag is alkalmazásra kerül a szakigazgatási eljárásokban. Az is előfordulhat a Ket. alapján, hogy bizonyos szakigazgatási hatósági tevékenység esetében a Ket. csak kivételesen, háttérjogszabályként alkalmazható (pl. adóigazgatási eljárás).

3. A rendészeti feladatok

Magyary Zoltán megállapítása szerint a rendészeti hatalom az a része a közhatalomnak, amely a közigazgatásban avégből érvényesül, hogy a közrendnek egyesek által való megzavarásával szemben védekezze. A jogszabály csak keretet adhat, az atipikus esetekben a célszerűség szerint kell eljárni és a megfelelő rendszabályt alkalmazni. A **rendészet fogalmával** kapcsolatban az alábbiakat állapíthatjuk meg:

- a rendészet nem azonos a rendőrséggel, a rendőrség ellát egyéb feladatokat is,
- rendészeti tevékenységet nem csak a rendőrség végez, hanem más közigazgatási szervek is (pl. katasztrófavédelem, polgári védelem),
- a rendészetfogalom központi eleme a közbiztonság, a közrend, vagy mindkettő,
- a rendészet jogi kategória.

A közrend azoknak a normáknak az összessége, amelyek követése elengedhetetlenül szükséges az emberi együttéléshez, ezzel szemben a közbiztonság az élet, a becsület, a szabadság, a vagyon és más javak védelmét jelenti. A rendészeti tevékenység a közhatalom gyakorlásának, a közigazgatási hatósági jogalkalmazásnak egyik fajtája. A közbiztonság és a belső rend (közrend) védelme nem csak hatósági fellépést igényel, de ha erre kerül sor, az csak anyagi és eljárásjogi normák keretei között történhet.

Ezek a források egymással szoros összefüggésben állnak: a jogi felhatalmazás formába öntéséhez fel kell tárnunk a társadalmi szükségleteket, illetve meg kell állapítani azokat a kritériumokat, amelyek biztosítják a személyzet szakmai felkészültségét. Végezetül röviden összefoglalom a **rendészet funkcionális és institutionális értelmezését**. A funkcionális értelemben vett rendészet alatt a következő jellegzetességek gyűjtőfogalmát értjük:

- a rendészet állami, közigazgatási tevékenység,
- a rendészeti tevékenység jogilag szabályozott, minden rendészeti aktus visszavezethető vagy anyagi, vagy eljárásjogi normára,
- a rendészet célja a jogi (a jogszabályok által konstituált) rendet fenyegető veszélyek elhárítása, a veszélyek megelőzése, és a rend helyreállítása, azaz a jogi rend védelme,
- a rendészeti tevékenység esetleges velejárója az arányos, célszerű és szükségszerű – ezáltal legitim – állami kényszer (közhatalom gyakorlása).

Szervezeti (institucionális) értelemben a rendészet az államszervezet (a végrehajtó hatalom) alrendszere, tipikus szerve a rendőrség, de számos közigazgatási szerv is ellát rendészeti feladatokat, ugyanakkor a rendőrség nem csak rendészeti funkciókat teljesít.

4. Közigazgatási szerződés megkötése

A XX. századra a közigazgatási szerződések létjogosultsága teljes elismerést nyert, először a bírósági gyakorlatban, majd a jogi szabályozásban is. Ennek az oka elsősorban a „**kooperatív állam**” eszméjének elterjedése volt: a polgároknak lehetőséget kell adni arra, hogy minél több relációban tudjanak mellérendelt szereplőként, partnerként kapcsolatba kerülni az állami (közigazgatási) szervekkel. Manapság azonban a közigazgatási szerződés sokkal inkább a közfeladatok hatékonyabb ellátását, mint a polgárok emancipációját hivatott szolgálni.⁹

A polgári jogi szerződéseket a közigazgatási jogi kontraktusoktól az alábbiak alapján határolhatjuk el:

1. a közigazgatási szerződés legalább egyik alanya közigazgatási szerv,
2. a közigazgatási szerződésekre vonatkozó joganyag közigazgatási és szigorú (a szerződő feleknek eltérést nem engedő) jogi karakterű, de bizonyos vonatkozásokban a közigazgatási szerződéseknek is meg kell felelniük a magánjogi szerződésekkel szemben támasztott követelményeknek,
3. a közigazgatási szerződés egyik alanya, a közigazgatási szerv jellemzően hatalmi túlsúlyban, „erőfölényben” van a másik alannal szemben,
4. a közigazgatási szerződés tárgya mindig valamilyen közigazgatási funkció gyakorlása, feladat ellátása, illetve közszolgáltatás biztosítása.¹⁰

Egyébként csak a szerződő közigazgatási szerv akaratnyilatkozata tekinthető közigazgatási tevékenységnek, a másik alany (ügyfél) magatartása nem. Egyes vélemények szerint a közigazgatási szerződés és a közigazgatási aktus a közigazgatási jogügyletek két kategóriája, hiszen mind a kettő jogintézménynek vannak közös jellegzetességei: közigazgatási jogi akaratnyilatkozatok, amelyek célja valamely joghatás elérése.¹¹

5. A tervezés

A jogi és nem jogi tevékenységi formák határán helyezkedik el a közigazgatás tervező tevékenysége. Ilyen tevékenységet szinte valamennyi közigazgatási szerv végez, a tervezést (a terveket) tipizálhatjuk tervező, tartalom, időtartam, hatály és jogi kötöttség alapján is. A modern jogállamban a közigazgatás tervező tevékenysége az alábbiakban nyilvánul meg leginkább:

- pénzügyi tervezés (pl. a központ vagy az önkormányzatok költségvetése),
- területtervezés (területfejlesztés, építésügyi tervezés, területrendezés, településfejlesztés és -rendezés stb.),
- szakmai tervezés (adott közigazgatási feladat ellátásának a megtervezése, ütemezése).

A tervezés lényege tehát az, hogy a megfelelően elemzett, kellő mennyiségű és minőségű információk felhasználásával kitűzzék a szervezet hosszabb időre és ezen belül rövidebb időszakokra szóló feladatait. Ehhez természetesen szükség van előrelátásra, azaz a tényleges és jövőbeli adottságok és lehetőségek viszonyának felismerésére.

A tervezés megkezdése előtt fel kell tárni azokat az ismereteket, információkat, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az ésszerű, reális távlati irányokat meg lehessen határozni. Ilyenek többek között a természeti tényezők, adottságok,

⁹ MAUER, Hartmut: Der Verwaltungsvertrag. DVBl. 1989. 798. o.

¹⁰ MOLNÁR Miklós – Tabler, Margaret M.: Gondolatok a közigazgatási szerződésekről. Magyar Közigazgatás, 2000. 10. sz.

¹¹ SCHIMPF, Christian: Der verwaltungsrechtliche Vertrag unter besonderer Berücksichtigung seiner Rechtswidrigkeit. Duncker & Humblot, Berlin 1982. 32. o.

a társadalmi tényezők (pl. a népesség) és a gazdasági szempontok (pl. adott terület gazdasági fejlettsége). Egyébiránt magában a tervezési szakaszban is elkülöníthetőek közbenső munkaszakaszok:

- előzetes kiinduló fejlesztési javaslatok kialakítása;
- az előzetes javaslatok részletes ellenőrzése, elemzése, koordinálása és pontosítása;
- a terv komplett összeállítása és – esetleg – jóváhagyásra való előkészítése.¹²

6. A szubvencionálás

Az állam különféle formákon keresztül avatkozik be társadalmi alrendszerek működésébe. A gazdaság irányítása intervenciók és szubvenciók (jellemzően pénzügyi jellegű támogatás) segítségével valósul meg. A **szubvenciók feladata**, hogy orvosolják a gazdaság torzulásait, biztosítsák az egészséges fejlődés egyes feltételeit, bizonyos alanyokat a korábbinál jobb helyzetbe hozzanak. Fontos megjegyezni, hogy az állami támogatások gyakran közigazgatási aktusokban, hatósági döntésekben jelennek meg.¹³

A szubvenciók, a juttatások az állami fejlesztéspolitika központi elemei. Gyakran alkalmazzák őket fenyegetett gazdasági ágazatok segítésére, produktivitásuk megőrzésére, illetve termelő egységek az új követelményekhez való hozzáigazítására. Az állami szubvencióknak az alábbi típusait különböztethetjük meg: vissza nem térítendő támogatások, kölcsönök, kezesség, állami garancia, dologi szolgáltatások, előnyös pozíció biztosítása a közbeszerzési eljárásban, adókedvezmények, vagy adómentesség.¹⁴

7. A szervezeten belüli tevékenység

A közigazgatási szervek számos döntése, tevékenysége a közigazgatási szervezeten belül fejt ki a joghatását, tehát nem lépi át a közigazgatás határait. A közigazgatási szervek – jogszabályi keretek között – gazdálkodnak saját erőforrásaikkal (pénz, személyi állomány, információ stb.); megszervezik feladat- és hatáskörük gyakorlását; irányítják, felügyelik, ellenőrzik egymás tevékenységét; együttműködnek egymással a feladat-ellátás során stb.

8. A közigazgatás nem jogi jellegű tevékenységi formái

A közigazgatás nem jogi (informális) tevékenységi formáit nem lehet taxatívén felsorolni. Közös jellemzőjük a – legtágabb értelemben vett – szolgáltató jelleg, amely adott állami (közigazgatási) feladat végrehajtásához kapcsolódik, illetve a (viszonylagos) jogi szabályozatlanság, kötetlenség. Ebbe a körbe tartozik – többek között – a public relations (PR), az információnyújtás, a felvilágosítás, az ajánlás, a figyelmeztetés, a közoktatás, a gyógykezelés, a hivatásos túzoltás (reálaktusok, reálcselekmények) stb.¹⁵

A közigazgatásnak egyik legnagyobb társadalmi jelentőségű tevékenysége a döntés-előkészítés, amelyben a jognak csak áttételesen van szerepe. Ebben a tevékenységi körben nem jogi hatású tevékenységet végeznek a közigazgatásban dolgozók, hanem olyan kreatív szellemi tevékenységet, amellyel szemben egyre inkább a tudományos színvonal a társadalmi követelmény.

12 KŐSZEGI László: A területi tervezés főbb elvi és módszertani kérdései. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1964. 138. o.

13 ACHTERBERG, Norbert: Allgemeines Verwaltungsrecht. C. F. Müller, Heidelberg 1982. 357. o.

14 SCHUPPERT, Gunnar Folke: Verwaltungswissenschaft. – Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre. Nomos, Baden-Baden 2000. 218–220. o.

15 ROBBERS, Gerhard: Schlichtes Verwaltungshandeln. Ansätze zu einer dogmatischen Strukturierung. DÖV. 1987. 272. o.

IV. ÜGYKÖRRENDSZEREK A KÖZIGAZGATÁSBAN: SZAKIGAZGATÁS

Szakigazgatás az általános közigazgatás bizonyos részterületeit jelenti, speciális (ágazati) közigazgatási szervezet és tevékenység. Hazánkban a legáltalánosabb, leggyakrabban használt megközelítés szerint a szakigazgatási tevékenység főbb területei: a klasszikus (hagyományos) szakigazgatás, a gazdasági szakigazgatás, valamint a humán szakigazgatás. E **szakigazgatási ágazatoknak** a jellegzetességei röviden az alábbiakban foglalhatók össze:

1. A klasszikus szakigazgatási tevékenységek történetileg a legrégebbiek közé tartoznak, ez is mutatja, hogy szorosan kapcsolódnak az állami alapfunkciókhoz, különösen a közpénzügyi és a rendészeti tevékenységhez. Ezek a szakigazgatási rendszerek alkotják a közigazgatás magját, a vonatkozó jogterületek a közigazgatási jogon belül – relatív – önállóságra tettek szert.
2. A gazdasági igazgatás azokat a szakigazgatási rendszereket foglalja magában, amelyek biztosítják az állami befolyást a gazdaság működésére, fejlődésére, (korlátozott mértékű) irányítására. A gazdasági igazgatás kiterjedt igazgatási ágazat, tevékenysége a nemzetgazdaság valamennyi összetevőjére kiterjed, viszont intenzitása, befolyásolási volumene szektoronként eltérő.
3. A humán (szak)igazgatás célpontja a társadalom, azon belül is az ember. A humán igazgatás szervező tevékenysége arra irányul, hogy kielégítse azokat az emberi (individuális vagy kollektív) igényeket, amelyek az emberi létezés alapfeltételeihez kapcsolódnak és amelyek kielégítése a társadalom egészséges fejlődése szempontjából elengedhetetlen.

Természetesen a fenti csoportosításon kívül egyéb felosztások lehetségesek és az egyes szakigazgatási területeken belül további alkategóriák is felállíthatók. A szakigazgatási rendszerek megjelenési idejük alapján, a vonatkozó jogi szabályozás jellegzetességei, az ágazatban mérhető éves ügyforgalom szempontjából, szervezeti felépítésük stb. alapján is csoportosíthatók.

A szakigazgatási ágazatok tematizálása országonként is jelentős eltéréseket mutathat, mind gyakorlati, mind jogelméleti okokból. Példának okáért az Egyesült Királyságban vagy Hollandiában – érthető módon – kiemelkedő szakigazgatási ágazat a tengerészeti igazgatás, Németországban pedig a helyi önkormányzati igazgatást, illetve az arra vonatkozó joganyagot a közigazgatási jog különös részéhez sorolják.

Az általános közigazgatás tudományos vizsgálata, a közigazgatás-elmélet, illetve a szakigazgatás viszonyrendszere több elemet tartalmaz. Egyrészt az általános elmélet az egyes szakigazgatási tevékenységeket több szempontból is rendszerezi: alanyi szempontból, szervei jogállásuk alapján, a hatalmi (kormányzati) potenciál oldaláról, vagy éppen jogviszonytani szempontból. Másrészt az általános közigazgatás-elmélet szerinti tevékenység-csoportokat képezi le a szakigazgatásra vonatkozó jogi szabályozás, illetve az elmélet által rendszerezett tevékenységtípusok mindegyike megtalálható a szakigazgatásokban. Ennek a leképeződésnek természetesen nem csak elméleti, hanem gyakorlati okai is vannak

A szakigazgatás a tevékenységek szempontjából különösen hat az általános részi elméletekre, tudományos megközelítésre, hiszen a közigazgatási tevékenység a szakigazgatásokban folyamatosan fejlődik, változik. Így megjelentek új típusú, a klasszikus közigazgatási tevékenységformáktól nagyban különböző funkciók is (közvetítő, egyeztető, mediáló eljárások), erősödött a közigazgatás szolgáltató jellege, a vállalati igazgatásban megtalálható megoldásokhoz való közelítése, modernizálása, elektronizálása.

A szakigazgatási tevékenység pedig a hatósági döntéshozatal felől egyre inkább eltolódik a **hatósági felügyelet** irányába, illetve – főleg a piaci szolgáltatások területén – a jogalkalmazás döntő részét kitevő engedélyezés elvét egyre inkább felváltja az „önkéntes jogkövetés” modell szerinti bejelentés elve. Utóbbi modellnek a lényege az, hogy a versenyképesség javítása érdekében szükséges a piaci belépés egyszerűsítése. A gazdasági (és benne a szolgáltatási verseny) szabadságának erősítése okán legtöbb ágazatban már nem kell formális eljárás és engedély a tevékenység folytatásához, hanem elegendő bejelenteni a szolgáltatás megkezdését, amelyet a hatóság szinte formálisan nyilvántartásba vesz. Ezzel azonban nem ér véget a szakigazgatási tevékenység: természetesen szükség van annak ellenőrzésére, hogy a bejelentő valóban úgy végzi-e az adott tevékenységet, ami a bejelentésnek, illetve a jogi szabályozásnak megfelel.

A hatósági felügyelet és a hatósági ellenőrzés fogalmakat a jogi szabályozás nem mindig használja *következésképpen ugyan, de elméletileg a kettő közötti különbség abban ragadható meg, hogy a felügyeleti tevékenységet kifejtő szakigazgatási szerv erős beavatkozási lehetőségekkel (akár szabályozási jogkörrel) rendelkezik, míg az ellenőrző hatóság tevékenysége csupán a monitoringra és a beszámoltatásra terjed ki.* Az egyes szakigazgatási ágazatok szinte mindegyikében megtalálható hatósági ellenőrzés vagy a hatósági felügyelet, sőt előfordul, hogy a hatósági tevékenység kizárólag hatósági ellenőrzésben vagy felügyeletben nyilvánul meg (pénzügyi szervezetek állami felügyelete, piacfelügyelet stb.)

A külső, a közhatalmi (hatósági, felügyeleti, ellenőrzési) tevékenységeken kívül a szakigazgatási szervek természetesen végeznek nem hatósági, hanem szervezetrendszeren belüli tevékenységeket is. Ebben a körben találunk szervezetirányítást, belső igazgatást, szervezetek feletti felügyeletet (pl. köztestületek, autonóm közintézetek feletti miniszteri felügyelet), vezetési, illetve materiális, valamint döntés-előkészítő, szolgáltató jellegű cselekményeket stb., amelyek alapvetően fontosak az adott szakigazgatási feladatok hatékony ellátásához, működéséhez, szervezéséhez.

Ellenőrző kérdések:

1. *Mely közigazgatási szervek alkothatnak jogszabályt?*

.....

.....

.....

2. *Mi a rendészet?*

.....

.....

.....

3. *Mit jelent a hatósági jogalkalmazás?*

.....

.....

.....

.....

4. *Mit jelent a közigazgatás szervezetén belüli tevékenysége?*

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5. *Mi a szakigazgatás?*

.....

.....

.....

Irodalomjegyzék

- ACHTERBERG, Norbert: Allgemeines Verwaltungsrecht. C. F. Müller, Heidelberg 1982.
- BECKER, Jürgen: Informales Verwaltungshandeln zur Steuerung wirtschaftlicher Prozesse in Zeichen der Deregulation. DÖV 1985.
- GÜNTER, Püttner: Einführung in die Verwaltungslehre. C. H. Beck, Köln 1995.
- KOPP, Ferdinand – Ramsauer, Ulrich: Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. CH Beck, München 2003.
- KŐSZEGI László: A területi tervezés főbb elvi és módszertani kérdései. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1964.
- LŐRINCZ Lajos: A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1981. 94. o.
- MAUER, Hartmut: Der Verwaltungsvertrag. DVBl. 1989.
- MOLNÁR Miklós – Tabler, Margaret M.: Gondolatok a közigazgatási szerződésekről. Magyar Közigazgatás, 2000. 10. sz.
- PEINE, Franz-Josef: Gesetz und Verordnung. Zeitschrift für Gesetzgebung 1998.
- RÁCZ Arta: Jogállam és közigazgatás. Magyar Közigazgatás 1997. 11. sz.
- ROBBERS, Gerhard: Schlichtes Verwaltungshandeln. Ansätze zu einer dogmatischen Strukturierung. DÖV. 1987.
- SCHIMPF, Christian: Der verwaltungsrechtliche Vertrag unter besonderer Berücksichtigung seiner Rechtswidrigkeit. Duncker & Humblot, Berlin 1982.
- SCHULZE-FIELITZ, Helmuth: Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung. Duncker & Humblot, Berlin 1988.
- SCHUPPERT, Gunnar Folke: Verwaltungswissenschaft. – Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre. Nomos, Baden-Baden 2000.
- TAMÁS ANDRÁS: Legistica. A jogalkotástan vázlata. Szent István Társulat, Budapest 2001.

Fogalomtár

Diszkrécionális jogkör: az eljáró közigazgatási szerv szabad belátásán alapuló hatáskör, amikor a jogszabály csupán felhatalmazást ad a közigazgatási szervnek az eljárásra, a döntésre, de nem jelöli ki a döntés tartalmi korlátait.

Jogalkalmazás: az a tevékenység, amikor a közigazgatási szerv az absztrakt, elvont jogi normát, adott konkrét ügyben törekszik értelmezni, érvényre juttatni.

Közigazgatási aktus: a közigazgatási szerv (a hatóság) minden olyan döntése, vagy intézkedése, amelyet egyedi ügy rendezésére bocsát ki, és amely közvetlen jogi hatás kiváltására és a közigazgatáson „kívülre” irányul.

Közigazgatási feladat: az állami feladatoknak azon köre, amelyet – jogszabály rendelkezése alapján – közigazgatási szervek valósítanak meg.

Közigazgatási hatáskör: A közigazgatási szervek jogszabályban biztosított lehetősége arra, hogy a feladatok végrehajtása során hatósági jogkört (közhatalmat) gyakorolhatnak.