

NEMZETI  
KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM

VEZETŐ- ÉS TOVÁBBKÉPZÉSI KÖZPONT

JÓZSA ZOLTÁN

**A közigazgatási szerv és  
szervezet, szervtípusok;  
a közigazgatási szervezet  
felépítésének általános elvei**



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

Eredeti megjelenés éve: 2014

A hatályosított tananyag a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001  
„A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése”  
című projekt keretében készült el és jelent meg.

A hatályosított kézirat lezárásának dátuma: 2018. április 10.

Szerző:  
© Dr. habil. Józsa Zoltán

Olvasószerkesztő:  
Császár-Biró Anna

Kiadja:  
© NKE, 2018.  
Felelős kiadó:  
Prof. Dr. Kis Norbert  
Dékán

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

# Tartalom

<b>I. A közigazgatási szerv és szervezet</b> .....	4
1. A közigazgatási szervek osztályozása .....	4
2. A közigazgatási szervek típusai.....	5
<b>II. A közigazgatási szervezet felépítésének általános elvei</b> .....	9
1. Centralizáció, dekoncentráció, decentralizáció alapelve .....	9
2. A hierarchia alapelve.....	11
3. Az integráció, koordináció alapelve.....	12
4. Az ágazati és funkcionális elv.....	12
5. A szubszidiaritás alapelve .....	13
<b>Irodalomjegyzék</b> .....	15
<b>Fogalmak</b> .....	16
<b>Ellenőrző tesztkérdések</b> .....	17
<b>Megoldások</b> .....	18

# I. A közigazgatási szerv és szervezet

A közigazgatási tevékenység sajátos szervezeti formában ölt testet. Ahogy a gazdasági tevékenység a gazdasági társaságokban, míg a tudományos tevékenység a kutató intézetekben zajlik, úgy az állam **végrehajtó-rendelkező tevékenységének** munkaszervezete a hivatal.

A **hivatal** általában az igazgatási munka szervezeti formája, ami túl is mutat a közigazgatáson. A közigazgatási szervek egy részének elnevezésében vissza is köszön a hivatal elnevezés, mint például a fővárosi és megyei kormányhivatal, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, földhivatali szervezetrendszer stb. A közigazgatás-tudományban mindinkább uralkodóvá válik a közigazgatási szerv és a hivatal szinonimként történő kezelése, mivel e két fogalom egymástól nem elválasztható.

A **hivatalt** a következő **sajátosságok** jellemzik:

- a hivatal élén egyszemélyi felelős vezető áll, aki személyesen<sup>1</sup> gyakorolja a közigazgatási szervet megillető feladat- és hatásköröket;
- a hivatali munka ügyintézési és ügyviteli tevékenységet fog át;
- a hivatal dolgozói a közigazgatási tevékenységet élethivatásszerűen végzik, ezért rendszerint közszolgálati jogviszonyban állnak;
- a hivatal működését az állami költségvetés finanszírozza (általában normatíva biztosításával, számos esetben a saját bevétel hivatalnál tartásával).

A hivatal mint **szervezeti forma** a 19. században alakult ki, és hosszú ideig a benne folyó tevékenység viszonylag keveset változott. A 20. század második felében ugyanakkor a rohamosan kibontakozó műszaki, technikai forradalom nyomán az érdemi munka feltételeinek megteremtésében meghatározó szerepet játszó információs, döntéslétkészítő, szervező tevékenység súlya és szerepe látványosan megnőtt. Ennek következtében ma már a számítógépes adatbázisok, információs rendszerek használata jellemzi a hivatali munkát, ami nemcsak a szervezet működését változtatta meg, de új készségek, képességek meglétét kívánja meg az alkalmazottaitól.

A **közigazgatási szerv** a közigazgatási szervezetrendszer **legkisebb egysége**. Ennek hangsúlyozása azért fontos, mert a mai modern közigazgatás feladatai oly számosak és összetettek, hogy azok csak **komplex szervezetrendszer** révén láthatók el.

A közigazgatási szervek egyrészt rendszerint belső szervezeti egységekre tagolódnak, másrészt az önálló szervek szervezeteket, szervezetrendszereket alkotnak.

Általános értelemben azt mondhatjuk, hogy **a közigazgatási szervek olyan közjogi szervek, melyek hatáskörük alapján, illetékességi területükön, jogszabályban meghatározott közigazgatási feladatot látnak el közhatalom birtokában.**

A közigazgatási szervezetrendszer az állami szervezetrendszer része, a végrehajtó hatalom gyakorlója. A közigazgatási szervek állami igazgatási tevékenységet folytatnak, részt vesznek a **jogszabályok előkészítésében**, számos esetben maguk is jogalkotói hatáskörrel rendelkeznek, illetve ellenőrzik a jogszabályok **végrehajtását**. Ezen túl közhatalmi jogalkalmazást végeznek, közszolgáltatást nyújtó szervezeteket hoznak létre és működtetnek, továbbá szervezik mindezen tevékenységek szervezeti, személyi, pénzügyi stb. feltételeit.

Fazekas<sup>2</sup> a közigazgatási szerv fogalmának általános jellege miatt szükségesnek tartja a társadalom más szervezeteivel való összevetést a **különbségek meghatározása** céljából.

## 1. A közigazgatási szervek osztályozása

### a) Közigazgatási szervek- és az államszervezet egyéb szervei

A közigazgatási szervek és az államszervezet más szervei közötti elhatárolás szükségessége azoknál a szerveknél vetődik fel, amelyek a törvényhozás vagy az igazságszolgáltatás funkcióit megvalósító szervek kiszolgáltatását végzik, vagy azok valamely önállósult feladatkörét látják el, és tevékenységük tartalma egyértelműen igazgatási. Ilyen szerv

<sup>1</sup> A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 5. § (3) bekezdése alapján: "A központi államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzata a szerv vezetőjének hatáskörébe tartozó egyes ügyekben a kiadmányozási jogot a, szervvel állami, vezetői szolgálati jogviszonyban vagy állami vezetőként betöltött jogviszonyban álló személyre, b, a szervvel vezetői munkakörrel rendelkező kormányzati szolgálati jogviszonyban álló személyre, c, a szervvel vezetői munkakörrel rendelkező közszolgálati jogviszonyban álló személyre, d, a szervvel vezető beosztással rendelkező hivatásos szolgálati viszonyban álló személyre e, a szervvel vezető beosztással rendelkező katonai szolgálati jogviszonyban álló személyre, illetve f, a miniszterelnök közvetlen irányítása alatt álló és kormányrendeletben a központi államigazgatási szervnél irányítási jogkörrel felruházott kormánybiztosra ruházhatja, aki a döntés meghozatala során a szerv vezetője nevében jár el."

<sup>2</sup> Fazekas Marianna (2012): A közigazgatási szervezet általános jellemzői. Kézirat, ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék, Budapest. 3-7. o.

például az Országgyűlés Hivatala, vagy jellegét tekintve igazgatási feladatokat is ellát az Állami Számvevőszék mint az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve. Szintén jelentős az Országos Bírósági Hivatal igazgatási tevékenysége.

b) Civil közigazgatás- és a végrehajtó hatalom fegyveres szervei

A civil közigazgatási szervektől elhatárolhatók az állami kényszert alkalmazó fegyveres szervezetek (a rendvédelmi szervek: a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok; a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat; a központi hivatalként működő Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyőr szervezeti egységei).

Az utóbbi szervezeteket, illetőleg azok működését a hierarchia, s a személyi állomány különleges szolgálati jogviszonya jellemzi, azon túl, hogy a fegyveres szervezetek egy része civil közigazgatási feladatokat és tevékenységeket is ellát. Ilyen például a közúti közlekedés szabályainak ellenőrzése a rendőrség részéről, vagy a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság által gyakorolt engedélyezés, ellenőrzés.

c) Közigazgatási szerv- és a közszolgáltatások közjogi szervezetei

A modern közigazgatás számos közszolgáltatást is végez, s e közszolgáltatások ellátására közjogilag is szabályozott szervezeteket hoz létre. A humán szolgáltatások tipikus szervezeti formája a közintézet, a gazdasági jellegű közszolgáltatások egy részt köztulajdonban levő, de magánjogi társasági formákban, részben közüzemként szervezik meg.

d) közigazgatási szerv- és „határ szervezetek”

Az állam magánjogi szervezeteket is alkalmaz a közigazgatási feladatok ellátására, ezeket közjogi jelleggel ruházta fel vagy új szervtípust intézményesít, módosítja a civil jogi szabályozást. Ilyenek például a köztisztviselők és az állami tulajdonban levő gazdasági társaságok.

e) kvázi közigazgatási szervek

A jogalkotó estenként nem közigazgatási szerveket, illetőleg személyeket is felhatalmazhat hatósági jogkörök gyakorlására. Ilyen például a gépjárművek műszaki alkalmasságának tanúsítása, amit a műszaki állomások végeznek. De példaként említhető az Ákr (2016. évi CL. tv.) 9. §-a, mely szerint hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatáskör gyakorlására jelöl ki.<sup>3</sup>

## 2. A közigazgatási szervek típusai

A közigazgatás szervezeti felépítését számos tényező befolyásolja, így az állam területének nagysága és földrajzi jellemzői, a népesség száma, a történeti, intézményi hagyományok, az aktuális állami, társadalmi, politikai célkitűzések, a nemzetközi hatások stb. A szervezeti rendszert meghatározó tényezők túlnyomórészt nem statikusak, hanem dinamikusak, így ebből okszerűen következik, hogy a közigazgatás szervezeti rendszere is folyamatosan változik, alkalmazkodván a körülményekhez, feltételekhez.

*Példaként megemlíthető, hogy 1990. után a közjogi berendezkedés megváltozása azt eredményezte, hogy a korábbi centrális, hierarchikus államigazgatási szervezetrendszer helyett egy európai mércével mérve is erősen decentralizált rendszer épült ki, tekintettel arra, hogy települési, helyi szinten megduplázódott az önkormányzatok száma.*

*2012. után a kormányzás egységének, hatékonyságának javítása céljából a szervezeti integrációk, összevonások zajlottak le az államigazgatásban és a területi, helyi igazgatásban is.*

A közigazgatási szervek osztályozásának, **tipizálásának több formáját** ismeri a szakirodalom. Az eltérő szempontok alapján elvégzett rendszerezések **közös elemeket** is tartalmaznak. A leggyakrabban alkalmazott felosztás szerint a minőségi munkamegosztás szempontját érvényesítve elhatárolhatók az általános és különös **feladat-** és hatáskörű szervek.

a) Az általános hatáskörű szerv

Feladatköre nem korlátozódik valamely szakigazgatási ágazatra, hanem kiterjed valamennyi közigazgatási feladatra. Az egyes államokra általában jellemző, hogy eltérő elnevezéssel, de hasonló feladatkörű általános hatáskörű

<sup>3</sup> Az Ákr. nem részletezi, hogy a kifejezetten közigazgatási feladatok ellátására létrehozott hatósági szerveken kívül a jogalkotó milyen szervezetet és milyen feltételekkel ruházhat fel hatósági hatáskörrel. Ez ugyanis a mindenkori közigazgatás-politika feladata és felelőssége, a jogalkotó egyedi mérlegelési lehetősége.

szervekre építik központi és területi közigazgatásukat. Ezek a szervek éppen az igazgatási ágak sokaságát felölelő rendeltetésük okán meglehetősen bonyolult tevékenységet fejtenek ki, ezért többnyire testületi szervként működnek.

Az általános hatáskör egy lehetőség, melynek következtében a szerv bármilyen közigazgatási feladatot elláthat. Az általános hatáskörű szervek egyrészt a szakfeladatokat ellátó államigazgatási, közigazgatási szervek közötti összhangot, másrészt pedig az összes szakfeladatot átfogó stratégiai funkció érvényesülését biztosítják.

Az általános hatáskörű szervek körébe soroljuk a **Kormányt**, illetőleg annak területi szerveit a **fővárosi és megyei kormányhivatalokat**. Ha a közigazgatás teljes metszetét vizsgáljuk, akkor általános hatáskörű szervként nevesíthető a **helyi önkormányzat képviselő-testülete is**. A képviselő-testületet azonban csak a helyi közügyek körében illeti meg az általános hatáskör, az is csak korlátozottan: az Alaptörvény alapján ugyanis a helyi közügyeket törvény keretei között láthatja el, eredeti jogalkotói hatásköre pedig csak a törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére terjed ki.<sup>4</sup>

#### b) A különös hatáskörű szervek

Rendeltetése mindig a közigazgatás valamely ágazatát kitevő feladat ellátása. Ezen szervek létrejöttének magyarázata a munkamegosztás nyomán kialakuló specializációban, a szakértelem nagyfokú jelenlétében, illetőleg az országosan egységes joggyakorlat kialakításának a szükségességében található meg.

A **különös hatáskörű szervek** közé sorolhatók többek között:

- a minisztériumok, a Miniszterelnökség,
- a kormányhivatalok (a Központi Statisztikai Hivatal, az Országos Atomenergia Hivatal, a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal) és ezek területi, kivételesen helyi szinten működő szervei,
- az autonóm államigazgatási szervek (Közbeszerzési Hatóság, Egyenlő Bánásmód Hatóság, Gazdasági Versenyhivatal, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, Nemzeti Választási Iroda),
- az önálló szabályozó szervek (Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal),
- a központi hivatalok (például a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal, Oktatási Hivatal, Magyar Államkincstár, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, stb.) és ezek területi, kivételesen helyi szinten működő szervei,
- a rendvédelmi szervek és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.

A közigazgatási szervek osztályozásának másik alapvető szempontja a működési terület szerinti csoportosítás. Ebből a szempontból megkülönböztetünk központi szerveket, területi és helyi szerveket.

#### c) Az államigazgatás központi szervei

Illetékességük az egész **ország területére** kiterjed. E szervek körébe tartoznak például a minisztériumok, a kormányhivatalok, az autonóm államigazgatási szervek, az önálló szabályozó szervek és a rendvédelmi szervek központi szervei.

#### d) Az államigazgatásra jellemző hierarchikus felépítés és területi munkamegosztás

A központi szervek jellemzően irányító, ellenőrző típusú feladatok gazdái, míg a lakosokhoz közelebb levő területi és a helyi szervek többnyire a végrehajtás első fokozatán közreműködő, illetve operatív feladatokat ellátó szervei. A területi és helyi szervek illetékessége csak az ország meghatározott, többnyire közigazgatásilag és földrajzilag elkülönült területi egységéhez igazodik.

Az Alaptörvény szerint Magyarországon az általános területi szint a főváros és a megye.<sup>5</sup> Vannak azonban olyan szervek, melyek működési területe nagyobb, mint egy megye (pl. a Nemzeti Adó- és Vámhivatal területi adóigazgatóságai), illetőleg lehetnek megyénél kisebb működési területtel létrehozott szervek is. Ilyenek például a 2013. január 1-től működő járási hivatalok.

#### e) A helyi szervek

A helyi szervek községek, városok, megyei jogú városok, a fővárosi kerületek területi határain belül működnek. Az előbbi felosztás alapján megállapítható, hogy míg az államigazgatás szervei központi és területi szinten működnek – kivéve az alsó közép szinten létrehozott járási hivatalokat – addig az önkormányzati igazgatás joga a községek, városok, megyei jogú városok, a fővárosi kerületek, a főváros és a megyék választópolgárait illeti meg.

<sup>4</sup> Alaptörvény 31. cikke alapján: A helyi önkormányzatok: „(1) Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. A helyi önkormányzat feladat- és hatáskörébe tartozó ügyről törvényben meghatározottak szerint helyi népszavazást lehet tartani. A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

<sup>5</sup> Az Alaptörvény F cikke alapján: „(1) Magyarország fővárosi Budapest. (2) Magyarország területe fővárosra, megyékre, városokra és községekre tagozódik. A fővárosban és a városokban kerületek alakíthatók.”

Az államigazgatás helyi, települési szintű feladatait a közös hivatalok, illetőleg a jegyző – kivételesen a polgármester – látják el.

f) Az igazgatási szervek

Egy további lehetséges csoportosítás államigazgatási és önkormányzati **igazgatási szervek** között tesz különbséget. Az államigazgatási szervek közös jellemzője, hogy azok – az autonóm államigazgatási és az önálló szabályozó szerveket kivéve – a Kormány célkitűzéseit valósítják meg, annak közvetlen vagy közvetett alárendeltségében működnek, és hierarchikus rendszert alkotnak. A Kormány irányítási jogköre szabályozási,<sup>6</sup> szervezetalakítási,<sup>7</sup> feladat- és hatáskör- megállapítási,<sup>8</sup> személyzeti<sup>9</sup> és ellenőrzési<sup>10</sup> jogosítványokat fog át.

Az államigazgatási szervek rendszerint egyszemélyi vezetés alatt állnak és hivatali (bürokratikus) felépítéssel rendelkeznek. Az államigazgatási szerv hatásköreinek címzettje nem a szervezet, hanem annak vezetője.

A községi, városi, megyei jogú városi, fővárosi kerületi és fővárosi önkormányzat helyi igazgatási ügyeit a választott testületek valamint a testületek döntéseinek előkészítését és végrehajtását végző hivatali szervezet végzi.

Az önkormányzatok igazgatási szervezetében a döntési jogkör címzettje főszabályként a képviselő-testület, mely hatáskörét delegálhatja a bizottságnak, részönkormányzat képviselő-testületének, társulásnak, a polgármesternek és a jegyzőnek is.

Az államigazgatási feladat- és hatáskörök címzettje a hivatalt vezető jegyző. A polgármester törvényben, vagy annak felhatalmazása alapján kormányrendeletben – kivételesen – államigazgatási feladat- és hatáskört kaphat, például katasztrófavédelmi, árvízvédelmi vagy polgári védelmi ügyekben.

g) A testületi és egyszemélyi vezetés alatt álló szervek

A szakirodalom a fenti osztályozáson túlmenően megkülönbözteti a közigazgatásban a **testületi** és az **egyszemélyi vezetés** alatt álló szerveket.

Ez a megközelítés **igazgatástudományi szempontból** rendszerezi a közigazgatási szerveket. A testületi szervek esetében a döntési jogkör a testületet illeti meg. A **testület** a feladat- és hatáskörét szabályozott módon gyakorolja. A testület tagjaira azonos jogok és kötelezettségek vonatkoznak, a testületi felelősség érvényesül. Jogszabályban kell rendelkezni a határozatképesség feltételeiről, a határozathozatal módozatairól, illetőleg az ülésezések rendjéről.

A testületi szervek általában összetett szervezetekben vagy szervezetrendszerekben, valamint a társadalmi, politikai és állami élet olyan területein jellemzőek, ahol a döntések alapvetően és széles körben hatnak.

A közigazgatás rendszerében testületi szervként működik a Kormány, mint a végrehajtó hatalom általános szerve és a helyi önkormányzatok képviselő-testülete, mint a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreinek elsődleges gyakorlója. Az **egyszemélyi vezetés** a vezetés leghatékonyabb szervezeti formája, melynek lényege a célratoró, összehangoló, feltételt biztosító tevékenység egy kézben való koncentrációja. A szervezetek, így a közigazgatási szervezetek életében jelentkező racionális vezetői tevékenység elsősorban az egyszemélyi vezetéshez kapcsolódik.

Az egyszemélyi vezetés alatt álló szervek esetében a feladat- és hatáskör címzettje a **szerv vezetője**. Ennek alapján a szerv vezetőjének jogában áll bármely ügyben dönteni, illetőleg a döntés tartalmát utasítással vagy más módon meghatározni. A döntésért ilyen esetekben is ő viseli a felelősséget. Nagyobb, összetettebb szervezetekben a vezető rendszerint delegálja döntési jogát vagy annak egyes elemeit a szervezet alsóbb szintű vezetőire (kiadományozás). A döntésért való felelősség azonban ilyenkor is a vezetőt terheli. A delegált, átruházott döntési jog bármikor visszavonható. A döntési jog átruházásának szabályait a szerv szervezeti és működési szabályzatában rögzíteni kell.

Jogszabály a közigazgatási szerv belső szervezeti egységére is telepíthet hatáskört. Ilyenkor a címzett nem a közigazgatási szerv vezetője, hanem a belső szervezeti egység irányítója.

h) Kombinált formák a testületi és az egyszemélyes vezetésben

A testületi és az egyszemélyi vezetés gyakran **kombinált formákban** van jelen a közigazgatásban. A jogalkotó mind testületet, mind pedig az egyszemélyi szervet hatáskörrel ruházhatja fel, mint például a **képviselő-testület** és a **polgármester** esetében. Egyszemélyi vezetés alatt álló szerv esetében meghatározott közigazgatási ügyfajtára elkülönült döntéshozó testületet állítanak fel, mint például a Versenytanácsot a Gazdasági Versenyhivatalon felül, amely a tisztességtelen piaci magatartás kérdésében alakítja ki álláspontját.

<sup>6</sup> Az államigazgatási szervek szervezésére vonatkozó szabályokat a Kormány eredeti jogalkotó hatáskörében alkotja az Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdése alapján.

<sup>7</sup> Az államigazgatási szervek létrehozása vagy megszüntetése rendszerint kormányrendeletben történik.

<sup>8</sup> A hatáskört gyakorló szervet általában kormányrendelet jelöli ki.

<sup>9</sup> Például a kormányhivatalok vezetőit a miniszterelnök nevezi ki és menti fel.

<sup>10</sup> Ez lehet közvetlen ellenőrzés vagy a felügyelő vagy irányító miniszter útján keresztül gyakorolt közvetett kontroll. Erdemes megemlíteni még a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal által gyakorolt közvetett közpénzügyi kontrollt.

Az egyszemélyi vezetés testületi támogatást kaphat például a polgármester mellett működő **kabinet** tanácsadó, véleményező tevékenysége révén. A képviselő-testület is támaszkodhat a bizottságok mint kisebb létszámú, s ez által koncentráltabb tevékenységet kifejtő előkészítő, javaslattevő, szűrő szerepére.

i) Az irányítási, felügyeleti és ellenőrzési kapcsolatok közvetett és közvetlen formája

Végezetül beszélhetünk az államigazgatási szervek egymás közötti kapcsolata alapján történő osztályozásról is. Ebből a szempontból elkülöníthető az irányítási, felügyeleti és ellenőrzési kapcsolatok **közvetlen és közvetett** formája.

Az önkormányzatok és a központi államigazgatási szervek viszonyában csak **közvetett** kapcsolat értelmezhető, tekintettel az önkormányzati autonómiára. A többi közigazgatási szerv – az önálló szabályozó szervek és az autonóm államigazgatási szervek kivételével – **közvetlenül** a Kormány, illetőleg más központi államigazgatási szerv (általában a minisztérium) közvetlen irányító vagy felügyeleti tevékenysége alatt áll.

A közigazgatási szervek között azonos területi szinten rendszerint mellérendelt kapcsolat van, ami nem mindig jelent aktív együttműködést, csupán mellérendeltséget.<sup>11</sup> Az utóbbi időben felértékelődött a magyar közigazgatásban a koordináció és az együttműködés, melynek szabályozása, intézményesülése még fejletlenebb, mint a vertikális kapcsolatoké.

---

<sup>11</sup> Példaként megemlíthető, hogy 2010-et megelőzően a dekoncentrált szervek jogszabályban meghatározott szakfeladatok (közegészségügyi, statisztikai, pénzügyi stb.) címzettjei voltak, addig a megyei önkormányzatok területi jellegű közszolgáltatásokat (egészségügyi, kulturális, szociális stb.) biztosítottak a lakosok számára.



## II. A közigazgatási szervezet felépítésének általános elvei

A közigazgatás szervezetrendszerét az önálló, de egymással kapcsolatban álló közigazgatási szervek alkotják. Az Alaptörvény és a jogszabályok határozzák meg, hogy milyen elnevezéssel, milyen típusú és mely szinten tagolódnak a szervek a közigazgatási szervezetrendszerben. A jogalkotásnak a valós állami, társadalmi és gazdasági igényekre kell reagálnia akkor, amikor kialakítja a közigazgatás szervezetrendszerét.

A közigazgatási szervezetrendszernek jelentős feladatokkal kell megbirkóznia. A jóléti, modern társadalom kialakulásával pedig még inkább nő az állam által a társadalom érdekében felvállalt feladatok nagyságrendje. A történelmi tapasztalatok alapján az állami feladatok változása<sup>12</sup> – rendszerint bővülése – új szervek létrehozásával jár, jóllehet találkozhatunk az állami szervek megszűnésével, illetve megszüntetésével<sup>13</sup> is.

A közigazgatás funkcióinak és feladatainak változása mellett a közigazgatási szervezetrendszer meghatározó tényezői között meg kell említeni a **gazdasági, társadalmi helyzetet, a bel- és külpolitikai viszonyok alakulását, a nemzetközi folyamatok hatását**. Természetesen minden közigazgatási struktúra esetében érzékelhető – kisebb vagy nagyobb mértékben – a **közigazgatási hagyományok, tradíciók** máig ható szerepe is. Többek között ezzel magyarázható, hogy a történelmi megteremtés napjainkig megőrizte alkotmányos helyét a területi igazgatásban, jóllehet feladatai, súlya és szerepe lényegesen megváltozott. A példák között szintén megemlíthető a járás intézményének<sup>14</sup> közelmúltban zajlott revidálása, ám egészen más államszervezési megfontolások alapján.

A közigazgatás-tudományi szakirodalomban a szervezeti és működési elvek számtalan csoportosításával<sup>15</sup> lehet találkozni. A közigazgatás-tudomány olyan klasszikusai is, mint **Magyary Zoltán** munkáiban részletesen foglalkoztak a szervezési és működési elvekkel, azok szerepével, jelentőségével.

Magyary<sup>16</sup> elhatárolta egymástól a szervezési és működési alapelveket. A szervezési elvek között tárgyalta a centralizációt, a decentralizációt, a hierarchiát, az integrációt és a közszolgálat elvét. Működési elvnek tekintette az eredményesség és a jogszerűség kategóriáját, valamint a szakszerűség és a gazdaságosság követelményét. Ezek mellett figyelmet szentelt a közigazgatási cselekvésben az erélynek és az aktivitásnak. Rámutatott arra is, hogy a közigazgatás az emberekért van, a közösséget kell, hogy szolgálja.

A szervezeti és működési elvek részletes tárgyalását megelőzően szükséges utalni arra, hogy az elvek – természetükből adódóan – a maguk teljességében sohasem érvényesülnek a közigazgatás intézmény- és szervezetrendszerén belül. Az ország területi, földrajzi, gazdasági, társadalmi sajátossága, a közigazgatás intézményi hagyományai, az aktuális állami politika célja és gyakorlata más tényezőkkel együtt határozza meg azt, hogy az egyes szervezeti és működési elvek milyen körben és mélységben kerülnek alkalmazásra. Fel kell hívni a figyelmet arra is, hogy a mai, modern, szervezetileg és feladatokat illetően is tagolt, strukturált közigazgatási rendszerek végső soron a tárgyalandó alapelvek alkalmazása révén jutnak el egy relatíve stabil, egyensúlyi állapotba.

### 1. Centralizáció, dekoncentráció, decentralizáció alapelve

Az állami hatalom és az állami feladatok megosztásának elméletileg két dimenziója van: a **horizontális** és a **vertikális**. A vertikális hatalom- és munkamegosztás az állami hatalom és feladatok területi szintek, illetve döntéshozók közötti megosztását jelenti. Szűk körű kivételektől eltekintve a mai modern államok mindegyikében érvényesül a hatalom és a feladatmegosztás doktrínája, azon felismerés alapján, hogy a kizárólag centralizált, illetőleg decentralizált államszervezet működésképtelen volna. Állami, politikai döntés szükséges tehát abban a kérdésben, hogy hogyan alakuljanak a centralizáció és a decentralizáció arányai, határai, illetőleg melyek azok a közigazgatási feladatok, melyek megvalósítása a jogszerűség és egységesség követelménye miatt a legcélszerűbben úgynevezett dekoncentrált szervezeti egységekben valósítható meg.

<sup>12</sup> Például az önálló szabályozó szervek az Alaptörvény teremtette keretek között sarkalatos törvényben az Országgyűlés döntése által alakultak. A Magyar Energetikai és Közmű Szabályozási Hivatal pedig 2013. április 4-én kezdte meg működését.

<sup>13</sup> 1994-ig működtek a Kárpótlási Hivatalok a politikai rendszerváltozás során sérelmet szenvedett személyek kárigényeinek orvoslása céljából.

<sup>14</sup> A történelmi járás, mint területszervezési egység a közigazgatási és földrajzi határok közötti szoros kapcsolatra utalt, hiszen a járások közigazgatási határait az egy lovas által egy nap alatt megtett út hossza határozta meg.

<sup>15</sup> Lásd például Lőrincz Lajos (2010): A közigazgatás alapintézményei Harmadik átdolgozott kiadás, HVG-ORAC Kiadó. 71-85. o. vagy Pálné Kovács Ilona (1999): Regionális politika és közigazgatás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs. 26-32. o.

<sup>16</sup> Magyary Zoltán (1942): Magyar közigazgatás. Budapest. 103-141. o.

A centralizáció<sup>17</sup> és a decentralizáció előnyeinek és hátrányainak a számbavétele, mérlegelése elősegítheti a kérdés megválaszolását. A centralizáció és a decentralizáció **arányánál** ugyanis nem hagyható figyelmen kívül az tény, hogy a két szervezési elv egymást kiegészíti, kiegyensúlyozza.

a) Centralizáció

A **centralizáció** mindenekelőtt elősegíti a kormányzás egységességét, kiszámíthatóságát, hatékonyságát. A mai közigazgatás feladatai olyan nagyszámúak és terjedelműek, hogy összhangjuk centralizáció nélkül nem biztosítható. A centralizált rendszer alkalmasabb a koordinációra, mint a decentralizált. A jogrend egysége sem valósítható meg a centralizáció elvének érvényesítése nélkül.

A közigazgatás szakszerűségének a követelményei olyan természetűek, hogy azokat gazdaságosan és kellő színvonalon csak az állam tudja biztosítani. Vannak olyan állami feladatok, melyek végrehajtása optimálisan csak centralizáltan vagy dekoncentrált formában teljesíthető. Ezek az ügyek viszonylag ritkán fordulnak elő, magas szintű szakértelmet követelnek meg, az eljárás során nincs helye mérlegelésnek, a feladat kiemelt (országos) jelentőségű.

A centralizáció elősegíti a **költségtakarékosságot**, egyfelől a **méretgazdaságosság** követelményének érvényesítésével, másfelől pedig lehetővé teszi a gazdasági nehézségek, **válsághelyzetek** hatékony kezelését. A centralizáció alkalmas **méltányossági szempontok** érvényesítésére is, mivel központi újraelosztással a helyi fejlettségbeli differenciák mérsékelhetők, központi adózással a jövedelmi különbségek kiegyenlíthetők.

A politikai és adminisztratív centralizáció érvényesítését, gyakorlati alkalmazását lehetővé tevő jogi eszközök túlnyomórészt a Kormány kezében összpontosulnak, s a Kormányt megillető irányítási jogosítvány<sup>18</sup> révén jutnak kifejezésre.

b) Dekoncentráció

A **dekoncentráció** (szétpontosítás) abból a felismerésből ered, hogy a közigazgatási feladatok jelentős része nem látható el kizárólag csak a központi szerv révén. A feladatok jellege, mennyisége, a földrajzi és közlekedési stb. viszonyok megkövetelik azt, hogy az államigazgatási szervek a székhelytől távol, kihelyezett egységeket hozzanak létre. Ebben az értelemben a dekoncentrált szervek a központi szervek „meghosszabbított karjai”, melyek jogszabályban meghatározott **szakfeladatokat**<sup>19</sup> valósítanak meg az ország egész területén az **egységesség**<sup>20</sup> követelményével.

A dekoncentrált szervek – szűk körű kivételeket<sup>21</sup> leszámítva – jelenleg a 2010-ben megvalósult integráció nyomán a **fővárosi és megyei kormányhivatalokon** keresztül működnek. Ily módon a korábbi időszakra jellemző széttagoltság és koordinálatlanság felszámolásra került.

c) Decentralizáció

A **decentralizáció** mint a centralizáció ellentétes fogalompárja a közigazgatási feladatoknak **autonómiával rendelkező** szervekre való telepítését jelenti. A közigazgatásban a központi államigazgatási szervek és az önkormányzati szervek és feladatok aránya szemléletesen mutatja a decentralizáció kiterjedtségét és súlyát az államszervezeten belül.

Az önkormányzatok, mint decentralizált szervek a dekoncentrált államigazgatáshoz képest lényegesen **nagyobb önállósággal** rendelkeznek. Az önkormányzati szervek megbízatásukat választással nyerik el, a helyi szervezet felhatalmazása önállóságot eredményez, és nem hoz létre szervezeti alá-fölrendeltséget a központi irányítással. A helyi önkormányzatok ugyanakkor az egységes államszervezet részei.

A decentralizáció kiterjedtsége alapján sokan a demokrácia fokára következtetnek: vagyis minél decentralizáltabb a rendszer, annál nagyobb a demokrácia, figyelemmel a decentralizáció demokratikus követelményeire.

A decentralizáció és a demokrácia közvetlen összekapcsolása azonban félrevezető. Az önkormányzatok, a helyi autonómiák alapvető szerepet töltenek be a közigazgatásban, mivel a térbeli közelség, valamint az ügyek közvetlen ismerete miatt ezen a szinten lehet a leghatékonyabb politikai vagy közszolgáltatással kapcsolatos döntéseket meghozni. Decentralizált szervek esetében könnyebb az egyes döntések, közpolitikák közvetlen hatásait is felmérni, s a szükséges korrekciókat végrehajtani.

<sup>17</sup> A centralizáció esetében meg szokás különböztetni a politikai és az adminisztratív centralizációt. Az előbbi az egységes kormányzásban kifejeződő politikai erő dominanciájára utal, míg az adminisztratív centralizáció az ügyek és tevékenységek koncentrációját, központba vonását jelenti.

<sup>18</sup> Példaként megemlíthető közigazgatási szervek létrehozása, megszüntetése, vezetők kinevezése, kinevezéshez való hozzájárulás, illető- leg a költségvetés egyes fejezetei, előirányzatai tekintetében gyakorolható zárolási jog stb.

<sup>19</sup> A dekoncentrált szervek négy csoportba sorolja a szakirodalom: rendészeti szervek, nyilvántartást végző szervek, adóigazgatást, ellen- őrzést és felügyeletet ellátó szervek.

<sup>20</sup> Az egységesség az állampolgári egyenlőség garanciája írja Lőrincz Lajos. Lőrincz Lajos (2010): A közigazgatás alapintézményei. Harmadik átdolgozott kiadás, HVG-ORAC Kiadó, Budapest. 168. o.

<sup>21</sup> Például Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal regionális igazgatóságai, Magyar Államkincstár megyei igazgatóságai, KSH regionális igazgatóságok.

Ugyanakkor a túlzott decentralizáció nemcsak költséges, de komoly **hatékonysági problémákkal jár**. Azon túl, hogy felerősítheti a már létező **területi, társadalmi egyenlőtlenségeket**, a kiegyenlítő funkciók helyett a polarizálódás irányába hat. Nem elhanyagolható tényező az sem, hogy a decentralizáció erősítése szükségszerűen növeli a szakemberek iránti szükségletet is, mely igény nem minden esetben teljesíthető.

A közigazgatásban a centralizáció-decentralizáció arányát, kapcsolatát, mint ahogy korábban jeleztük, több tényező határozza meg, melyek szerepe változhat. Éppen ezért optimális arányról vélhetőleg nem is lehet beszélni. Ami elérhető, megvalósítható az egy **relatív egyensúly** az államigazgatási és az önkormányzati alrendszer között, mely a módosuló célok, feltételek függvényében újra és újra felülvizsgálendő.

## 2. A hierarchia alapelve

Az államigazgatás szervezetrendszerében az egyes szervezetek közötti vertikális kapcsolatot a **hierarchia**, az alá- és fölérendeltség elve határozza meg. A hierarchia révén lehet biztosítani a **szolgálati út betartását**, a kiadott utasítások következetes végrehajtását, a közigazgatás és a közigazgatás szerveinek összhangját.

Az államigazgatás általános és különös hatáskörű központi szervei, elsősorban a Kormány és a minisztériumok irányítják az alájuk rendelt szervek tevékenységét a jogszabály által **biztosított jogi és nem jogi eszközök** révén. Az irányítás lehet **közvetlen** vagy **közvetett, elvi** vagy **operatív**. Más elvek szerinti csoportosítás alapján beszélhetünk ágazati, funkcionális, és szakhatósági irányításról. Az irányítás és a felügyelet és az ellenőrzés konkrét tartalmát a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) szabályozza.

A közigazgatási szervezetekben, tipikusan a hivatali szervezetekben eltérő a vezető és a beosztott jogállása, feladata és hatásköre. A két szint azonban **feltételezi és kiegészíti egymást**, ezért ezt a viszonyt alá- és fölérendeltségi kapcsolatnak vagy hierarchiának nevezzük.

A közigazgatási szervezetekben az alárendeltek nemcsak jogszabályokat hajtanak végre, hanem egyben a vezetői utasításokhoz is kötve vannak. Jogi szempontból az alá- és fölérendeltség a vezető, a szolgálati felettes oldaláról az alábbi lényeges elemeket tartalmazza:

- **Hatáskört**, mely azt jelenti, hogy a vezető határozza meg az utasításban az alárendeltnek, hogy mit kell a szervezet működése során megvalósítania. Az alárendelt döntése a vezető jóváhagyásával nyer jogi hatályt. A döntésért – függetlenül az eljáró hivatalnok személyétől – a vezető viseli a felelősséget.
- **Jogosítványt** az alárendeltek tevékenységének **ellenőrzésére**. A vezető, a szolgálati felettes az ellenőrzés több formájával élhet, mint például előzetes, utólagos, téma szerinti, folyamatba épített vagy részleges, illetve átfogó ellenőrzés.
- **Fegyelmi jogkör** gyakorlását a beosztottak felett.
- **Minősítés elkészítésének** jogát az alárendeltek tevékenységéről.
- **Teljesítményértékelés** révén a tisztviselő munkájának az értékelését.

A hierarchia elvéből következően a tisztviselő az utasításokat köteles a munkája során betartani. Az utasításokkal kapcsolatban az egyes szolgálati jogviszonyokat szabályozó törvények részletes eligazítást adnak.

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) alapján a **kormány-tisztviselő köteles felettese utasításait**<sup>22</sup> végrehajtani. A felettes utasításának a végrehajtását meg kell tagadni, ha annak teljesítésével a kormánytisztviselő bűncselekményt, illetve szabálysértést valósítana meg, vagy ha az utasítás végrehajtása más személy életét, testi épségét vagy egészségét, illetőleg a környezetét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné.<sup>23</sup>

A kormánytisztviselő az **utasítás végrehajtását megtagadhatja**,<sup>24</sup> ha annak teljesítése az életét, egészségét, vagy testi épségét, közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné vagy jogszabályba, a munkáltató által kiadott normatív utasításba ütközne.

A Kttv. további részletszabályokat is ad arra vonatkozóan, hogy hogyan kell eljárni akkor, ha a hivatalnok **nem ért egyet felettese döntésével** vagy utasításával. Szintén rendelkezik a törvény arról az esetről is, amikor fel kell hívni a vezető figyelmét arra, hogy az utasítás jogszabályba vagy normatív utasításba ütközik, a teljesítés kárt idézhet elő, s jogos érdekeket sérthet.

<sup>22</sup> Lásd a Kttv. 78. § (1) bekezdését.

<sup>23</sup> Lásd a Kttv. 78. § (2) bekezdését.

<sup>24</sup> Lásd a Kttv. 78. § (3) bekezdését.

### 3. Az integráció, koordináció alapelve

A közigazgatás intézmény- és szervezetrendszerére nemcsak az alá- és fölérendeltségi kapcsolatok jellemzőek, hanem azonos szinten is találunk szervezeteket. A mellérendelt, egymás mellett működő szervezetek működését is össze kell hangolni. Ezt a feladatot valósítja meg az **integráció**, illetőleg a **koordináció** mint szervezési elv.

Az integráció általános értelemben az egész állami működés és különösen a közigazgatás **működésének egységességét, időszerűségét, az aktuális kormányzást** és végrehajtást segíti elő.

A **koordináció** tág értelemben összehangoló tevékenységet jelent, így a tervezés és a szervezés is a szervezeti koordináció része. Szűk értelemben a koordináció a vezető beavatkozási lehetőségét biztosítja a folyamatok zavartalansága, az összhang értelmében.

Az integrációs, koordinációs igény különösen a **tagolt, összetett szervezeti** struktúrák esetében erős, mivel ezeknél számolni kell a szervezeti céloktól eltérő, úgynevezett divergáló szervezeti mozgásokra. Minél nagyobb a szervezet annál inkább számolni kell az integrációs, koordinációs szükségletekkel.

Az integráció és koordináció révén erősíteni lehet a közigazgatási **szervezetrendszer hatékonyságát**, az erőforrások gazdaságosabb felhasználását, s a különböző szervezeti célok magasabb szintű megvalósítását.

A közigazgatásban az integrációt vagy **testületi szervek** gyakorolják vagy az **egyéni szerv** feladatává tehető. Az integráció ismert testületi intézményei: a **kabinetek, kormánybizottságok**, illetőleg a Kormány **egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző szervei** (ilyenek például a **tárcaközi bizottságok**).<sup>25</sup> A gyakorlatban találkozunk **kormánybiztosokkal, miniszterelnöki biztosokkal és miniszteri biztosokkal**. A kormánybiztos olyan kiemelt feladat gazdája, mely sem a miniszter, sem pedig a kormányhivatal feladat- és hatáskörébe nem tartozik vagy a feladat kiemelt fontosságára tekintettel kormánybiztos kinevezése szükséges.<sup>26</sup>

*A kormánybiztosok száma változó. Kormánybiztos felel például a filmipar megújításáért és a Paksi atomerőmű teljesítményének a fenntartásáért.*

A miniszterelnök – normatív utasításával – a feladatkörébe tartozó feladat ellátására **miniszterelnöki biztost** nevezhet ki.<sup>27</sup> A miniszter normatív utasítással kiemelt fontosságú feladat ellátására **miniszteri biztost** nevezhet ki.<sup>28</sup>

*Az emberi erőforrások minisztere az új budapesti kórházfejlesztés előkészítésével kapcsolatos feladatok ellátására, míg az igazságügyi miniszter az Igazságügyi Szolgálatok Jogakadémiájának irányítására nevezett ki miniszteri biztost.*

### 4. Az ágazati és funkcionális elv

A társadalomban kialakult **munkamegosztást** az államigazgatás ágazati elv alapján való tagozódása fejezi ki. Igazgatástudományi szempontból ágazatnak minősül a közigazgatásnak a tárgyai alapján kialakított munkamegosztása. A közigazgatási rendszer differenciáltsága két tényezőtől függ. Mindenekelőtt a **társadalmi munkamegosztás fejlettségétől**, valamint attól, hogy az államigazgatás milyen **módszerekkel** látja el az adott terület irányítását.

Az ágazati szervek tagolásának – bármennyire is előnyös az, hogy egy-egy ágazatot önálló szerv irányítson – megvannak a maga határai. Az ágazati szervek magas száma mindenképpen hátrányos. Ennek következtében nehezebbé válik a **kormányzati koordináció**, valamint az összkormányzati szempontok érvényesítése. Az előbbiekből az is következik, hogy a társadalmi munkamegosztás objektív fejlődését nem követheti sematikusan az ágazati szervek tagolása.

A másik tényező, mely meghatározza az ágazati tagolás mélységét és jellegét, az államigazgatási tevékenység módszere. Napjainkban a közigazgatási tevékenység radikális átalakulása zajlik: az igazgatási munka gépesítése, korszerű információtechnológia eszközök és módszerek térhódítása, alkalmazása. Ezen eszközök és módszerek általánossá válásával csökkenteni lehet az ágazati tagolódás fokozódását, s egyben emelni lehet a közigazgatási tevékenység színvonalát.

Az ágazati tagolódás, mind a központi, mind pedig a helyi szervek rendszerében érvényesül. Központi szinten ágazati feladatokat látnak el a minisztériumok, például a Belügyminisztérium vagy a Honvédelmi Minisztérium. Helyi szinten pedig az önkormányzatok hivatalaiban a munkamegosztás szempontjai alapján jönnek létre ágazati és funkcionális szervek.

<sup>25</sup> Ezekre a Ksztv. 28-30/A. §-a állapít meg részletes szabályokat.

<sup>26</sup> A kormánybiztosokra vonatkozó részletes szabályokat a Ksztv. 31. §-a állapítja meg.

<sup>27</sup> A miniszterelnöki biztosokra vonatkozó részletes szabályokat a Ksztv. 32. §-a állapítja meg. 28 A miniszteri biztosokra vonatkozó részletes szabályokat a Ksztv. 38. §-a állapítja meg.

<sup>28</sup> A miniszteri biztosokra vonatkozó részletes szabályokat a Ksztv. 38. §-a állapítja meg.

A központi ágazati szervek számos feladatot látnak el. A minisztériumok részt vesznek a magasabb szintű jogszabályok, **törvények és kormányrendeletek előkészítésében**, s e mellett a minisztériumok vezetői törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet felhatalmazása alapján saját feladatkörben **jogszabályokat adnak ki**.<sup>29</sup> A központi ágazati szervek látják el az adott ágazatban a **hatósági jogalkalmazó tevékenység irányítását**, s ezen belül felügyelik a helyi ágazati igazgatási szervek jogalkalmazó tevékenységét.

Minden nagyobb méretű szervezet vagy szervezetrendszerben az ágazati egységek mellett kialakulnak a **funkcionális feladatokat** ellátó részlegek, az **ügynevezett funkcionális** szervek. Ezek sajátja, hogy nem egy konkrét feladatot valósítanak meg, hanem **a szervezet, szervezetrendszer egésze számára biztosítják a működéshez szükséges alapvető feltételeket**.

A közigazgatási rendszerre háruló feladatok, melyek általában funkcionális szervek létrehozását igénylik a következők:

- általános tervezés, gazdaságpolitikai programok kidolgozása,
- pénzügyi szabályozás és irányítás,
- munkaügyi szabályozás, igazgatás, munkaerő gazdálkodás,
- műszaki fejlesztés,
- általános nyilvántartás, információfeldolgozás, rendszerezés stb.

Éppúgy, mint az ágazati szerveket, a funkcionális egységeket is megtalálhatjuk a **központi, a területi és a helyi igazgatásban**. Funkcionális feladatokat látnak el az egyes szervezeteken belül működő pénzügyi vagy humánpolitikai osztályok, irodák.

Megemlítendő, hogy a funkcionális feladatokat ellátó szervek alapvető feladataik mellett elláthatnak ágazati feladatokat is. Erre példa a Nemzetgazdasági Minisztérium, amely az összkormányzat pénzügyi tervezéséért is felelős, amely a fentiek alapján funkcionális jellegű feladat, ugyanakkor ágazati feladatként is értelmezhető.

## 5. A szubszidiaritás alapelve

A szubszidiaritás elvét már Arisztotelész is ismerte és kívánatosnak tartotta az állam és a társadalom, illetve az egyén közötti kapcsolatrendszer kiépítésében. A polisz hatalmát csak addig a mértékig ismerte el, amíg az az egyén javát szolgálja és szabadságát védi.

*Jó néhány évszázaddal később XI. Pius 1931-ben kibocsátott „Quadragesimo anno” kezdetű enciklikája fogalmazta meg a szubszidiaritás és szolidaritás katolikus elvét. E szerint a szociális felelősség elsősorban az egyénre vagy a társadalomnak az egyénhez legközelebb álló szintjére hárul.*

A szubszidiaritás szó első jelentése **helyettesítés**, a **másodlagosság**. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a főhatóság, elsősorban az állam, csak abban az esetben avatkozhat be az alsó szintű hatóság vagy szerv működésébe, illetőleg tevékenységébe, ha bebizonyosodik annak alkalmatlansága.

A szubszidiaritás elve tehát mindenekelőtt a **hatalom korlátozásának elve**, anélkül, hogy normatív jelleget öltene. A szubszidiaritás elve egy normánál többet határoz meg, **tendenciát fejez ki**. A konkrét alkalmazás feltételeit nem rögzíti, így azok az idő és a hely függvényében változhatnak.

A szó második jelentése a **segítség** gondolatára utal, és inkább alátámasztja a beavatkozás lehetőségét. Ebben az esetben nem azt kell felmérni, hogy a hatóságnak jogában áll-e beavatkozni, hanem azt, hogy nem kötelessége-e azt megtennie.

A jogi fogalmakkal nehezen definiálható szubszidiaritás elve elsődlegesen az európai szövetségi államokban (Svájc, Ausztria és Németország) terjedt el, amelyek gazdag jogelméleti hagyományokkal rendelkeznek ebben a témában.

Napjainkban a szubszidiaritás elvét illetően három lehetséges értelmezés jöhet szóba.

- 1) Filozófiai értelmezés, amely alapján a kifejezés a létező társadalmak működésének egyik keretét adja, az intézmények kialakításában is vezérelvként szolgál.
- 2) Jogi értelmezés, amely szakmai és elvi ellenvetéseknek köszönhetően még nem kiforrott.
- 3) Közpolitikai értelmezés, amely a különböző szintű hatalom megfelelő hatásköreinek és annak esetleges újbóli felosztásának kritériumaként jelenik meg.

<sup>29</sup> Az Alaptörvény 18. cikke (3) bekezdése alapján: „A Kormány tagja törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.”

A szubszidiaritás fogalmát megtaláljuk a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezményben<sup>30</sup> (a továbbiakban: Önkormányzatok Európai Chartája) és az Európa Tanács Egyezményében. Az Önkormányzatok Európai Chartája<sup>31</sup> kiemeli, hogy a különböző szolgáltatásokat elsődlegesen a polgárokhoz **legközelebb álló helyhatóságoknak** kell biztosítania, s csak mögöttes megoldásként jöhet szóba regionális, vagy területi szintű szolgáltatás.

A szubszidiaritás elvét napjainkban nem célszerű elszigetelten kezelni, össze kell vetni más hatályos szervezeti elvekkel is. Az elv érvényesítésekor az adott államban figyelembe kell venni a **cselekvés egységének, a hatékonyságnak, az alkalmazás egységének és a szolidaritás elvének** a követelményeit is.

A **cselekvés egysége** napjainkban az államok egyik legfontosabb követelménye. Feltételezi az energiák, erőforrások mozgósítását, valamint az eszközökkel való legtakarékosabb gazdálkodást. Ugyanakkor a cselekvés egységét nehéz megvalósítani, mert az érintett hatóságok vagy szintek száma rendkívül nagy. A szubszidiaritás elve akkor egyeztethető össze a cselekvés egységének a követelményével, ha a központi állam megváltik olyan szabályozási köreitől, amelyek esetében hiányzik a helyzet konkrét ismerete. A legnagyobb szabadság ilyen esetben **a helyi kezdeményezést illeti**, a központi vagy területi szint csak általános előírások útján járhat el.

Fontos követelmény továbbá a szubszidiaritás összehangolása a hatékonyság igényével. Alapvető elv ezen a területen, hogy azonos hatékonyság mellett a **több szabadságot megengedő** beavatkozást kell alkalmazni.

Az elv tartalmától nem idegen a segítség és a **szolidaritás** gondolata sem, amely a gyakorlatban azt jelenti, hogy elő kell segíteni, hogy az önkormányzatok közötti forráskülönbségek lehetőség szerint csökkenjenek.

Összefoglalva, napjainkban a szubszidiaritás egy fontos **társadalomszervezési alapelv**, amely azt mondja ki, hogy az egyéntől vagy a csoportoktól csak azokat a feladatokat vonjuk meg, melyeket a felsőbb szintű szervek hatékonyabban és kielégítőbben tudnak megoldani. A szubszidiaritás a helyi önkormányzatok tekintetében **szakmai alapelv** is. Politikai szinten az alapelv megvalósítása a döntéseknek az állampolgárokhoz való közelebb vitelét teszi lehetővé, s egyben a decentralizációs folyamatok szükségességére hívja fel a figyelmet.

---

<sup>30</sup> Kihirdette a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény.

<sup>31</sup> Az Önkormányzatok Európai Chartája 4 cikk 3. bekezdése alapján: „A közfeladatokat általában elsősorban az állampolgárokhoz legközelebb álló közigazgatási szervnek kell megvalósítania. A feladatoknak más közigazgatási szervre történő átruházása a feladat természetétől és nagyságától, valamint hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ.”

## Irodalomjegyzék

1. Berényi Sándor (2003): Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. (Autonómiák és önkormányzatok). Rejtjel Kiadó, Budapest.
2. Fazekas Marianna (2012): A közigazgatási szervezet általános jellemzői. ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék, Elektronikus jegyzet, Budapest.
3. Fábíán Adrián (2011): Közigazgatás-elmélet. Dialog-Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
4. Horváth Imre (2002): Közigazgatás szervezés- és vezetéstan. Dialog-Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
5. Közigazgatási jog 1. Magyar Közigazgatási Jog Általános rész I. Szerk.: Dr. Kalas Tibor (2006). Virtuóz Kiadó, Miskolc.
6. Pálné Kovács Ilona (1999): Regionális Politika és Közigazgatás. Dialog-Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
7. Vadál Ildikó (2011): A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai. Complex Wolters Kluwer Csoport, Budapest.

## Fogalmak

**Hivatal:** az igazgatási munka szervezeti formája. A klasszikus bürokratikus hivatal ismérveit Max Wéber dolgozta ki a 19. században.

**Közigazgatási szerv:** közjogi szervek, melyek hatáskörükben, illetékességi területükön belül, jogszabályban meghatározott közigazgatási feladatot látnak el közhatalom birtokában.

**Centralizáció:** az igazgatási, döntési hatalom egy kézben vagy szervezetben történő koncentrálása.

**Dekonzentráció:** meghatározott közigazgatási feladatok regionális vagy területi szintre történő telepítése a központi szervek autoritásának megőrzése mellett.

**Decentralizáció:** a helyi autonómiák önállóságának biztosítása.

**Hierarchia:** alá- és fölérendeltség, a hivatali (bürokratikus) szervezetek jellemzője.

**Integráció:** a horizontálisan azonos szinten működő szervek vagy személyek tevékenységének összehangolása, koordinálása.

**Ágazati elv:** a közigazgatási szervek közötti munkamegosztás tárgyi kifejeződése.

**Funkcionális elv:** a közigazgatási szervek működési feltételeit biztosító szervek (személyzet, információ, technológia stb.) sajátos kategóriája.

**Szubszidiaritás:** tágabb értelemben társadalomszervezési alapelv; szűkebb értelemben helyettesítés, másodlagosság.



## Ellenőrző tesztkérdések

### 1. A kipontozott helyre írja be a hiányzó szavakat!

A közigazgatási szervek olyan ..... szervek, amelyek ....., illetékességi területükön belül, jogszabályban meghatározott ..... feladatot látnak el közhatalom birtokában.

### 2. Az alábbi táblázatban sorolja fel a centralizáció és a decentralizáció előnyeit és hátrányait.

	Előnyök	Hátrányok
Centralizáció		
Decentralizáció		

### 3. Milyen elemeket tartalmaz a hierarchia jogi szempontból?

1. hatáskört
2. utasítás jogát
3. megállapodás megkötésének jogát
4. ellenőrzés jogát
5. fegyelmi jogkört

### 4. Mi a különbség az ágazati és a funkcionális szervek között? Töltse ki a hiányzó részeket a mondatban.

Az ágazati szervek egy meghatározott....., míg a funkcionális szervek a ..... hivatottak biztosítani.

### 5. Mit jelent a szubszidiaritás? Válassza ki a megfelelő választ! Több helyes megoldás van.

1. helyettesítés
2. kizárólagosság
3. másodlagosság
4. alá-és fölé rendeltség
5. utasítási jog

## Megoldások

### 1. közjogi; hatáskörükben; közigazgatási

2.

	Előnyök	Hátrányok
<b>Centralizáció</b>	egységesség, kiszámíthatóság, költségtakarékosság, hatékonyság	helyi sajátosságok kevésbé érvényesülnek, helyi kezdeményezés hiánya demokrácia deficit
<b>Decentralizáció</b>	autonómia, több információ, alkalmazkodás a helyi viszonyokhoz	túlzott helyi differenciák, magas költségek, szakemberhiány

3. 1. 2. 4. 5. pont a helyes válasz.

4. szakfeladat megvalósítói, a szervei működés feltételrendszerét

5. 1. és 3 pont a helyes válasz

**A Nemzeti Közszolgálati Egyetem kiadványa.**



Nemzeti Közszolgálati Egyetem;  
Államtudományi és Közigazgatási Kar  
[www.uni-nke.hu](http://www.uni-nke.hu)

**Felelős Kiadó:**

Prof. Dr. Kis Norbert Dékán

**Címe:**

1083 Budapest, Üllői út 82.

**Kiadói szerkesztő:**

Császár-Biró Anna

**Tördelőszerkesztő:**

Bödecs László

978-615-5870-12-5 (PDF)

A hatályosított tananyag  
a KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001  
„A közszolgáltatás komplex kompetencia,  
életpálya-program és oktatás technológiai  
fejlesztése” című projekt keretében készült  
el és jelent meg.

**SZÉCHENYI** 



MAGYARORSZÁG  
KORMÁNYA

**Európai Unió**  
Európai Szociális  
Alap



**BEFEKTETÉS A JÖVŐBE**