

## 5. A KÖZIGAZGATÁSI SZERV

### Fő témakörök:

- 5.1. A közigazgatási szerv fogalma, elhatárolása
- 5.2. A közigazgatási szervek jogképessége
- 5.3. A közigazgatási szervek létrehozása, megszüntetése
- 5.4. A közigazgatási szerv szervezeti formája
- 5.5. A közigazgatási szerv vezetésének alaptípusai
- 5.6. A közigazgatási szervek belső szervezeti felépítése
- 5.7. A közigazgatási szerv belső igazgatása
- 5.8. Közigazgatási feladatot ellátó egyéb szervek

### 5.1. A közigazgatási szerv fogalma, elhatárolása

A közigazgatási szerv a közigazgatás szervezeti rendszerének legkisebb önálló alkotó eleme, ezért a teljes rendszer bemutatása - az építkezés elvét követve - nem nélkülözheti a legkisebb önálló egység elemzését.

A közigazgatási szerv fogalmának tisztázásához az első megválaszolandó kérdés, hogy melyek azok a kritériumok, amelyek a közigazgatási szervet, mint önálló alapegységet jellemzik, hol van a határ a szerv önállósága és a szerve belső szervezeti egysége, valamint a szerv és a szervezet, szervezeti rendszer között.

A közigazgatási szervek egyrészt rendszerint belső szervezeti egységekre tagolódnak, másrészt az önálló szervek szervezeteket, a szervezetek szervezetrendszereket alkotnak, melyek összessége végül a közigazgatás teljes szervezetrendszerét jelenti. Lényeges tehát, hogy ebben a nagyméretű szervezetrendszerben megtaláljuk a legkisebb, de **még önálló** alkotóelemet, a közigazgatási szervet.

A közigazgatási szerv sajátosságainak elemzéséhez a közigazgatás alapvető **rendeltetéséből** célszerű kiindulnunk, melyet mint az állami akarat érvényesítését biztosító végrehajtó-rendelkező tevékenységet határozhatunk meg. Ez a tevékenység szervezeti kereten belül történik, így a közigazgatási szerveknek is az a legalapvetőbb jellemzőjük, hogy azok a **Magyar Köztársaság végrehajtó-rendelkező tevékenységét** valósítják meg.

A közigazgatási szerv másik alapvető jellemzője, hogy **állami szerv**, az általa végzett igazgatási tevékenység az állami tulajdon alapján végzett állami igazgatás. Ebből következik, hogy közigazgatási szervet az összes állami szervekkel közös sajátosságok jellemzik, amelyek egyben megkülönböztetik a nem állami szervektől. Itt meg kell jegyezni, hogy az önkormányzatok saját önkormányzati tulajdonnal rendelkeznek, így nem minősíthetők állami szerveknek. Sajátos, kettős arculatuknak megfelelően ezek a szervek részben önkormányzati és részben államszervek attól függően, hogy milyen feladatot látnak el.

Az állami szervek rendszerén belül meg kell különböztetnünk az **államszerveket** az állami tulajdonon alapuló egyéb szervektől, így különösen az állami gazdálkodó szervektől és állami intézettől. Az állami gazdálkodó szerv szerepe ugyan csökken, azonban a még meglévőktől és az állami intézettől való elhatárolás továbbra is indokolt.

Az **államszerv** jellemzői a következők:

- a) **része** az állami mechanizmusnak, az államszervezetnek,
- b) az **állam nevében** jár el, az állam funkcióit valósítja meg,
- c) ezt az állami tevékenység **meghatározott fajtája** (törvényhozói, közigazgatási, bírói, ügyészi tevékenység) útján látja el,
- d) feladatait állami **közhatalom** segítségével valósítja meg (hatásköre és illetékessége keretein belül minden természetes személyre és szervezetre kötelező jogi aktusokat bocsát ki, az aktusok végrehajtását a meggyőzés eszközeivel, valamint végső fokon állami kényszerrel biztosítja.)

Az államszerv fogalmából levezethető tevékenységének az a sajátossága, hogy nemcsak saját szervezetében tartozókra kiterjedő aktusokat bocsát ki, hanem **aktusai** - hatásköre keretein belül - működési területén **minden szervezetre és személyre kötelezőek**.

Az államszerv fogalmából levezethető a **közigazgatási szerv** fogalma is. A közigazgatási szervek az államszervek **specifikus csoportját** alkotják. Az államszervek egyik ismérvének tekinthetjük, hogy az állam funkciónak megvalósításában sajátos formában, azaz meghatározott állami tevékenységfajta útján vesznek részt. Ez azt jelenti, hogy minden államszerv meghatározott fajta állami tevékenységet lát el. Ez az alapja az államszervek elkülönülésének, ez adja meg az egyes államszervek specifikumát. A közigazgatási szervek specifikuma az, hogy ezek a **végrehajtó-rendelkező tevékenység ellátására létrehozott államigazgatási és önkormányzati szervek, amelyek közhatalom birtokában az egész társadalom viszonylatában látják el a végrehajtó-rendelkező tevékenységet**.

Az állami gazdálkodó szerv és intézet legáltalánosabb és közös sajátossága, hogy ezek a társadalomnak az állami tulajdonon alapuló munkaszervezeti, az állam által létrehozott munkaközösségei, amelyek az egységes állami tulajdonból elkülönített vagyonnal rendelkeznek, az állam által meghatározott társadalmi munkafeladatot látnak el operatív önállósággal, a közigazgatási szervek irányítása, felügyelete alatt.

Az állami gazdálkodó szervek és intézetek a társadalmi munkamegosztás alapegységei, a közvetlen emberi munka szervezetei. Az állami tulajdonból következik, hogy e szervezetek állami jellegű munkaszervezetek, s ennyiben állami szervek, de nem vonhatók azonos fogalmi körbe azokkal az államszervekkel, amelyek az állam nevében lépnek fel, az állami mechanizmusba tartoznak, és közhatalommal rendelkeznek. Ezeknek a tételeknek alapján az állami munkaszervezeteket egyben elhatároltuk a közigazgatási szervektől is.

Annak hangsúlyozása mellett, hogy az állami gazdálkodó szerv és az intézet nem közigazgatási szerv, rá kell mutatnunk arra, hogy ezeken belül éppúgy szükségképpen létrejön egy elkülönült igazgatási szervezet, amely csak igazgatással foglalkozik, mint a társadalom egészében. A gazdálkodó szerv és intézet igazgatási szervezete két lényeges vonatkozásban különbözik a közigazgatási szervektől. Ezek a következők:

- az állami gazdálkodó szervek és intézetek végrehajtó-rendelkező szervei egy **egységet alkotnak azzal a szervvel, amelynek az igazgatását ellátják**,
- ezek a szervek **közhatalommal nem rendelkeznek**, végrehajtó-rendelkező tevékenységük csak az állami gazdálkodó szerv kötelékébe tartozókra terjed ki.

Az állami gazdálkodó szerv és intézet közötti különbség elsősorban abban áll, hogy a gazdálkodó szervek áruként értékesítik termékeiket, és saját bevételeikből fedezik kiadásait, tehát önállóan gazdálkodnak, az intézetek pedig költségvetési rendszerben működnek.

Az állami gazdálkodó szerv gazdasági önállósággal rendelkezik. Az állam a tulajdonosi minőséget megtartva, a tulajdonosi jogai többségét átruházta az állami gazdálkodó szervekre.

Az intézetek az állami költségvetésből fedezik működésük költségeit, ezért önállóságuk az irányító közigazgatási szervekkel szemben, éppen a szervezet önállóságának legfontosabb ismervében a gazdálkodásban csak korlátozottan érvényesülhet.

Közigazgatási szervek helyett nem közigazgatási szerveket a jogszabály különböző célból (politikai, racionális szervezés, eredményesség, stb.) közigazgatási jogkörrel, azaz végrehajtó rendelkező tevékenység gyakorlásának jogával ruházhat fel.

A közigazgatási szervek köre ezért tételes jogilag szélesebb, mint ahogy azt előzőleg meghatároztuk. A közigazgatási feladattal felruházott szervek (állami gazdálkodó szervek, intézetek, társadalmi szervezetek) a tételes jog szempontjából, kizárólag a végrehajtó-

rendelkező tevékenységük gyakorlása során mintegy közigazgatási szerveknek (**quasi közigazgatási szerv**) tekintendők, ennek összes jogi következményeivel együtt. Ezért e szervek végrehajtó-rendelkező tevékenységét szigorúan el kell határolnunk az alaptevékenységtől, amely a szervek jellegét egyébként meghatározza.

Más oldalról nézve rá kell mutatnunk arra is, hogy ugyanakkor egyes és kivételes esetekben a közigazgatási szervek nemcsak végrehajtó-rendelkező tevékenységet, azaz igazgatási, szervező tevékenységet látnak el, hanem közvetlenül végezhetnek társadalmi munkatevékenységet is. Így például alsóbb szinten (község) egy-egy gazdasági tevékenység olyan kis méretű, hogy sem gazdálkodó szervet, sem költségvetési szervet nem lehet e célra létrehozni, ezért e feladatokat a községi (helyi) önkormányzatok közvetlenül szervezik.

A közigazgatási szerveket **el kell határolnunk** nemcsak más állami szervtípusoktól, hanem a **közigazgatási szerv belső szervezeti egységeitől** is.

Az önálló közigazgatási szervek azok, amelyek önálló, minden más állami szervtől elhatárolt **hatáskörrel** és önálló, minden más közigazgatási szervtől elhatárolt **szervezettel rendelkeznek**. Ezenfelül ismérvként e szervek gazdasági **önállóságát** említhetjük meg; vagyis azt, hogy az önálló szerv a reá bízott anyagi eszközök felett - a jogszabályok keretei között - maga rendelkezik, ami rendszerint azt jelenti, hogy a közigazgatási szerv **polgári jogi személy** is.

Az önállóság leglényegesebb ismérve az **önálló hatáskör**. A közigazgatási szerv hatásköre keretein belül önálló, és hatásköre nem vonható el. Ezzel szemben a közigazgatási szervek belső szervezeti egységeinek hatáskörét a szerv vezetője a szerv hatáskörén belül bármikor szűkítheti, bővítheti, vagy elvonhatja.

A közigazgatási szerv belső szervezeti egysége a közigazgatási jogviszonyokban - a közigazgatási szerven belül keletkező jogviszonyokat nem számítva - nem saját, hanem a közigazgatási szerv nevében jár el, annak szerez jogokat és kötelezettségeket.

## 5.2. A közigazgatási szervek jogképessége

A közigazgatási szervek jogképessége létrehozásukkal keletkezik, és megszüntetésükkel együtt szűnik meg. A közigazgatási szervek jogképessége azt jelenti, hogy a közigazgatási szerv közigazgatási jogok és köteleességek alanya lehet, illetőleg, hogy végrehajtó-rendelkező tevékenységet láthat el. A közigazgatási szerv jogképességének elemei a következők:

- a) a közigazgatási szervnek az **előírt jogrendben** való létrehozása,
- b) a közigazgatási szervnek **végrehajtó-rendelkező tevékenység** jogával való felruházása (Ez utóbbi azt jelenti, hogy meghatározzák a közigazgatási szerv **feladatát**, azaz társadalmi rendeltetését és a feladatok teljesítéséhez szükséges állami közhatalmat részére biztosítják.),
- c) a közigazgatási szerv jogszabályban biztosított **hatásköre** (A feladat és hatáskör között lényeges jogi különbség van. A feladat a közigazgatási szerv társadalmi rendeltetését fejezi ki, míg a konkrét jogosítványokat, a közhatalom konkrét gyakorlásának lehetőségét csak a hatáskör adja meg. A hatáskör a közigazgatási szerv részére a feladatai teljesítéséhez szükséges, jogszabály által biztosított jogok és kötelezettségek összessége.),
- d) a közigazgatási szerv **illetékessége** (Ez azt jelenti, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét csak működési területén gyakorolhatja. A központi szerv működési területe az egész ország, illetékessége is kiterjed az egész ország területére. A közigazgatás helyi szervei, vagy az általános közigazgatási területi beosztásnak megfelelően, vagy jogszabályban attól eltérően megállapított működési területükön illetékesek hatáskörük gyakorlására.).

### 5.3. A közigazgatási szervek létrehozása, megszüntetése

A közigazgatási szervek létrehozásukkal, illetőleg megszüntetésükkel nyerik, vagy veszítik el közigazgatási jogalanyiságukat. A közigazgatási szervek létrehozásuk rendje szerint két fő csoportba sorolhatók:

- a) **Az Országgyűlés által létrehozott közigazgatási szervek.** Az Országgyűlés hozza létre a legfontosabb közigazgatási szerveket: a Kormányt, a minisztériumokat, az önkormányzati közigazgatási szerveket és a centrális alárendeltségű területi, helyi közigazgatási szerveket. Elvileg elképzelhető lenne az is, hogy valamennyi közigazgatási szervet az Országgyűlés hozzon létre. Figyelembe véve azonban az igazgatási ágazatokban bekövetkező állandó feladatváltozásokat és a közigazgatási szervezet ezekhez való alkalmazkodásának szükségességét, nem zárhatjuk ki azt, hogy a közigazgatási szervek létrehozásában és megszüntetésében közigazgatási szervek is hatáskörrel rendelkezzenek. A létrehozást - mint jogi fogalmat - tovább kell differenciálni, mert a közigazgatási **szervtípusok létrehozása**, és a **konkrét közigazgatási szerv létrehozása** nem mindig esik egybe. Így például a

minisztériumot az Országgyűlés az Alkotmány által hozza létre, de az egyes minisztériumok létrehozására törvény is elegendő. Ezzel összefüggésben különbséget kell tennünk aszerint is, hogy az egyes közigazgatási szerveket milyen jogforrásban lehet létrehozni (alkotmány, törvény, stb.). Meg kell jegyeznünk, hogy a legfontosabb közigazgatási szervek (Kormány, önkormányzatok) az Alkotmányból nyerik létük jogalapját. A létrehozástól meg kell különböztetni a szervek **megalakítását**. A megalakítás - mint a létrehozáson túli aktus - a választott közigazgatási szerveknél szükséges, mivel a szervek megbízatása meghatározott időre szól, így a szervek működésének jogalapja - a létrehozáson túl - a megfelelő szerv megalakító aktusa. Az Országgyűlés jogosult minisztériumok és országos hatáskörű szervek létrehozására. Igen gyakran az Országgyűlés az ágazat törvényi szabályozásában rendelkezik az adott ágazat helyi szerveiről, és így a helyi közigazgatási szervek egy jelentős részét is az Országgyűlés hozza létre.

- b) A közigazgatási szervek közül csak a **Kormány** hozhat létre közigazgatási szerveket. Ebben a körben a Kormány jogosult az Alkotmány 40. §. (3) bekezdése értelmében a közigazgatás bármely ágát közvetlen felügyelete alá vonni, és e célból közigazgatási szervet létrehozni. Tehát a Kormány létrehozhat országos hatáskörű szerveket is.

A szervek megszüntetésének jogi rendje a létrehozás jogi rendjével megegyező.

#### 5.4. A közigazgatási szerv szervezeti formája

A közigazgatási munkatevékenységnek, mint az emberi munka e sajátos fajtájának a munkaszervezete is sajátos. Ahogy gazdasági tevékenység munkaszervezete a vállalat, vagy például az oktatási, tudományos stb. munka szervezete az intézet, a közigazgatási tevékenység munkaszervezete a **hivatal**.

A hivatalnak, mint szervezetnek a sajátossága abban áll, hogy az igazgatási munkaszervezet. Ebből következik tehát, hogy a hivatal nemcsak a közigazgatási munka, hanem **általában** az igazgatási munka szervezete. Ezért ahol fizetett igazgatási apparátus működik, ott hivatal is van (társadalmi szerveknél, vállalatoknál, intézeteknél). A hivatal elnevezést a gyakorlatban nem pontosan ebben az értelemben használjuk. Csak a közigazgatási szervek egy részének az elnevezése "hivatal".

A hivatalt, mint a közigazgatási munka szervezetét, a következő sajátosságok jellemzik:

- a) a hivatal élén **egyszemélyi felelős vezető** áll, akit az összes, az adott közigazgatási szervezetre ruházott jogosítványok megilletnek,
- b) a hivatali tevékenység **ügyintézési és ügyviteli** tevékenység,
- c) a hivatal **több személyből** álló kollektíva, amelynek minden tagja a közigazgatási tevékenységet **élethivatásként** látja el és e személyek a jogszabály szerint köztisztviselőknek tekintendők, felelősségük, szolgálati viszonyuk sajátos jogi szabályozást is kap,
- d) a hivatal működéséhez szükséges anyagi fedezetet az **állami költségvetésből** és a jogszabályban biztosított egyéb bevételekből biztosítják.

A hivatalnak, mint munkaszervezetnek a legfőbb sajátossága, hogy **tevékenysége állami szervező tevékenység**. E tevékenység legcélszerűbb formája a hivatal, mert ez biztosítja a legnagyobb eredményt és rendszerint ez a leggazdaságosabb is.

A hivatal, mint a közigazgatási tevékenység szervezeti kerete a XIX. században alakult ki és sok vonatkozásban hosszú időn keresztül változatlanul funkcionált. Az elmúlt évtizedekben azonban az igazgatási munkát is jelentős mértékben érintette a **tudományos-technikai forradalom** és ez a közigazgatási munkaszervezetben zajló hivatali munkára is hatással van. Ez a hatás legjobban az információs és a döntési tevékenység átalakulásában jelentkezik.

A hivatalban folyó igazgatási munka jelentős része információk gyűjtéséből, feldolgozásából, elemzéséből áll. Ez abból következik, hogy a végrehajtó tevékenységben a jogalkalmazás és az irányítás, felügyelet alkotja a domináns részt, ezek pedig **információkkal végzett műveletekből** állnak. A jogalkalmazás információgyűjtést feltételez a konkrét esetről és a jogszabály tartalmáról, az irányítás, felügyelet pedig az irányított, felügyelt szerv folyamatos működéséről.

A hagyományos hivatalban az **információs tevékenység technikai oldala** hosszú időn keresztül változatlanul az információk írásbeli rögzítése, az információk továbbításának eszköze pedig a személyes közlés, a postai küldemény vagy legjobb esetben a telefon és telex volt. A legújabb igazgatástechnikai eszközök napjainkban forradalmasítóan hatnak a hivatal információs működésére. Ezek segítségével kiépíthetők olyan **adatbázisok**, amelyekben a hivatal működéséhez szükséges adatok jelentős része előre összegyűjtve kezelhető, így lényegesen lerövidülhet az információk megszerzésére és elemzésére fordított munkaidő. A hálózatos számítógépes rendszerek lehetővé teszik, hogy a hivatal különböző munkahelyeiről egyidejűleg többen használják a létrehozott adatbázist, így lehetővé válik a korábbi sokféle típusú és részben azonos adatokat tartalmazó kézi nyilvántartás megszüntetése. Helyettük olyan

információs rendszert lehet kiépíteni, amelyik biztosítja a hivatal adatbázisának folyamatos aktualitását.

Az információk továbbításában szintén új technikák jelennek meg a hivatalokban. Megoldható a számítógépek közötti közvetlen kommunikáció, továbbá az iratok képi továbbítása (telefax útján), melyek szintén növelik az információs műveletek gyorsaságát.

Az információs tevékenység általában a **döntések** meghozatalát szolgálja. Ezen a téren szintén jelentős változás következik be a hivatalban az igazgatástechnika hatására. Fokozatosan kialakul az **automatizált hivatal**, amely azt jelenti, hogy a rutinszerű döntések rendkívül felgyorsulnak a számítógépek igénybevételének a hatására.

A közigazgatásban számos olyan döntést hoznak a hivatalokban, amelyek döntési menete (algoritmusa) előre megalkotható. Amennyiben a döntésre vonatkozó jogszabály mérlegelési normákat nem tartalmaz, például a feltételek egyértelműek, a döntés számítógépre vihető. Amennyiben pedig az ilyen döntési algoritmust adatbázissal kapcsolják össze, a döntést hozónak csupán azokon a pontokon kell a programfutásba beavatkozni, ahol nem állapítható meg előre a szükséges információ. Ezek közlése után a döntés automatikussá válik, a döntéshozatal felgyorsul. Elvileg létrejöhetnek olyan automatizált közigazgatási hivatalok, ahol a működés nagy részét ilyen módon automatizálják, és az emberi munkaerőt elsősorban a bonyolult, programozatlan döntések meghozatalára koncentrálnak.

Míndez hatással van a hivatal szervezeti struktúrájára is. A szervezeti struktúra átalakulását jelenti egyrészt a **szervezeten belüli munkamegosztás új minőségének megfelelő szervezeti egységek létrejötte, az egyes igazgatási folyamatok elkülönítése**. Másrészt az igazgatási folyamatban erősödik a team-jellegű munkaszervezési forma. A szervezeti struktúra fejlődésének egyik jellemzője az is, hogy leválaszthatók egyes igazgatási folyamatok a szorosán vett igazgatási szervezetről, azaz a hivatali szervezetről. Ez a folyamat már ma is jellemző. Így az egyes igazgatási folyamatokat (például a döntés-előkészítést), mint szakmai tevékenységet intézeti formában szervezhetik meg, elkülöníthetik a szervezettől. Ezen kívül az igazgatási munka gépesítése következtében az információs rendszert, az adatbankokat elkülönített szervezatként oly módon is megszervezhetik, hogy azok gazdálkodó szervként működjenek és több igazgatási szervezetet kiszolgáljanak a piac, az áruforma alkalmazásával.



## 5.5. A közigazgatási szerv vezetésének alaptípusai

A közigazgatási szervek két alaptípusa a **testületi** szerv és az **egyedi** szerv.

**Testületi szerv** az, amelynél a **szerv hatásköre több személyből álló testületet illet meg. Egyedi szerv** az, amelynél a **hatáskör egy személyt, a szerv egyszemélyi felelős vezetőjét illeti.**

A hatáskör gyakorlása, és az ezzel kapcsolatos döntési jog vezetési jogosultság. Ezért a testületi és az egyedi szerv problémája elsősorban úgy jelentkezik, mint a testületi, illetve egyszemélyi vezetés problémája. Tisztában kell azonban lennünk azzal, hogy a testületi szerv és egyedi szerv témakörnek **vannak a vezetésen kívüli kérdései is.** A közigazgatásban ugyanis mind testületi, mind egyedi szervek mellett azok támogatására számos olyan testület működik, amelynek nincs döntési joga, tehát a vezetésben részt nem vesz. E testületek egy része tanácsadó jellegű, másokat valamely vizsgálat elvégzésére hoznak létre, ismét másokat az álláspontok egyeztetésére hívnak össze különböző szervek képviselőiből, stb.

Ilyen értelemben minden olyan állandóan, vagy ideiglenesen működő, több személyből álló emberi csoportot testületnek tekintünk, amely akár testületi, akár egyedi közigazgatási szerv működését segíti, és amelyben a csoport tagjainak állásfoglalását nem határozza meg kötelező erővel a szolgálati főnök utasítása. A testületeket ilyen laza értelemben is el kell határolnunk a tanácskozásoktól és értekezletektől, amelyek mindenféle szervezetben a vezető és a beosztottak közötti munkakapcsolat formái.

A testületi szervek és vezetés előnyei a következőkben foglalhatók össze:

- a) a testületi vezetés a **kollektív tapasztalatok** érvényesülését, a kérdések sokoldalú megvitatását és eldöntését, az egyéni elfogultság, a szubjektivizmus mellőzését, a megalapozott és így megbízhatóbb, azaz az "optimális" döntések meghozatalát teheti lehetővé,
- b) a testületi vezetés előmozdítja az érdekelteknek az igazgatásba való bevonását, **megakadályozza a hatalom személyi koncentrálódását.**

A területi vezetés hátrányai:

- a) a testületi vezetés **nem tud olyan gyorsan alkalmazkodni** a változó eseményekhez, a döntéseket nem tudja olyan gyorsan és rugalmasan meghozni, mint az egyszemélyi vezetés,
- b) az egyéni felelősség érvényesítése nehéz,
- c) a testület túlterhelése operatív ügyekkel a vezetést formálissá teszi, mert ténylegesen az ügy előkészítője dönt (aki a háttérben marad),

d) a vezetés a határozatok "gyártásában" merülhet ki, és nem a végrehajtás szervezésére, a munka gyakorlati ellenőrzésére irányul.

A testületek munkájának a megszervezésében éppen ezért a fő követelmények:

- a) a testületek a valóban **fontos, alapvető kérdéseket** döntsék el,
- b) a testületek üléseit **gondosan kell előkészíteni**, ezért szükséges, hogy ügyviteli apparátusuk legyen,
- c) a testület tagjainak tevékenysége nem merülhet ki a döntésben, **részt kell venniük a gyakorlati munkában**, a végrehajtás szervezésében és ellenőrzésében,
- d) a testületen belül **nem lehetnek a tagok képességeiben és képzettségében nagy eltérések**, mert az elkerülhetetlenül ahhoz vezet, hogy ténylegesen csak a testület tagjainak egy része dönt,
- e) a testület **élén vezetőnek (elnök, stb.) kell állnia**, aki (bár a testületen belül a döntések meghozatalában nem rendelkezik különleges jogokkal) biztosítani tudja a testület munkájának jó megszervezését, a határozatok végrehajtását, a munka gyakorlati ellenőrzését,
- f) a testületen belül is biztosítani kell a legszigorúbb **egyéni felelősséget** és fegyelmet.

Az egyszemélyi felelős vezetés előnyei:

- a) **gyors döntések** meghozatala, operativitás, rugalmasság, gyors alkalmazkodás a változó körülményekhez,
- b) az **egyéni felelősség** feltétlen megállapíthatósága,
- c) az **egyéni képességek** kibontakozása,
- d) a **fegyelem** nagyobb érvényesítési lehetősége.

Az egyszemélyi felelős vezetés hátrányai:

- a) nagyobb lehetőség a hatalommal való visszaélésre,
- b) bürokratikus vezetési módszerek kialakulásának nagyobb lehetősége,
- c) az egyoldalú szubjektív döntések nagyobb lehetősége.

A testületi szervek és vezetés alkalmazhatóságának teljesen pontos körét nehéz meghatározni már csak azért is, mert ugyanazt a feladatot egyik esetben testületi szerv útján kell megoldani, más esetben pedig egyéni felelős vezetéssel. Erre is érvényes az a tétel: minden a helytől, időtől és körülményektől függ.

A testületi szervek első nagy csoportjába azokat a testületi szerveket sorolhatjuk, amelyek **ügydöntő hatáskörrel rendelkeznek**, tehát e szervek ténylegesen vezetnek. E szervek csoportosítása a következő:

- a) **az általános hatáskörű** közigazgatási szervek (Kormány, önkormányzatok) csak kollektív, testületi szervek lehetnek,
- b) közigazgatási rendszerünkben nemcsak az általános hatáskörű szerveknél, hanem más közigazgatási szerveknél is alkalmazzák a kollektív vezetést, a testületi vezetési formát. Ez legtöbbször szoros összefüggésben van **a társadalom tagjainak az igazgatásba való bevonásával**. (Például a Magyar Tudományos Akadémia a tudományos ügyek igazgatásának központi szerve, s egyben olyan önkormányzati szerv, amely választott testületi szerveken alapuló igazgatási rendszerrel működik),
- c) közigazgatási szervezetünkben több olyan ügydöntő testületi szerv is létezik, amelynek a fő feladata a **koordináció**, a közigazgatási szervek közötti együttműködés megszervezése (például Országos Műszaki Fejlesztési Bizottság),
- d) a testületi formát alkalmazzák több esetben, ha a közigazgatási szerv **elosztó** jellegű tevékenységet lát el (például lakások, telkek elosztása),
- e) a testületi forma indokolt akkor, ha a döntés tartalmilag valamely kérdéstről **a tudomány adott színvonalán álló szakértői vélemény** (így például egészségügyi szakkérdésekben véleményt ad az Egészségügyi Tudományos Tanács).

A közigazgatási **tanácsadó testületi szerveit** igen nehéz elhatárolnunk olyan testületektől, amelyek ügydöntő hatáskörrel rendelkeznek, azaz a testületi vezetésről is beszélhetünk. Számos olyan önálló jogkörrel rendelkező közigazgatási testület működik, amelynek elsődleges funkciója, feladata a koordináció és döntéshozatal a hatáskörébe utalt kérdésben, emellett azonban feladata a magasabb szintű állami szervek, így pl. a Kormány döntéseinek az előkészítése is. Ez mindenekelőtt a Kormánybizottságokra jellemző, amelyek főként döntés-előkészítő, véleményező, tanácsadó jogkörrel rendelkeznek, de a Kormány által átruházott hatáskörben döntési jogkörük is van. Más testületi szerveket is megemlíthetünk, amelyeknek ugyan Kormánybizottságnak nem minősülnek, azonban a közigazgatás több ágára kiterjedően, vagy egy adott ágazat körében tanácsadó, véleményező, azaz döntés-előkészítő jogkörük van.

A tanácsadó testületek a közigazgatás ún. **konzultatív mechanizmusához** tartoznak. A konzultatív mechanizmus alatt a szaktudományban azt a modern közigazgatásra jellemző folyamatot értik, amellyel a döntéseket előkészítik. E döntés-előkészítési folyamatban különleges eljárásokkal, szervezeti intézményekkel biztosítják egyrészt, hogy a döntés megfeleljen a társadalom igényének, szükségleteinek. De a konzultatív mechanizmus és eljárás lényeges eleme a döntések szakmai megalapozottságának ellenőrzése és társadalmi re-

alításának kontrollja is. E konzultatív mechanizmust és eljárást általában a közigazgatás működésére vonatkozó szabályok rögzítik.

A konzultatív mechanizmus szervei az adott döntéstől függően széles skálán mozognak. A konzultatív szervek többsége tanácsadó testület. Ez magyarázza azt, hogy a modern közigazgatási rendszerekben e tanácsadó testületeknek egy-egy országban igen nagy száma alakult ki. Nagy számuk azonban csak részben magyarázható a döntés-előkészítéssel kapcsolatos igények szervezeti, intézményesített formájával. Figyelembe kell venni azt is, hogy az intézményesített tanácsadó testületek jelentős része időközben elveszti létalapját, feleslegessé válik, azonban nem egyszer csak évtizedekkel ezután kerül sor megszüntetésükre.

A tanácsadó jogkörrel rendelkező szerveket három fő csoportba sorolhatjuk:

- a) **kormányzati** szinten működő önálló jogkörű közigazgatási testületi szervek, amelyek feladataikat javaslattevő, tanácsadó jogkörrel valósítják meg,
- b) **interminiszteriális**, tárcaközi bizottságokként működő, tanácsadó jogkörű testületek, amelyek magas szintű jogszabály (legalább kormányzati döntés) alapján működnek, működésük jogi rendjét is jogszabály határozza meg,
- c) az **egyszemélyi felelős vezetésű** közigazgatási szerveken belül működő tanácsadó testületi szervek.

Az egyszemélyi felelős vezetés alatt álló közigazgatási szervek mellett olyan tanácsadó testületek is működhetnek, amelyeknek a megalakítására a minisztert vagy más központi közigazgatási szerv vezetőjét jogszabály kötelezi.

Külön típusa e tanácsadó testületeknek, amelyeket az egyszemélyi felelős vezető saját elhatározása alapján hoz létre a döntések jobb előkészítése érdekében. E szervek is lehetnek állandóak, vagy ad hoc jellegűek.

**Egyedi szerv létrehozása**, illetve az egyszemélyi felelős vezetés alkalmazása akkor célszerű, ha az egyszemélyi vezetés előnyei a szervezet vezetésében feltétlenül érvényesítendőek.

A szakigazgatási szerveknél rendszerint az egyszemélyi vezetést alkalmazzák. Testületi vezetés esetén is az apparátus vezetésében az egyszemélyi felelős vezetés érvényesül; az apparátust általában egyszemélyi felelős vezető irányítja.

## 5.6. A közigazgatási szervek belső szervezeti felépítése

A közigazgatási szervek belső szervezeti felépítését két alapvető tényező határozza meg. Az egyik a szerv mérete. Nagy szervezetekben tagolt, a munkamegosztásban rejlő lehetőségeket optimálisan kihasználó szervezeti rendszerre van szükség, míg az egyszerűbb szervezetekben legfeljebb az egyes dolgozók közötti munkamegosztás célszerű módjairól lehet szó. A másik alapvető tényező a közigazgatási szerv által ellátott feladatok jellege, amely a további szakmai munkamegosztást determinálja.

A közigazgatási szervezetekben általában a **belső szervezeti egységek** három típusát hozzák létre:

- a) a **szakmai szerveket** a közigazgatási szervre bízott feladatok tagolása alapján hozzák létre,
- b) a **funkcionális szerveket** minden nagyobb igazgatási szervezetben létrehozzák, amelyek az igazgatási funkciók szerinti munkamegosztás alapján kialakított szervezeti egységek.

A funkcionális szervek tagoltságát is a szerv méretei határozzák meg. A nagy közigazgatási szervezetekben (például a minisztériumokban) sok funkcionális szerv működik, míg a kisebb szerveknél több rokon jellegű funkcionális feladatot egy funkcionális szerv lát el,

- c) a **vezetést segítő szervek** a nagyobb szervezetben működnek, feladatuk a vezetők közvetlen kiszolgálása a vezetési funkciók ellátásában. Ezek a szervek a titkárságok, vagy pl. a minisztériumokban működő igazgatási főosztályok. E szerveken belül helyezkedik el a vezető személyes adminisztrációját ellátó személyzet, a belső ellenőrzési funkciót ellátó szervezet, a jogi előkészítő munkát ellátó jogi osztály, csoport, stb. A vezetést közvetlenül ellátó apparátusba tartoznak az adott szerv működéséhez szükséges dologi feltételeket ellátó gazdasági hivatalok, gondnokságok is.

Az **igazgatási szervezet felépítésének** három módja alakult ki: lineáris, funkcionális és törzskari szervezet. A **lineáris** szervezetben a függelmi alá- és fölérendeltségi kapcsolatok vonal alakúak (innen a lineáris elnevezés). Lényege: mindenkinek egy főnöke van, és csak attól kaphat utasítást, a szolgálati utat alulról felfelé, felülről lefelé szigorúan betartják. A lineáris szervezeti felépítés a modern igazgatási rendszerekben ritkán alkalmazható (csak a kis szervezeteknél).

A **funkcionális** és a **törzskari** szervezet egyaránt a funkcionális szervek létén alapszik, azonban a funkcionális szervek jogköre a kétféle rendszerben rendkívül eltérő. A funkcionális rendszerben, amely a századforduló után keletkezett, a vezetési hatásköröket, funkciókat a

vezetés különböző funkciói szerint létrehozott szervek között szétesztették. Ez a vezetés színvonalát növelte, azonban elmosódott a felelősség, a szervezetben megnehezült az összhang biztosítása. Ezért tértek rá a **törzskari vezetésre**, amelyben megmaradtak a funkcionális szervek, de ezeknek általában döntési jogkörük nincs, hanem mint a vezetés törzskara, előkészítik a vezetői döntéseket; ellenőrzik a vezetői döntések végrehajtását. Ez a szervezeti rendszer lényegében a lineáris és funkcionális rendszer előnyeit egyesíti.

### 5.7. A közigazgatási szerv belső igazgatása

A közigazgatási szervek belső vezetésének és igazgatásának az a célja, hogy a szervezet működéséhez szükséges tárgyi, technikai és személyi feltételeket biztosítsa, meghatározza feladatait a kifelé irányuló funkciók megvalósításában, és érje el a belső szervezettsége, hatékonysága révén a közigazgatási szervezetre bízott feladatok eredményes ellátását. Ilyen értelemben ez szinte semmiben sem különbözik más szervezetek igazgatásától és vezetésétől. Éppen ezért lehet az igazgatástudomány eredményeit leginkább e szervezetek belső viszonylataiban nagy hatásfokkal alkalmazni.

A közigazgatási szervek között belső vezetésük és igazgatásuk tekintetében lényeges és alapvető különbségek vannak. Ezt mindenekelőtt meghatározza a szerv mérete, valamint a közigazgatási rendszerben elfoglalt helye.

Egy nagy ágazati **minisztériumban**, amely sokrétűen tagolt belső szervezeti egységek hálózatából áll, és melyhez relatív önállósággal elkülönült szervek egész sora tartozik, a szervezet belső vezetése és igazgatása már bonyolult vezetési igazgatási tevékenységet jelent. A belső igazgatás a vezetők jelentős részének köti le tevékenységét és a szervezeten belül nagy számban működnek olyan belső szervezeti egységek, szolgálatok, amelyeknek szinte kizárólagos feladata a belső igazgatási tevékenység ellátása.

Az **önkormányzatok** szervezeti rendszere nagyszámú önálló közigazgatási szervből áll. Emellett azonban ez egységes szervezeti rendszer is, ezért megnyílik a lehetőség, hogy az igazgatástechnika és tudomány eredményeit alkalmazva olyan centralizált, kiegészítő igazgatási szolgálatokat hozzanak létre, amelyek lehetővé teszik több e szervezeti rendszerben működő szervnek a kiszolgálását (így pl. pénzügyi szolgálat, a számítástechnikai, az információs szolgálat, stb.).

A közigazgatási szervek belső vezetése és igazgatása tekintetében különös súllyal jelentkezik az **igazgatástudomány**, a **korszerű technika alkalmazása**, mint olyan alapvető feltétel, amely a belső igazgatási munka magas fokú termelékenységével biztosítja a közigazgatás hatékonyságát. A mai magyar hivataloknál azonban mindez általában még csak a lehetőség szintjén van. Magyarországon a közigazgatási szervezetek belső vezetése és igazgatása sem tudományos megszervezettségében, sem a korszerű igazgatástechnikában nincs a kor színvonalán. Ezért többek között a munkaerőnek az indokoltnál nagyobb hányadát kénytelen lekötni és ugyanakkor az igazgatási munka határfoka is viszonylag alacsonynak tekinthető. A közigazgatási szervek belső vezetését és igazgatását tehát épp ezért a rendszer fejlesztésének alapkérdései közé soroljuk.

A magyar közigazgatási szerveknél a korszerű igazgatástechnika alkalmazása először a központi szervek számítógép-alkalmazásaival vette kezdetét. Az elmúlt két évtizedben valamennyi központi szerv mellett kialakult informatikai szervezet a szerv részeként vagy önálló háttérszervezet formájában. Egyes központi szervek közösen hoztak létre ilyen szervet. A területi-helyi szerveknél az utóbbi években indult meg ezen a téren a nagyobb arányú fejlődés, mivel az egyre nagyobb számban elterjedő **számítógépek** alkalmassá váltak a közigazgatási feladatok ellátására.

A központi szervek igyekeztek kezdetben olyan adatközpontokat kialakítani, amelyekben az egész országra kiterjedő adatállományokat akartak kezelni. (pl. népesség-nyilvántartás, ingatlan-nyilvántartás). Az ilyen adatállományok aktualizálása és használhatósága azonban olyan méretű szervezési és technikai problémát jelentett, amelyet a központi szervek nem tudtak megoldani, ezért megkezdődött az adatállományok decentralizálása. A helyi szerveknél ugyanakkor megindult a nyilvántartások gépre vitele és egyes döntések automatizálása.

A belső igazgatás információs funkcióján kívül ki kell még emelnünk a tervezést, a gazdálkodást és az ügyvitelt.

Az igazgatás lényegi eleme a **tervezés**. A közigazgatási szerv tevékenységének jelentős hányada tervezési tevékenység. A közigazgatási szervek számos olyan tervet készítenek, amelyek kifejezetten a belső igazgatás céljait szolgálják, a belső igazgatási ciklusokhoz, folyamatokhoz tartoznak. E tervek egy része jogszabályokon alapuló, más részét a közigazgatási szerv saját döntése alapján készíti.

A közigazgatási szervek belső tervezési tevékenysége egyrészt átfogó jellegű, amely az igazgatási munka egészének a tervezésére terjed ki és szoros összhangban van a szervre bízott feladatokkal. E globális tervek mellett megkülönböztethetünk részleges terveket, amelyek

konkrét közigazgatási feladatok megvalósítását szolgálják. A belső tervek között jelentősek a személyzeti munkára vonatkozó tervek, a gazdálkodás tervei, az ellenőrzési, felügyeleti vizsgálatok terve, az ügyvitellel összefüggő irattári tervek, stb.

A belső vezetés és igazgatás jelentős funkciója a szervezet gazdálkodása, amely biztosítja a működéshez a tárgyi, technikai feltételeket. A közigazgatási szervek a **költségvetési gazdálkodási rendszerben működnek**, így gazdálkodásukra vonatkozó szabályok, ideértve az e körbe tartozó vezetési, igazgatási tevékenységet is, a pénzügyi jogba tartozik. A közigazgatási szervek a költségvetési gazdálkodási rendszerben lehetnek önálló költségvetési szervek, amennyiben rendelkeznek ütőképes gazdasági szervezettel és képesek gazdasági tevékenységet folytatni. Ezek a nagyobb közigazgatási szervek. A kisebb szervek részben önálló költségvetési szervek, amelyek ugyan önálló jogi személynek minősülnek, azonban gazdálkodásukat az önálló költségvetési szerv bonyolítja. Az állami költségvetési szerven belül el kell különíteni a gazdasági szolgálatot, amely elkülönített gazdasági szervezetnek minősül. E szervezet lehet pénzügyi osztály, gazdasági hivatal, gazdasági igazgatóság, főkönyvelőség, stb.

A közigazgatási **ügyvitel** a közigazgatási szervek cselekménysorozata, amelyet az aktus előkészítése, kibocsátása érdekében, valamint azt követően végeznek, azonban ezek a cselekmények maguk nem aktusok. A közigazgatási ügyvitel cselekményei általában: az érkező ügyiratok átvétele, csoportosítása; az iratok nyilvántartásba vétele (iktatás és mutatózás); az ügyintézőknek való kiosztás (szignálás); előadói tervezet elkészítése; kiadmányozás; letisztázás, egyeztetés, továbbítás; irattározás és határidő nyilvántartás; selejtezés. Az ügyviteli cselekmények közül az ügyiratok átvételét, átadását, iktatását, mutatózását, tisztázását, továbbítását, irattározását és selejtezését **ügykezelési cselekménynek** nevezzük. Az ügykezelési cselekmények biztosítják azt, hogy a beérkezett iratok megtalálhatók és rendelkezésre bocsáthatók legyenek, biztosítják a kibocsátandó iratok technikai előkészítését. Ennek a legfontosabb kérdése az iratok tervszerű rendszeres nyilvántartása. Az ügykezelési cselekmények mellett vannak **érdemi ügyintézési cselekmények is**, ez az iratok ügyintézőknek való kiosztása, az előadói tervezet készítése, valamint a kiadmányozás.

A közigazgatási ügyvitel jogilag szabályozott. Az ügyviteli eljárást, az ügyvitel, az ügykezelés, az ügyintézés rendjét jogszabályok állapítják meg.

A **küldemények átvételét, szétosztását, továbbítását** az iktató irodák, illetve ügyirat-irányítók végzik. A küldemények felbontására az iktató iroda vezetője, vagy más megbízott dolgozója jogosult. Felbontás nélkül a címzetthez továbbítják a szerv vezetőjéhez címzett kül-



deményeket, valamint azokat, amelyek bontási jogát a vezető magának tartotta fenn, illetve a névre szóló küldeményeket.

A küldemények felbontása után az iratokat **iktatásuk** után nyilvántartásba veszik. Iktatni kell a hivatalból tett intézkedést tartalmazó iratokat, továbbá osztott iktatás esetén, a szervezeten belül véleményezésre, javaslattételre megküldött iratokat is. Az iratokat beérkezésük napján, de legkésőbb az azt követő munkanapon érkezési sorrendben kell iktatni. Az iktatás egyrészt az iratnak az iktatóbélyegző lenyomatával való ellátásából, a bélyegzőn szereplő rovatok kitöltéséből, másrészt az ügy lényeges adatainak az iktatókönyvbe való bejegyzéséből áll.

Az önkormányzatoknál az ügyiratokat alszámokra tagozódó sorszámos iktatási rendszerben kezelik. Az iktatószám az iktatókönyv megfelelő sorszámából, az esetleges alszámából, az évszámból és szükség szerint a szakigazgatási szerv jelzéséből áll.

Az ügyirat nyilvántartásba vételéhez hozzátartozik a **mutatózás** is. Az iktatott ügyiratokat az év kezdetén újonnan nyitott, bekötött, regiszteres betűbeosztásos név- és tárgymutató könyvbe kell mutatózni. Ez lehetővé teszi az ügyiratok gyors megkeresését.

Az ügyviteli eljárás cselekményeihez tartozó érdemi ügyintézési cselekmény az **ügyiratok kiosztása**, az ügyintéző kijelölése (szignálás). Ez a szerv vezetője vagy az általa megbízott személy feladata.

Az ügyintézők a döntés tervezetét **előadói íven** szerkesztik meg. Az előadói ív szerkezetét az ügyviteli szabályok állapítják meg.

Az érdemi ügyintézési cselekményhez tartozik az ügyiratok **kiadmányozása**. A kiadmányozással válik az előadói tervezet aktussá. A kiadmányozás jelzése: "K" betű, keltezés és sajátkezű aláírás. A kiadmányozási jog a szerv vezetőjét illeti meg, aki ezt jogosult a szervezet tisztviselőire átruházni. A nagyobb szervezetekben a kiadmányozási jog átruházása elkerülhetetlen. Ebben az esetben is fennáll azonban a szerv vezetőjének személyes felelőssége az aktusért.

A kiadmányozott ügyirat szövegét az erre rendelt szervezeti egység letisztázza. A tisztázatok általában gépiró vagy sokszorosító készíti el.

A kiadványt ezután a kezelő **továbbításra** előkészíti. Az iktató iroda a küldeményeket még az átvétel napján, de szükség esetén naponként többször is köteles továbbítani, postán, vagy külön kézbesítővel.

A kiadványok továbbítása után az ügyiratok **irattározása** következik. Az irattározás lehet ideiglenes jellegű, ha az ügyiraton a kiadmányozó, vagy az ügyintéző határidőt tüntet fel. A határidő bekövetkeztével a kezelő az előadónak az iratot bemutatja. A **határidő-nyil-**

**vántartás** iratkezelési feladat. A határidő kitűzése nélkül kiadmányozott ügyiratokat, amelyeknek kiadmányait már továbbították, állandó jelleggel irattárba helyezik. Az iratokat irattári terv szerinti csoportosításban kell tárolni.

Az irattárban elhelyezett iratok **selejtezését** az ügyirat természetéhez igazodóan megállapított selejtezési idő után lehet elvégezni. Az irattári jelbe foglalt selejtezési idő 2-5-10-15-30 vagy 75 év lehet. Egyes ügyiratok nem selejtezhetők. Ezen iratokat a területileg illetékes állami levéltárak veszik át, amelyet a selejtezésről annak megkezdése előtt 60 nappal értesíteni kell.

Az ismertetett ügyviteli folyamat a hagyományos technikával dolgozó hivatalra jellemző. A már vázolt korszerűsítési törekvések hatására azonban az ügyvitel is átalakul, több mozzanata számítógéppel is végezhető. Például számítógépre vihető az iktatás, a mutatózás, a határidőzés, az ügyiratkísérő lapok elkészítése, statisztikák készítése, stb.

Ez az átalakulás ismét az automatizált hivatal kialakulása felé mutatja a fejlődés útját.

## 5.8. Közigazgatási feladatot ellátó egyéb szervek

Hatályos jogrendszerünk lehetővé teszi, hogy közigazgatási feladatot az államigazgatás szervezetrendszerén kívülálló más, nem közigazgatási szervek is ellássanak. Ennek célja a feladatok hatékonyabb ellátása. Hiszen egyes esetekben eredményesebb, ha nem a közigazgatásban hivatásszerűen dolgozók, hanem maguk az érintettek vesznek benne tevékenyen részt, kiváltképp, ha a feladatok elvégzése megfelelő szaktudást igényel. Az említett jogintézmény korlátja, hogy két alapvető feltétel együttesen érvényre jusson. Az egyik, hogy valamilyen **jogszabályi felhatalmazáson** alapuljon, a másik, hogy az ellátandó feladat **közérdekből** történjen.

Az állam a közigazgatási feladatok ellátásával egyrészt **közintézményeket** jogosíthat fel, amelyek **köztestületi**, vagy **közalapítványi** formában működhetnek. Másrészt **jogi személyeket**, **jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezeteket**, illetve **magánszemélyeket** is felruházhat ilyen jogkörrel.

### 5.8.1. Közintézmények

#### 5.8.1.1. Köztestületek

Ahogy arra a bevezetőben már utaltunk, hatályos jogrendszerünk lehetőséget biztosít arra, hogy államigazgatási feladatok ellátásával köztestületeket is felruházzanak. A köztestületekkel kapcsolatos általános szabályokat a Polgári Törvénykönyv tartalmazza, amely kimondja, hogy a köztestület **nyilvántartott tagsággal** és **önkormányzattal** rendelkezik. A tagsága által végzett tevékenységhez kapcsolódó közfeladatot lát el, amelyet mindig az államtól, helyi önkormányzattól vesz át. Köztestület létrehozását csak **törvény** rendelheti el, amely egyben a feladatkör ellátásához szükséges jogosítványokat is biztosít számukra. A jogintézmények történeti fejlődését megvizsgálva megállapítható, hogy a köztestületet már az 1945 előtti jogunk is ismerte. A második világháború után a közhatalom koncentrálására került sor, ennek következtében a köztestület jogintézménye megszűnt. A következő fontos állomás a XX. század végén hazánkban bekövetkezett rendszerváltozás volt, amikor ismét felmerült az igény köztestületek létrehozására. Jogszabályi alapját az 1993. XCII. Törvénycikk, „A Polgári Törvénykönyv egyes rendelkezéseinek módosításáról” teremtette meg. Hazai jogrendszerünkben a köztestület többféle formáját ismerjük, erre példa a Ptk-ban említést nyert – csak példálózó jelleggel a kamarák, és a Magyar Tudományos Akadémia. Ugyancsak ezen fejezet keretei közé tartoznak a hegyközségek, a Nemzeti Akkreditáló Testület, és a Magyar Olimpiai Bizottság, amelyekről itt rövid ismertetőt adunk.

A köztestületek között a **kamarák** rendelkeznek a legnagyobb jelentőséggel, hiszen a mindennapi élet szinte minden területét érintik. Meghatározott hivatások gyakorlói tömörülnek egy kamarába, ennek megfelelően hozták létre például az orvosi, az ügyvédi, a közjegyzői, vagy akár a gyógyszerész kamarát. Egyes szakterületek esetében kötelező a kamarai tagság, mivel ez a hivatás gyakorlásának elengedhetetlen feltétele. A kamara tevékenysége körében közhatalmat gyakorol akkor, amikor a tagságba való felvételtől, vagy abból való kizárásról dönt, és ilyen helyzetekben a közigazgatási eljárási törvény szabályai szerint van jogorvoslati lehetőség. A tagságuk által gyakorolt hivatást érintő jogszabályok előkészítésében is meghatározó a kamarák szerepe.

A kamarák feladatai többek között:

- nyilvántartást vezet a kamara tagjairól
- meghatározza a tagságba való felvétel és az abból való kizárás feltételeit
- közreműködik a tagjai által gyakorolt hivatást érintő jogszabályok meghozatalában
- képviseli tagjait és védi jogaikat.

A gazdaság előmozdítása érdekében fontos szerepet kapott a **Nemzeti Akkreditáló Testület (NAT)**, amely köztestületként kizárólagos jogkörrel működteti a nemzet akkreditáló rendszerét. A NAT működését szabályozó törvény szerint:

- akkreditálja a törvény hatálya alá tartozó szervezeteket és természetes személyeket
- felügyeleti vizsgálatot végez, az akkreditált szervezetek és természetes személyek tevékenysége és alkalmassága felett
- részt vesz, és képvisel az európai és nemzetközi akkreditáló szervezetekben
- megkötöi az akkreditálás területén két- és többoldalú együttműködések, valamint kölcsönös elismerési megállapodásokat
- tájékoztatást nyújt akkreditálási kérdésekben, így különösen az akkreditálással összefüggő szabványokról, útmutatásokról, hazai és nemzetközi gyakorlatról.

A működéséhez szükséges anyagi forrásokat az eljárásával kapcsolatos díjak biztosítják, amelyekkel szabadon gazdálkodhat. A feladatok ellátásához speciális szaktudás szükséges, ami ebben a működési formában jobban realizálódik, mintha az államigazgatás hivatásos apparátusa látná el.

Az 1990-es rendszerváltozás következtében a tulajdonviszonyok új formája jött létre, és a gazdaság olyan ágazatai is magánkézbe kerültek, amelyek jelentős nemzeti értékeket is képviselnek. Közülük az egyik legfontosabb a hazai történelmi hagyományoknak megfelelően a szőlő és borméltetés. Ezen a területen is célszerűnek látszott az igazgatási feladatokat az államigazgatás szervezetrendszerén kívülre helyezni. Ennek egyik oka a speciális szaktudásban rejlik, a másik az érintettek érdekeinek hatékonyabb képviseletében. Ez tette lehetővé a köztestületek egy új formájának létrejöttét, amelyek 1994-től működnek és a **hegyközség** meghatározást kapták.

A hegyközség feladatkörén belül:

- megállapítja a területét érintő szakmai szabályokat,
- ellenőrzi azok betartását,
- eljár a törvény által hatáskörébe utalt közigazgatási ügyekben,
- javaslattevési, véleményezési jogot gyakorol egyéb a területét érintő közigazgatási ügyekben,
- részt vesz a szőlőtelepítéssel és annak kivágásával kapcsolatos engedélyezési eljárásban,
- véleményt nyilvánít az illetékességi területén létesítendő borszáti üzem működési engedélyének kiadása előtt, amelyet az eljáró hatóságnak kötelessége kikérni,
- engedélyezi az illetékességi területén a művelési ág megváltoztatását.

A hegyközség tisztségviselői közül hegybíró és hegyközségi tanács-titkárát illeti meg azon jogosultság, hogy kiadják a különböző minőségű borok származási bizonyítványát.

A fent említettekből egyértelműen látszik, hogy a hegyközség közigazgatási hatósági feladatokat is ellát.

Fontos területet tölt be életünkben a sport. Legfontosabb testületét a **Magyar Olimpiai Bizottságot** is mindenki ismeri, amely köztestületként működik, és így jelen anyagunk részét képezi.

Feladatai különösen:

- részt vesz a sportösztöndíj-rendszer működtetésében,
- véleményezi a sporttal kapcsolatos jogszabálytervezeteket,
- kezdeményezi a sporttal kapcsolatos kormányzati intézkedések megtételét,
- elősegíti az ifjúság testi, erkölcsi és kulturális nevelését,
- kizárólagosan jogosult a sportágak és sportolók olimpiai nevezésére.

A Magyar Olimpiai Bizottság is rendelkezik önálló tagsággal, és szervezeti megalakítása nemzetközi normák figyelembevételével történik.

A Ptk., mint tipikus köztestületet említi meg a **Magyar Tudományos Akadémiát (MTA)**, amely jelentőségét nemcsak történeti hagyományainak köszönheti, hanem az általa ellátandó feladatai kiemelkedő szerepének is. Már a reformkor jogalkotásának eredményeként létrejött a testület, az 1827. XI. évi törvénycikk rendelkezik felállításáról. A második világháború után megváltozott politikai viszonyok között, 1949-ben megszüntették köztestületi formáját, gyakorlatilag „államosították”, de feladatköre megmarad. Az 1990. évi változások után kialakult új társadalmi helyzetben a szakemberek szerint az MTA a hatályos szabályozás szerinti működési formában már nem tudta feladatait megfelelő színvonalon ellátni. Ezért 1994-ben időszzerűvé vált ennek megváltoztatása. Az akadémia is nyilvántartott tagsággal rendelkezik, akik között akadémikusok és tudományos fokozattal rendelkező tagok lehetnek, tehát a tagságának alapja a tudományos fokozat megszerzése. Az MTA alapvetően a tudomány és a művészet támogatásával, valamint képviselével kapcsolatos közfeladatokat lát el. Ezek különösen:

- véleményt nyilvánít, ha hazai kutatást, kutatóhelyek létesítését érintő jogszabályok előkészítésére kerül sor, vagy ilyen tervezetek a tudományos társadalmat érintő gazdasági kérdésekkel kapcsolatosak – a törvényhozásnak ezt a véleményt mindenképpen ki kell kérnie
- létesíti és fenntartja a kutató intézeteket, és az MTA működéséhez szükséges egyéb intézeteket (pl: könyvtár, levéltár, informatikai rendszer stb.),

- pályázatot ír ki a tudomány egyes területeinek fejlesztésével kapcsolatban,
- megállapítja az MTA doktora cím megszerzésének feltételeit.

Az MTA működéséhez az anyagi fedezetet az országgyűlés által a tulajdonába adott ingatlanvagyon hasznosításából, valamint a költségvetési törvényben számára biztosított forrásokból nyeri, hiszen az MTA, a költségvetési törvényben önálló fejezetben jelenik meg. A rendelkezésére bocsátott vagyonnal önállóan gazdálkodik.

Az előzőekben ismertettük a köztestületek néhány, fontosabb fajtáját, de természetesen a felsorolás nem taxatív, inkább csak az intézmények működésének megértését segíti elő. A köztestület sajátosságai közül néhány elemet már a fejezet elején megemlítettünk, amelyeket most kiegészítünk. A köztestületre vonatkozó általános szabályokat a Ptk. tartalmazza. Maga a törvény is említi, hogy mögöttes szabályként az **egyesületre** vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

A köztestület bírósági nyilvántartásba vétele nem kötelező, tehát létrejöhet a nélkül is. Erre az egyik példa a Magyar Olimpiai Bizottság. Minden köztestület önálló vagyonnal rendelkezik, amelyet, vagy az állam közvetlenül biztosít számára, mint az MTA esetében, vagy a törvény által előírt feladatok ellátásáért fizetett díjakból nyeri, mint például a kamarák által a tagságtól szedett kamarai tagdíj. Miután közfeladatot lát el, így értelemeszerű, hogy eljárására a **közjogi szabályozás** az irányadó. Ettől eltérni csak annyiban lehet, amennyiben azt a jogszabály megengedi. A köztestület önkormányzattal rendelkezik, amelyet szakmai önkormányzatnak hívunk, és a törvényben meghatározott közigazgatási feladatok ellátásával kapcsolatban jön létre. Tagsága pontosan körülhatárolt kvalifikáltsággal rendelkező szakemberekből tevődik össze. Ezen esetben az igazgatottak nemcsak tárgyáivá, hanem alanyaivá is válnak az igazgatásnak. A köztestületek a belső szervezeti felépítésüket maguk határozhatják meg, amit az általuk elfogadott alapszabályban rögzítenek. Jellemzőjük a mellérendeltség és az összehangoltság. Meg kell jegyezni, hogy ez az önállóság nem az államtól való teljes függetlenséget jelenti, ugyanis az állam, illetve annak szervei elsősorban törvényességi szempontból, **ellenőrzési jogokat** gyakorolnak, ezen testületek felett. Ez különböző formában valósulhat meg. Például az MTA-nak, beszámolási kötelezettsége van az Országgyűlés felé, vagy például a hegyközségek esetében a föld és vidékfejlesztési miniszter a mezőgazdasági igazgatási szerv útján ellenőrzi a testületet.

A köztestületek az általuk ellátandó feladatok jellegéből következően quasi a közigazgatási szervek helyébe lépnek.

### 5.8.1.2. Közalapítványok

A közalapítványokról szóló rövid ismertetőnk előtt, jelezni kívánjuk, hogy **a Ptk. 74/G szakasza tartalmazta ezen jogintézmény szabályait, amit a 2006 LXV törvény hatályon kívül helyezett.** Az említett módosítás előtt megalapított közalapítványok tovább működnek, ezért a fejezetben a régi szabályozást mutatjuk be azzal, hogy hangsúlyozni kívánjuk, **közalapítvány jövőbeni megalapítására jelenleg jogszabályaink nem adnak lehetőséget.**

Közalapítványt egyes közfeladatok ellátásának folyamatos biztosítása érdekében törvény, kötelezően létrehozhatta, vagy az **országgyűlés, a kormány,** illetve a **helyi önkormányzat képviselő testülete** alapíthatta meg. A közalapítvány létrejöttének másik formája volt, amikor egy, már létező alapítvány ajánlotta fel vagyonát, a céljával azonos célkitűzésű közalapítvány létesítésére, az alapításra jogosult szervnek. Fontos megjegyezni, hogy a bírósági nyilvántartásba vétel, akár csak az alapítványok esetében az alapítás kötelező kelléke. A közalapítvány létrehozása nem érinti az alapítónak a feladat ellátására vonatkozó kötelezettségét. Ebből következik, hogy **a közalapítvány nem lép a közigazgatási szerv helyébe, mint a köztestület, hanem tulajdonképpen csak, mint egy közreműködő játszik szerepet a közfeladatok ellátásában.** Megszűntetése az alapító kérelmére történhet abban az esetben, ha az elvégzendő közfeladat más módon hatékonyabban ellátható, vagy az adott közfeladat ellátása már nem szükségszerű. A közalapítvány jogi személy, a rá vonatkozó általános rendelkezéseket a Ptk. tartalmazta.

A továbbiakban ismerkedjünk meg néhány közalapítvánnyal.

Jelentőségét tekintve talán az első a sorban a **Magyar Rádió Közalapítvány és Magyar Televízió Közalapítvány.** Mindkettőt az országgyűlés alapítja meg, amely az induló vagyonát is meghatározza az alapító okiratban. Ezen közalapítványok célja a közszolgálati műsorszolgáltatás biztosítása, és függetlenségének védelme. Az alapító okiratot az országgyűlés kétharmados többségű szavazás eredményeként fogadja el. A jelen közalapítványok feladatai többek között a következők:

- megalapítják a Magyar Rádió, a Magyar Televízió, valamint a Duna egyszemélyes részvénytársaságokat
- gyakorolják a részvényeseket megillető jogokat, személyi és vagyoni kérdésekben döntenek
- jóváhagyják a közszolgálati műsorszolgáltatás szabályzatát és ezt a Művészeti Közlönyben közéteszik

- jóváhagyják az éves adásidőt.

Egy másik fontos területe életünknek a sport, amely területen az Országgyűlés gyakran használja ki a közalapítványok nyújtotta lehetőségeket sportközalapítványok formájában. Ebbe a csoportba soroljuk a **Wesselényi Miklós Sport Közalapítványt**, valamint a **Mező Ferenc közalapítványt**, amelyek a sport támogatási rendszerével kapcsolatban látnak el közfeladatokat. Megemlítjük még a **Fogyatékos Gyermekek Tanulók Felzárkóztatásáért Közalapítványt**, amelynek az alapító szempontjából az a különlegessége, hogy nem az Országgyűlés, hanem a kormány hozta létre, céljai:

- a testi, érzékszervi, értelmi, beszéd és más fogyatékkal élő gyermekek és tanulók személyiségének kibontakozása, szellemi és fizikai tehetségük és képességük kifejlesztése, esélyegyenlőségük növelése.

A fentiekből egyértelműen kiderül a közalapítványok alkalmazásának lehetősége a jogszabályi keretek között szinte végtelen, a fejezetnek nem is célja mindegyik bemutatása. A közalapítványok szabályozásának könnyebb megértése végett csak példákat ismertettünk, amelyekből az önkormányzatok által létrehozott alapítványok kimaradtak ugyan, de az eddig bemutatásra került formákból megismerhető a közalapítványok működésének és alapítási céljának lényege.

## **5.8.2. Közigazgatási feladattal felruházott, közintézmények körébe nem sorolható egyéb szervek**

### **5.8.2.1. Jogi személyiséggel rendelkező egyéb szervek**

Egyes állami feladatok ellátása érdekében célszerűségi okokból szükséges a közigazgatás intézményrendszerébe nem sorolható, egyéb szerveket, személyeket bevonni a közfeladatok ellátásába. Erre biztosít lehetőséget a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény, amikor nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott szervnek vagy személynek közigazgatási hatósági jogkör gyakorlásának átruházását teszi lehetővé. Tekintettel arra, hogy ez közhatalmi jogosítványokkal ruházta fel az adott szervet vagy személyt, így itt is érvényesül a szigorú jogszabályhoz kötöttség, és a közérdek szem előtt tartása, akárcsak a közigazgatási szerveknél. Ha törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott



szervezetet, köztisztviselőt vagy személyt jogosít fel közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására, meg kell határozni azokat az ügyeket, amelyekben e törvény rendelkezései az irányadók. Valamennyi ezen cselekmények közül közigazgatási aktusnak minősül, melyekkel szemben a jogorvoslat lehetősége biztosított.

A jogi személyiséggel rendelkező szervek közül a Magyar Nemzeti Bank jegybanki ellenőrzés keretében felügyeli a hitelintézeteket és pénzügyi vállalkozásokat, melynek értelmében jogosult adatok, beszámolók, mérlegek, bizonylatok és vizsgálati anyagok bekérésére, helyszíni ellenőrzésre, jogszabálysértés, illetőleg a jegybanki előírások megsértésének megállapítása esetén köteles a szükséges intézkedéseket megtenni, mint például szervezet, illetve természetes személy figyelmét felhívni a tapasztalt jogszabálysértésre, más szervet intézkedés végett megkeresni, fegyelmi, szabálysértési, polgári, büntető- vagy egyéb eljárást kezdeményezni. Ezen intézkedései során hatósági feladatot lát el.

Az állampolgárok jogait közvetlenül korlátozó intézkedések megtételére jogosultak az egészségügyi szolgáltatók. A tulajdoni formától és fenntartótól függetlenül minden, egészségügyi szolgáltatás nyújtására és az egészségügyi hatóság által kiadott működési engedély alapján jogosult egyéni egészségügyi vállalkozó, jogi személy vagy jogi személyiség nélküli szervezatként meghatározott egészségügyi szolgáltató tehát eredetileg nem hatósági jogkör gyakorlására jön létre. Azonban az egészségügyről szóló törvényben foglaltak szerint mégis korlátozhatja a kötelező járványügyi intézkedés foganatosítása során - a közérdek szemelőtartásával - a beteg beleegyezése nélkül a betegek jogait, vagyis hatósági intézkedéseket tehet. A járványügyi tevékenység célja a fertőző megbetegedések, a járványok megelőzése és leküzdése, valamint az emberi szervezet fertőző betegségekkel szembeni ellenállóképességének fokozása, melynek érdekében többek között a szűrővizsgálat, az orvosi vizsgálat, az elkülönítés elrendelésére, valamint a fertőző betegségekkel szembeni aktív, illetve passzív védetség kialakítása érdekében a kötelező oltások beadása intézkedéseket rendelhet el.

#### **5.8.2.2. Közigazgatási feladatot ellátó természetes személyek**

Közigazgatási feladatot nemcsak szervezetekre ruházhatnak át, hanem jogszabály alapján természetes személyek számára is lehetőség van közhatalmi jogosítványok biztosítására.

Jellemzően ott célszerű ezzel a megoldással élni, ahol a helyzetből adódóan az egyébként nem államigazgatási ügyben eljáró természetes személy valamely jogi tény folytán jogszabályi felhatalmazás alapján jogosult (és egyben rendszerint kötelezett is) lesz olyan intézkedések megtételére, amelyeket ha más közigazgatási szerv eljárását kellene megindítani, nem lenne képes az adott célt elérni.

Ilyen helyzetek például természetüknél fogva a balesetek helyszíne, vagy a tűz helyszíne, ahol az illetékes hatóság megérkezéséig a légi jármű parancsnoka vagy személyzete, illetve a repülőtéri szolgálatok vezetője, vasúti baleset esetén a balesettel érintett terület tulajdonosa (kezelője, használója) vagy annak alkalmazottja, valamint a vonat személyzete, az úszólétesítmény vezetője vagy tisztje köteles a baleset helyszínének biztosítására, a tűzvizsgálat megkezdésére, ennek érdekében intézkedések megtételére. Ekkor a hatósági szerv feladatait átveszi a természetes személy, kvázi „helyettesíti” az egyébként eljáró hatóságot, azonban az eredetileg eljárásra kötelezett hatóság – esetünkben például a rendőrség - eljárása megszünteti a természetes személy eljárási kötelezettségét és jogát.

Hasonlóan az előző helyzetekhez, a légi járműveken és úszólétesítményeken történt különleges események, mint a baleset, betegség, születés, elhalálozás esetén is feléled parancsnok közigazgatási hatósági feladata, meg kell tennie a szükséges intézkedéseket, jegyzőkönyvet kell készítenie, és az illetékes hatóság eljárásáig eljárási kötelezettség terheli. A közvetlenül fenyegető kár elhárítása, mérséklése céljából utasítási jog illeti meg. Mind ebben és az előző esetben a természetes személyek eljárását további hatóságok eljárásai követik, amelyek a rendkívüli helyzet elmaradása esetén a feladat ellátására egyébként jogosultak lennének, azaz a parancsnok köteles jegyzőkönyvet és hagyatéki tárgyakról készített leltárjegyzéket, továbbá a közreműködésével készített vagy részére átadott végrendeletet az arra alkalmas helyen a magyar külképviselet konzuli tisztviselőjéhez eljuttatni.

Bizonyos esetekben nem von maga után szükségszerűen további hatósági intézkedést az eljáró személy intézkedése.

A szabálysértési eljárás során a tetten ért elkövetőt helyszíni bírsággal sújthatják a természetvédelmi őr, az önkormányzati természetvédelmi őr és erre felhatalmazott személy, a közterület-felügyelő. Ennek érdekében igazoltatási joga, okmány lefoglalására és az elkövetési tárgy lefoglalására is joga van. Az igazgatási feladatokat ellátó személyek részére igazolványt és egyenruhát, a hatósági feladatokat ellátó személyek részére az igazolvánnyal azonos sorszámú szolgálati jelvényt is biztosítani kell. Az erdészeti igazgatási feladatokat ellátó személyek ezen felül szolgálati fegyver tartására is jogosultak.

Járványveszély esetén a magánállatorvos az állat-egészségügyi hatóság által közcélú munkavégzésre igénybe vehető. A magánállatorvos a közcélú igénybevételnek köteles eleget tenni, amelynek végrehajtása során közfeladatot lát el, ekkor elrendelheti a kényszervágást, egészségügyi megfigyelést, orvosi vizsgálatok lefolytatását.

## **SZAKIRODALOM az 5. részhez**

1. Beér János: Testületi vezetés, személyi vezetés  
Állam és Igazgatás 1962. évi 10. szám
2. Berényi Sándor: Az államigazgatási szerv  
Annales, ELTE, Sectio Juridica. Tomus. 1969.
3. Berkes József: Az ügyvitelszervezés a tanácsi igazgatásban  
Állam és Igazgatás 1987. évi 3. szám
4. Hazafi Zoltán: A közszolgálati tervezés információs bázisa  
Magyar Közigazgatás, 1995. évi 6. szám
5. Horváth Imre: A testületi döntések főbb szervezéseméleti kérdései  
Magyar Közigazgatás, 1991. évi 10. szám
6. Horváth M. Tamás: Közszolgáltatások magánszervezésben  
Közigazgatás szorítóban Unió Kiadó, Budapest 1998.
7. Kalas Tibor: Az automatizált önkormányzati hivatal létrehozásának elvi lehetőségei  
Magyar Közigazgatás, 1990. évi 6. szám
8. Dr. Pompéry Béla: Irrattározás  
Budapest, 1963.
9. Potkó - Sarneiz: A testületi munka fejlődése  
Állam és Igazgatás 1988. évi 2. szám
10. Raft Miklós: Modell-sémák a szervezetre és létszámra, a működés korszerűsítésének  
néhány problémája  
Állam és Igazgatás 1973. évi 1. szám
11. Szamel Lajos: A testületek felelőssége  
Állam és Igazgatás 1986. évi 5. szám
12. Szegő Andrea: Alternativitás, informálás és részvétel a testületi döntéshozatalban  
Állam és Igazgatás 1976. évi 9. szám
13. Torma András: Az önkormányzati hivatal információs rendszere  
Magyar Közigazgatás 1990. évi 6. szám
14. Dr. Vágó László: Tanácsi ügyiratkezelők kézikönyve  
Budapest, 1986.
15. Vadál Ildikó: Állami feladatok átalakulóiban  
Jogtudományi Közlöny 1999. évi 3. szám