



Dr. Tribl Norbert, Ph.D.

Közigazgatási anyagi és eljárási jog  
Munkaügyi és Társadalombiztosítási Igazgatási alapképzési szak


3.

A közigazgatás szervezetrendszere

Jelen tananyag a Szegedi Tudományegyetemen  
készült az Európai Unió támogatásával.

Projekt azonosító: EFOP-3.6.2-16-2017-00007



<b>A tárgy jellege:</b>	Kollokvium
<b>Szak:</b>	Munkaügyi és Társadalombiztosítási Igazgatási alapképzési szak
<b>Tárgyfelelős intézet:</b>	SZTE Állam- és Jogtudományi Kar Közjogi Intézet
<b>Oktatók</b>	Dr. Tribl Norbert, Dr. Siket Judit Sára
<b>Elérhetőség:</b>	 <a href="mailto:tribl.norbert@szte.hu">tribl.norbert@szte.hu</a>
<b>Tantárgyi kreditpontok:</b>	2 kredit
<b>Követelmények:</b>	Coospace adatlap szerint

## Tartalom

I. A közigazgatás szervezetrendszere.....	3
II. Hatáskör és illetékesség.....	3
III. A közigazgatási szervek csoportosítása .....	3
III.1. Az Államigazgatási, illetve önkormányzati igazgatási szervek .....	4
III.2. Központi szervek – területi szervek – helyi szervek.....	5
III.3. Általános feladat- és hatáskörű, illetve különös feladat- és hatáskörű szervek.....	5
III.4. Testületi szervek, illetve egyszemélyi vezetés alatt álló szervek.....	6
IV. A közigazgatási szervek belső szabályozása és felépítése.....	6
V. A közigazgatási szervezetrendszer felépítésének elvei .....	7
VI. Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatási rendszerben.....	8
VII. Ellenőrző kérdések.....	9
VIII. Ajánlott irodalom .....	9

**Az olvasólecke elsajátításához szükséges idő kb. 40 perc.**

## I. A közigazgatás szervezetrendszere

A közigazgatás szervekből felépülő rendszer: a közigazgatási szervezetrendszerben minden közigazgatási szervnek jogszabály jelöli ki a helyét, meghatározva azt, hogy a közigazgatás melyik alrendszerébe tartozik, illetve hol van az adott szerv helye a közigazgatási hierarchiában.

A közigazgatási tehát szervezeti rendszer, az **államigazgatási** és az **önkormányzati igazgatási alrendszereken** belül feladatok és működési terület (földrajzi terület) szerint tagolt.

A közigazgatás két alrendszere között, illetőleg az ezekbe tartozó közigazgatási szervek között jogilag intézményesített, folyamatos közigazgatási jogviszonyok állnak fenn, melyek a kormány mint a végrehajtó hatalom csúcsszerve által irányított, illetőleg felügyelt, összefüggő rendszert hoznak létre.

## II. Hatáskör és illetékesség

A közigazgatási szervek eljárási lehetősége, feladat- és hatásköre jogszabályok által meghatározott. Az, hogy egy adott tárgykörben, adott földrajzi területen mely közigazgatási szerv jár el a közigazgatási szerv hatáskörének és illetékességének függvénye.

**Hatáskör:** A hatáskör azt jelöli ki, hogy a magyar közigazgatási szervek közül melyik típusú hatóság jár el. A hatáskört az adott ügy tárgya alapján lehet megállapítani (pl. a tulajdonjog-bejegyzést a járási földhivatal végzi, az építési engedélyt az építésügyi hatóság adja ki). Megkülönböztethetünk általános hatáskörű, illetve különös hatáskörű közigazgatási szerveket. Erről a későbbiek során részletesebben is lesz szó.

**Illetékesség:** Az illetékesség azt jelöli ki, hogy a hatáskörrel rendelkező magyar közigazgatási szervek közül melyik a konkrétan eljáró hatóság (pl. a tulajdonjog-bejegyzést melyik járási földhivatal végzi; az építési engedélyt melyik építésügyi hatóság adja ki).

## III. A közigazgatási szervek csoportosítása

A közigazgatási szerveket különböző tulajdonságok alapján kategorizálhatjuk. E szerint megkülönböztethetünk:

- Államigazgatási, illetve önkormányzati igazgatási szerveket,
- Központi, területi, illetve helyi szerveket,
- Általános feladat- és hatáskörű, illetve különös feladat- és hatáskörű szerveket,
- valamint testületi, illetve egyszemélyi vezetés alatt álló szerveket.

A fenti tulajdonságok együttesen írhatják körül az adott közigazgatási szervet. Pl. a Kormány általános feladat- és hatáskörű, központi államigazgatási szerv, amely feladat- és hatásköreit testületként gyakorolja. A fővárosi és megyei kormányhivatalok általános feladat- és hatáskörű,

területi államigazgatási szervek, amelyek egyszemélyi vezetés (kormány megbízott) alatt állnak. A minisztériumok különös feladat- és hatáskörű központi államigazgatási szervek, amelyek szintén egyszemélyi vezetés (miniszter) alatt állnak. A helyi önkormányzat képviselő testülete általános feladat- és hatáskörű önkormányzati igazgatási szerv, amely feladat- és hatásköreit testületként gyakorolja, stb.

### **III.1. Az Államigazgatási, illetve önkormányzati igazgatási szervek**

#### **Államigazgatási szervek:**

- A végrehajtó hatalom csúcsán álló kormány közvetlen vagy közvetett alárendeltségében működnek,
- A kormányzati célkitűzéseket követik és valósítják meg,
- Horizontálisan és vertikálisan is tagolt, hierarchikus rendszert alkotnak, amelynek a csúcsán a kormány áll.
- Kivéve: autonóm államigazgatási szervek.
- Jellemző az alá-fölé rendeltségi viszony

#### **Államigazgatási szervek és a Kormány viszonya**

- Szabályozás: A Kormány irányítása alá tartozó szervekre vonatkozó szabályozást a kormány eredeti jogalkotó hatáskörében alkot(hat)ja meg (kormányrendeletek) + közjogi szervezetszabályozó eszközök (Pl. a közigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatát normatív határozatban.)
- Államigazgatási szervek létrehozásáról és megszüntetéséről a Kormány dönt (kivétel: amelyek létrehozása és megszüntetése az OGY feladat- és hatáskörébe tartozik, pl. minisztériumok)
- Személyzeti jogosítványok: egyes államigazgatási szervek vezetőit a miniszterelnök nevezi ki és menti fel
- Kormányzati ellenőrzés érvényesül

#### **Önkormányzati igazgatási szervek**

- Területi alapon szervezett közösségek (települések, megyék) öngazgatását megvalósító szervek
- A helyi és megyei önkormányzati szerveken kívül ilyenek még a nemzetiségi önkormányzatok
- A helyi önkormányzatok – község, város, fővárosi kerület, főváros és megye – helyi közigazgatási ügyeiket az általuk választott testületek és e testületek döntéseinek előkészítését és végrehajtását végző hivatali szervezet révén intézik.

- Az önkormányzati igazgatást megvalósító szervek: a választópolgárok által közvetlenül választott képviselő-testület, és ennek bizottságai, a polgármester, a jegyző és a polgármesteri hivatal.
- Ezek a szervek a helyi közösségek helyi érdekű közügyeit önállóan szabályozzák és igazgatják.
- Törvényben biztosított garanciák védik az államigazgatás szervével – így a Kormánnyal – szemben is (önkormányzati autonómia).
- Az önkormányzati igazgatási szervek tehát a Kormánytól relatív függetlenségben működnek, a Kormány – a fővárosi, megyei kormányhivatalok útján - csak törvényességi felügyeletet gyakorol felettük.

A helyi önkormányzatokkal az 5. leckében foglalkozunk részletesen.

### III.2. Központi szervek – területi szervek – helyi szervek

A közigazgatási szerveket működés terület szerint is csoportosíthatjuk. Eszerint megkülönböztethetünk központi, területi és helyi szerveket.

**Központi (országos) szervek:** működési területük az egész országra kiterjed. (Pl. Kormány.)

**Területi szervek:** működési területük többféle földrajzi területi egység is lehet. Magyarországon általánosan ezek a megyék. (Pl. ilyenek lesznek a fővárosi és megyei kormányhivatalok.) Lehetnek ugyanakkor a megyéktől eltérő területi tagozódások is: pl. régiók - dél-alföldi régió, észak-magyarországi régió, stb. A területi szervekhez soroljuk a járási hivatalokat is.

**Helyi szervek:** a községek, városok, fővárosi kerületek területi határai között működnek (pl. jegyző)

Az államigazgatás szervei központi és területi szinteken működnek, míg az autonóm önkormányzati igazgatás kialakításának joga a községek, városok, a fővárosi kerületek, a főváros és a megyék választópolgárait illeti meg.

### III.3. Általános feladat- és hatáskörű, illetve különös feladat- és hatáskörű szervek

Általános hatáskörű szervek: feladatkörük és az ezekhez rendelt jogosítványok a közigazgatás minden ágazatára kiterjednek. Általános hatáskörű közigazgatási szerv a Kormány és a helyi önkormányzatok képviselő-testülete. Mindkettő bővítheti feladat- és hatásköreit, hiszen eredeti jogalkotó hatáskörükben korábban nem szabályozott életviszonyokban is előírhatnak közigazgatási feladatokat és jogköröket.

A helyi önkormányzatok esetében az általános hatáskör kizárólag a helyi közügyek körében illeti meg az önkormányzatokat.

A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei a fővárosi és megyekormányhivatalok.

Különös hatáskörű szervek: a közigazgatás egy-egy ágazatában előírt közigazgatási feladat- és hatásköröket teljesítik („ágazati szervek”). Pl. minisztériumok, Oktatási Hivatal, stb.

### **III.4. Testületi szervek, illetve egyszemélyi vezetés alatt álló szervek**

**Testületi szervek:** a döntési jogkör a szabályosan működő testületet illeti meg. A testületi szervek esetén a határozatképességhez szükséges jelenlét, döntéshez megkívánt szavazati arány jogszabályban rögzített. Jogszabályban vagy belső szabályzatban kell rögzíteni a testület ülésezésének rendjét is (ki, mikor hívja össze, ki állítja össze az előzetes napirendet, ki terjeszti ezt a testület elé, hogyan zajlik a testületi ülésen a vita, illetőleg maga a szavazás, nyilvános-e a testület ülése vagy sem, stb.). Testületi szervként működik többek között a Kormány és az önkormányzatok képviselő-testületei.

**Egyszemélyi vezetés alatt álló szervek:** a hatáskör címzettje a szerv vezetője. A közigazgatási szervhez utalt bármely ügyben jogában áll személyesen dönteni, a döntés előkészítése során a döntés tartalmára, mikéntjére utasításokat adhat, ugyanakkor a döntésért ő viseli a felelősséget.

**Kiadmányozás:** nagyobb szervezetek esetében a vezető személy döntési jogát általában letelepítik a szervezet alsóbb szintű vezetőire. Ezt hívjuk a kiadmányozási jog átadásának, amit a közigazgatási szervek szervezeti és működési szabályzatában rögzíteni kell. A döntésért való felelősség ilyenkor is a szerv vezetőjét terheli, illetve a szerv vezetője bármilyen kérdésben adhat utasítást a kiadmányozási jogkör gyakorlójának.

## **IV. A közigazgatási szervek belső szabályozása és felépítése**

A közigazgatási szervekre a hierarchikus működés, vagyis az alá-fölé rendeltség jellemző. A közigazgatási szervek belső felépítését és működését részben jogszabályok rögzítik (pl. a létrehozó jogszabály).

A közigazgatási szervek belüli kapcsolatok meghatározó jogszabályai többek között a közszolgálati tisztviselők jogviszonyát szabályozó jogszabályok: ezek határozzák meg a közszolgálatban a jogviszony létrejöttét, megszűnését, de ezek szabályozzák e jogviszonyokban a vezetők utasítási jogát és az utasításoknak való engedelmesség feltételeit és korlátait is. A közigazgatási szervek belső igazgatását azonban jórészt a vezető személy vagy testület által kiadott belső szabályzatok rendezik. Pl. szervezeti és működési szabályzatok.

### **A közigazgatási szervek belső felépítése**

A döntés-előkészítés, illetve a meghozott döntések végrehajtásának megszervezése hivatali munkaszervezetekben történik.

A hivatali munkaszervezet egyszemélyi vezetés alatt álló, hierarchikus felépítésű szervezet, amely a hivatal feladataitól és a benne foglalkoztatottak létszámától függően több vezetési szintre és belső szervezeti egységre tagolódhat.

A hivatal szervezeti egységei a belső hierarchia szintjei szerint általában főosztályok, osztályok és az osztályokon belül szervezhető alosztályok, csoportok, igazgatóságok, stb.

A főosztályok, osztályok feladatuk alapján általában két nagy csoportra oszthatók:

- Szakmai szervezeti egységek: az adott szerv felelősségi körébe utalt alapfeladatok ellátása (pl. Felsőoktatási Főosztály)
- Szervi (funkcionális) szervezeti egységek: a szerv szervezetszerű működését biztosítják (pl. pénzügyi főosztály)

## V. A közigazgatási szervezetrendszer felépítésének elvei

**Centralizáció elve:** a végrehajtó hatalom és ezen belül a közigazgatás egységét biztosító elv. A centralizációt a Kormány jogosítványai határozzák meg: a Kormány irányítási jogaiban nyilvánulnak meg. (Jogalkotó hatáskör, személyi kérdések, költségvetési eszközök, stb.) A centralizáció elve alapján egy adott feladatot, vagy tárgykört a Kormány feladat- és hatáskörébe utalunk, illetve a Kormány irányítása alá helyezzük.

**Dekoncentráció elve:** az államigazgatási feladatok területi megosztása a kormány irányítása alatt álló szervek között. A közigazgatási feladatok többsége nem látható el csak központi szinten szervezett államigazgatási szervezetben, ezért azokat területileg megosztják. Pl. a fővárosi és megyei kormányhivatalok.

**Hierarchia elve:** az államigazgatási alrendszerben az egyes szervek olyan egymásra épülő láncolatot alkotnak, melynek csúcán a kormány áll, és az államigazgatás minden egyes szerve ennek a függőségi láncolatnak az egyik eleme.

**A decentralizáció és az autonómia elvei:** a közigazgatási feladatoknak autonómiával és/vagy öngazgatással rendelkező szervekre telepítése. (pl. helyi önkormányzatok, autonóm államigazgatási szervek)

**Autonómia és öngazgatás:** a közösségek alanyai saját körükből választják meg a képviselőket ellátó és az autonóm közösség igazgatását szervező testületeket. Az autonóm öngazgatás az önkormányzati jogokban testesül meg. Az önkormányzat választott szervét megilleti az önálló szabályozási, szervezetalakítási, társulási, önálló igazgatási jog, a tulajdonhoz való jog, az önálló gazdálkodás joga, stb.

**Az integráció elve:** Az államigazgatási alrendszerben a hierarchikus láncolatok feladatcsoportok, más szóval közigazgatási ágazatok szerint szerveződnek. Ez alapján beszélhetünk pl. oktatási, egészségügyi, közlekedési, stb. ágazatról. (Élükön a kormány áll.) Az integráció elve a közigazgatási rendszeren belüli, egymással szervezeti függésben nem álló szervek közötti kapcsolatok, ezek szükségességét fejezi ki.



**A közszolgáltatás elve:** a közigazgatás szervezeti rendszerében a közigazgatás feladatait saját alkalmazási jogviszonyban álló, erre kiképzett, hivatásos szakapparátus látja el.

## **VI. Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatási rendszerben**

**Irányítás:** két szervezet közötti hatalmi viszonyt jelent, melyben az irányító meghatározó befolyást képes gyakorolni az irányított működésére. Az irányítás minden esetben két elkülönült szervezet közötti kapcsolat, tehát ez a viszony feltételezi az irányító és az irányított szervezeti elkülönültségét. (Ellentétben a vezetéssel!) Célja az irányított eredményes működésének biztosítása. Az irányítás tartalma (az irányítói ráhatás eszköztára) a szabályozás, utasítási jog, az irányított különböző ügyeiben való döntés, felülvizsgálat és az ellenőrzés.

**Felügyelet:** a felügyeletet gyakorló a felügyelt jogszerű (kivételesen célszerű) működését vizsgálja és jogsértés (célszerűtlenség) esetén intézkedik a megsértett rend helyreállításáról, illetőleg szankcionálja a normasértőt, vagyis a felügyelet utólagos korrekciós jelleget feltételez.

A felügyelet egyik jogosítványa az ellenőrzés. A felügyelet azonban több az ellenőrzésnél: az ellenőrzést végzőnek egyúttal valamilyen közvetlen beavatkozási jogot is ad a feltárt normasértések kiküszöbölésére (pl. eltiltás). A felügyelet fajtái:

- Hierarchikus felügyelet
- Törvényességi felügyelet
- Hatósági felügyelet

**Ellenőrzés:** olyan tényleges cselekmény, amelynek során az ellenőrző szerv vizsgálódik, informálódik az ellenőrzött működéséről, olyan módon azonban, hogy e vizsgálódásnak az ellenőrzött köteles alávetni magát és köteles információkat is szolgáltatni. Szóbeli, vagy írásbeli információkérés (beszámoltatás, jelentéskérés), iratok, tárgyak, munkafolyamatok megtekintése, helyszíni szemle, stb. Fajtái:

- Belső ellenőrzés: a közigazgatási szervezeten belüli
- Hierarchikus ellenőrzés: az irányító (felettes) szerv általi
- Törvényességi ellenőrzés: erre kijelölt szerv (pl. önkormányzatok esetén: fővárosi és megyei kormányhivatalok) általi
- Hatósági ellenőrzés

## VII. Ellenőrző kérdések

1. Mit jelent a hatáskör?
2. Mit jelent az illetékesség?
3. Milyen tulajdonságok szerint csoportosíthatjuk a közigazgatási szerveket?
4. Mit jelent a felügyelet?
5. Mit jelent az irányítás?
6. Mit jelent a felügyelet?
7. Mi az a kiadmányozás?
8. Mit jelent a decentralizáció elve?
9. Mit jelent a hierarchia elve?
10. Mit jelent a dekoncentráció elve?
11. Hogyan épülnek fel a közigazgatási szervek?

## VIII. Ajánlott irodalom

FAZEKAS Marianna (szerk.): Közigazgatási jog – Általános rész I., (IV. átdolgozott és bővített kiadás) ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019.

FAZEKAS Marianna (szerk.): Közigazgatási jog - Általános rész III. - II. átdolgozott kiadás ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017.