

Nemzeti
Köszolgálati
Egyetem
Rendészettudományi
Kar

Balla Zoltán

A közigazgatás alapintézményei



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ



A közigazgatás alapintézményei

Balla Zoltán

A közigazgatás alapintézményei



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ
Budapest, 2023

A mű TKP2020-NKA-09 számú projekt, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból biztosított támogatással, a Tématerületi Kiválósági Program 2020 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

Lektor
Fábián András

Kiadja a Nemzeti Közszerzői Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Varga Zoltán
Olvasószerkesztő: Csinta Áron
Korrektor: Tomka Eszter
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

Nyomdai kivitelezés: Nemzeti Közszerzői Egyetem

ISBN 978-963-531- 921-3 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531- 922-0 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-531- 923-7 (ePub)

© A szerző, 2023
© A kiadó, 2023

Minden jog védve.

Tartalom

Előszó	13
Rövidítések jegyzéke	15
I. rész: Általános közigazgatási jog	17
I. fejezet: A közigazgatás kialakulása, fogalma, tartalma	19
1. A magyar közigazgatás kialakulásának vázlata	19
1.1. Kezdetek	19
1.2. Államalapítás	20
1.3. Feudális-rendi korszak	20
1.4. Rendiség	21
1.5. Az abszolutizmus	23
1.6. A polgári átalakulás	26
2. A közigazgatás kialakulásának európai vázlata	30
3. A közigazgatás fogalmát meghatározó tényezők	31
3.1. A fogalomalkotás jellemzése	31
3.2. A fogalom tartalmi elemei	32
3.3. A tartalmi elemek egyenkénti jellemzése	33
3.3.1. A közigazgatás mindig a közérdekű célok megvalósítása érdekében, annak keretében, a társadalmat átfogó valamely közfeladat ellátására irányul	33
3.3.2. A közigazgatást társadalmi szinten alanyi és tárgyi értelemben egyaránt befolyásolja a politika	35
3.3.3. A közigazgatás a közhatalom birtokában (is) végzi végrehajtó-rendelkező-szervező tevékenységét	37
3.3.4. A közigazgatás a jog által részletesen szabályozott tevékenység	40
3.3.5. A közigazgatás sajátos szervezete, személyzete	41
4. Felhasznált irodalom	43
II. fejezet: A közigazgatás alapelvei és egyéb jellemzői	45
1. A közigazgatás alapelvei	45
2. A közigazgatás jogszerűsége	47
3. A közigazgatás eredményessége	48
3.1. A közigazgatás demokratizmusa	48
3.2. A közigazgatás kapcsolata az igazgatással	49
4. A közigazgatás kapcsolata a főbb állami szervekkel	54
5. A közigazgatás és a törvényhozás	55

6. A közigazgatás és a köztársasági elnök	56
7. A közigazgatás és az Állami Számvevőszék, illetve a Költségvetési Tanács	57
8. A közigazgatás és az Alkotmánybíróság, illetve a Kúria kapcsolata	58
9. A közigazgatás és a bíróságok kapcsolata	59
10. A közigazgatás és az alapvető jogok biztosa	59
11. A közigazgatás és az ügyészség kapcsolata	60
12. Felhasznált irodalom	61
III. fejezet: A közigazgatás működése, tevékenységei	63
1. A közigazgatás tevékenysége	63
1.1. A közigazgatás tevékenységének keretei	63
1.2. Az állam funkciói és a közigazgatás	63
1.3. A közigazgatás tevékenységeinek osztályozása	65
2. A hatalomalapú igazgatás	66
2.1. A közigazgatás közhatalmi tevékenysége	66
2.2. A közigazgatás jogalkotó tevékenysége	67
2.3. A közigazgatás hatósági jogalkalmazása	67
2.4. A közigazgatás törvényességi felügyeleti tevékenysége	68
3. A közigazgatás hierarchikus tevékenysége	70
3.1. A közigazgatási szervek belső, hierarchikus igazgatása	71
3.2. A közigazgatási szervek külső, irányítási igazgatása	72
3.3. A tulajdonosi tartalmú igazgatás	73
4. A közigazgatás nem hatalmi tartalmú tevékenységei	74
4.1. Törvény- és döntés-előkészítői tevékenység	74
4.2. Materiális tevékenység	74
4.3. Szerződésen alapuló tevékenység	75
4.4. Egyéb szervezési tevékenység	75
5. Felhasznált irodalom	75
IV. fejezet: A közigazgatási szerv és a közigazgatás szervezete; a központi igazgatás	77
1. A közigazgatási szerv	77
2. Szervezési elvek	79
3. A centralizáció elve	81
4. A dekoncentráció elve	82
5. A decentralizáció elve	83
6. Az integráció elve	84
7. A hivatásos közszolgálat elve	84
8. A központi kormányzat	85
8.1. A kormányforma és az államforma	85
8.2. Az államigazgatás szervezete	86

8.2.1. A közigazgatás rendészeti szervei	86
8.2.2. A központi államigazgatás	92
9. Felhasznált irodalom	104
V. fejezet: A helyi önkormányzati igazgatás	107
1. A helyi önkormányzathoz való jog tartalma, a magyar önkormányzatiság fejlődése	107
1.1. A helyi önkormányzathoz való jog kialakulása	107
1.2. Történet	109
1.3. A helyi önkormányzathoz való jog	111
2. Az önkormányzatok fajtái és a területszervezés	113
3. A helyi önkormányzatok feladatai, hatáskörei	117
4. Az önkormányzat igazgatási szervei	120
4.1. A képviselő-testület	120
4.1.1. A testület hatáskörei, a testület döntései	120
4.1.2. A képviselő-testület működése	121
4.1.3. A testület és a képviselők megválasztása, bizottságok, településrészi önkormányzat	122
4.2. Az önkormányzati tisztviselők, a polgármesteri hivatal	123
4.2.1. A polgármester	123
4.2.2. A jegyző és a polgármesteri hivatal	124
5. Az önkormányzatok és a központi államhatalom kapcsolata	125
5.1. Az Országgyűlés és az önkormányzatok	125
5.2. A köztársasági elnök és az önkormányzatok	126
6. A Kormány és a helyi önkormányzatok	126
7. A miniszter és a helyi önkormányzat	127
8. Felhasznált irodalom	128
VI. fejezet: A közigazgatási jog dogmatikai alapjai	131
1. Jogi fogalmak, jogrendszer	131
1.1. A társadalmi normák és a jog	131
1.2. A jog fogalma	132
1.3. A jogforrások	133
1.4. A jogi norma	135
1.5. A jogrendszer	136
2. A közigazgatási jog sajátosságai, szabályozási tárgykörei	138
3. A közigazgatási jog és más jogágak kapcsolata	140
3.1. A közigazgatási jog és az alkotmányjog	140
3.2. A közigazgatási jog és a büntetőjog	141
3.3. A közigazgatási jog és a polgári jog	142
3.4. A közigazgatási jog és a pénzügyi jog	142
4. A közigazgatási jog forrásai	143

4.1. Alaptörvény	143
4.2. A törvény	144
4.3. A rendeletek	145
4.4. A közjogi szervezetszabályozó eszközök	147
4.5. Az Európai Unió aktusai mint a közigazgatási jog forrása	148
5. A közigazgatási jogi normák és a jogviszony	149
5.1. A közigazgatási jogi normák típusai, fajtái funkciójuk szerint	149
5.2. A címzettre gyakorolt hatás szerint	151
5.3. Szerkezetük szerint	151
5.4. A normában biztosított döntési szabadság szerint	152
6. A közigazgatási jogviszonyok	153
6.1. Fogalmi, tartalmi megközelítés, osztályozás	153
6.2. A közigazgatási jogviszony alanyai, tartalma, tárgya, mozgása, jogi tények	154
6.2.1. Alany	154
6.2.2. A közigazgatási jogviszony tartalma	154
6.2.3. A közigazgatási jogviszony tárgya	155
6.2.4. A közigazgatási jogviszony mozgása: keletkezése, módosítása, megszűnése	155
7. Felhasznált irodalom	155
VII. fejezet: Közigazgatási aktustan	157
1. A közigazgatás tényleges cselekvése és az aktusok	157
1.1. Az aktusok csoportosításának két alrendszere	158
1.2. Az egyedi aktusok csoportjai	159
1.3. A hatósági jogalkalmazói aktusok	160
1.4. A közigazgatási szerződések	161
1.5. Köztisztviselési és közintézeteki aktusok	161
2. Az aktusokkal szembeni követelmények, a hibás aktusok	162
2.1. Általános és speciális jogi követelmények, alkalmassági feltétel	162
2.2. A hibás aktus	163
3. Az aktusok joghoz kötöttsége	164
4. Felhasznált irodalom	166
II. rész: Általános közigazgatási rendtartás	167
VIII. fejezet: A magyar közigazgatási hatósági eljárási jog kialakulása	169
1. A közigazgatási eljárás és a hatósági eljárás	169
2. A magyar közigazgatási hatósági eljárásjog kialakulásának egyes állomásai	170
3. Az Ákr. használata, szerkezete, kritikája	172
4. Felhasznált irodalom	173

IX. fejezet: Alapelvek, hatály, képviselő	175
1. Alapelvek	175
1.1. Az alapelvek egyenként	176
1.2. Az alapelvek értékelése	177
2. A törvény hatálya	178
2.1. A szervezeti hatály	178
2.2. A tárgyi hatály	180
2.3. A személyi hatály	182
2.4. A területi és időbeli hatály	186
3. A képviselő	187
4. Felhasznált irodalom	188
X. fejezet: Alapvető rendelkezések	189
1. Az eljárási kötelezettség	189
1.1. A hatáskör általános kérdései	189
1.2. A hatáskör-átruházás, a hatáskör-elvonás tilalma	190
1.3. Az illetékesség	191
1.4. A hatáskör és az illetékesség egyéb kérdései	192
1.5. A kizárás	193
1.6. A megkeresés	194
1.7. A kapcsolattartás általános szabályai	195
1.8. Adatkezelés. Az adatok zárt kezelése	196
1.9. A támogató	197
1.10. Betekintés az eljárás irataiba	197
2. Felhasznált irodalom	198
XI. fejezet: A kérelemre és a hivatalból induló hatósági eljárás egyes szabályai	199
1. Az eljárás megindítása	199
2. A kérelem	199
3. Hivatalból indított eljárás	202
4. Az eljárások fajtái és a határidőkre vonatkozó szabályok	203
4.1. Az automatikus eljárás	204
4.2. A sommás eljárás	204
4.3. A teljes eljárás	205
4.4. Az ügyintézési határidők és ezek szabályozása	205
5. Az igazolási kérelem	209
6. A szakhatóság közreműködése	211
7. Az idézés	213
8. Az eljárás akadályozásának következményei	216
9. Felhasznált irodalom	217

XII. fejezet: A tényállás tisztázása	219
1. A tényállás tisztázásának általános szabályai	219
2. Az egyes bizonyítási eszközök	221
2.1. Az ügyfél nyilatkozata	221
2.2. Az irat	222
2.3. A tanúvallomás	224
2.4. A szemle	226
2.5. A szakértő	227
2.6. A tolmács	228
2.7. A tárgyalás és az egyezségi kísérlet	228
3. Felhasznált irodalom	229
XIII. fejezet: A hatóság döntései; regisztratív aktusok; hatósági ellen- őrzés; egyes hatósági intézkedések különös szabályai	231
1. A hatósági eljárás döntései	231
1.1. A döntés alaki kellékei	232
1.2. A döntés közlése	234
1.3. A hatósági szerződés	237
1.4. A hatóság döntésének véglegessége	238
1.5. A döntés kijavítása és kiegészítése	239
2. A regisztratív aktusok	240
2.1. A hatósági bizonyítvány	240
2.2. A hatósági igazolvány	240
2.3. A hatósági nyilvántartás	241
3. A hatósági ellenőrzés	242
4. Egyes hatósági intézkedések különös szabályai	246
4.1. Az ideiglenes intézkedés	246
4.2. Biztosítási és ideiglenes biztosítási intézkedés	247
4.3. Zár alá vétel és lefoglalás	248
5. Felhasznált irodalom	249
XIV. fejezet: A jogorvoslat szabályai; semmisség; jogerő; az eljárási költség egyes kérdései	251
1. Az Ákr. jogorvoslati fejezetének általános tartalmi jellemzői	251
1.1. A közigazgatási per	253
1.2. A fellebbezés	262
1.3. A döntés módosítása vagy visszavonása	268
1.4. A felügyeleti eljárás	270
1.5. Az ügyészi intézkedések	271
2. A semmisség	273
3. A jogerő	276

4. Az eljárási költség egyes kérdései	278
5. Felhasznált irodalom	280
XV. fejezet: A végrehajtási jog	281
1. A végrehajtás jelentése, tartalma, szabályozása	281
1.1. A végrehajtás elrendelése	282
1.2. A végrehajtás foganatosítása	283
1.3. A végrehajtás megszüntetése	286
1.4. A végrehajtási jog elévülése	286
1.5. Jogorvoslatok a végrehajtásban	287
2. Felhasznált irodalom	287

VÁKÁT OLDAL

Előszó

A közigazgatás a közhatalom klasszikus triászának egyik eleme a törvényhozó és az igazságszolgáltatás/bírói hatalom mellett. Szervezeti értelemben az államszervezet egyik alrendszere.

A modern állam nélkülözhetetlen centruma, céljainak realizálója. Működése az állami tevékenység rendszerében értelmezhető, mint ilyen politikai karakterű. Jogi keretét a közigazgatási jog adja, amely a jogrendszer messze legkiterjedtebb és a legösszetettebb területe. Magában foglalja a teljes végrehajtói hatalom, azaz a közigazgatás teljes intézményrendszerével, működésével, tevékenységi területeivel, személyzetével, eljárásával összefüggő életviszonyokat, az ezek alapját képező joganyagot.

A közigazgatás jelen van a születésünktől a halálunkig, az emberi élet szinte minden szegmensében kikerülhetetlenül találkozhatunk valamelyik általa szabályozott viszonyal. Emellett nemzeti jogrendszerünknek az a területe, amelyik számos esetben realizálja más jogág adott szabályának érvényesülését például a választások alkalmával, az adókiivetésnél, az alkotmányos jogintézmények végrehajtásánál.

Látható tehát, hogy a közigazgatási jog a magyar jogrendszer legszerteágzóbb területe. A többi alapjogi materiával (polgári jog, büntetőjog stb.) ellentétben nem is lehet egyetlen kódexben összefoglalni.

Oktatása a jogász- és a közszolgálatiskemember-képzésben az egyik legfőbb feladat, így a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi, illetve Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Karának tárgybeli tanszékein is. A tananyag feldolgozása több féléven keresztül folyik.

Ez a könyv a közigazgatás és a közigazgatási jog alapvető intézményeit tárja az olvasó elé azzal a céllal, hogy inkább átfogó, mint részletes elemzését adja az egyes intézményeknek. Kevésbé, illetve csak a szükséges mértékben elmélet, inkább a gyakorlatot mutatja be. A szerző egyik célja, hogy az egyes tanokat, materiákat logikai egységben, rendszerben mutassa be. Másrészt igyekszik az egyetemi hallgatóság részére kellő mélységű közigazgatási tudás megszerzésére is lehetőséget adni azáltal, hogy egy-egy fogalmat, dogmatikai kérdést, szervezeti tárgykört, jogintézményt részeiben és egymáshoz való kapcsolatában mutat be.

A közigazgatási jog elsajátításának nehézségét többek között – a többi jogághoz képest – bonyolultsága, gyakori változása adja. Emellett jellemzője, hogy

a különböző oktatási műhelyek egy-egy fogalom, elméleti kérdés megközelítésében, annak tartalmi megragadásában egymástól eltérő tanokat vallanak. Továbbá a közigazgatási jog tudásszintű rögzítése sok esetben nemcsak a tételes jogi norma megtanulását jelenti, hanem adott esetben más jogágak, különösen az alkotmányjog szövegszerű ismeretét is.

A könyv tételes jogi oldalról leképezi a magyar közigazgatás jelenlegi helyzetét. Az első rész rövidebb, hosszabb fejezetei először az általános fogalmakat, majd a közigazgatás tevékenységeit, működését, szervezeti rendszerét, jogtanát, aktustanát mutatja be. A második rész az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) szabályait tárja az olvasó elé úgy, hogy a korábbi eljárási törvényhez képest – talán nem mindenben indokolhatóan – kevésbé részletes törvény sajátosságaira esetenként figyelemfelkeltő megjegyzést is tesz. Megjegyzendő, hogy az Ákr. kodifikátorainak alapvető célja volt a korábbi hatósági eljárási törvény túlszabályozottnak ítélt rendelkezéseinek egyszerűsítése, amely törekvés kétségkívül számos intézményben pozitív eredményt hozott. Kodifikációs megoldásai több helyen egyszerűbbé tették a hatósági jogalkalmazást.

A Rendészettudományi Kar jogelődjén, a Rendőrtiszti Főiskolán, illetve a Kar közigazgatási jogot oktató tanszékén eddig még nem készült saját, olyan közigazgatási tankönyv, amely az általános részt hosszmetézetében mutatta volna be. Eljárási jogi oktatási anyag tíz éve készült, de a közigazgatás fogalmi, dogmatikai, intézményi, szervezeti és egyéb vonatkozó tanainak eddig még nem volt tankönyvi összefoglalása. Ez a mű tehát ebben az értelemben az első olyan tananyag, amelyből a rendészet hivatásrendjein és más karokon tanuló egyetemisták elsajátíthatják a közigazgatási jog teljes általános részi matériáját.

Eredményes tanulást!

Budapest, 2022. július

A szerző

Rövidítések jegyzéke

AB	Alkotmánybíróság
Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye
Alkotmány	1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya
Áe.	az 1981. évi I. törvénnyel módosított és egységes szerkezetbe foglalt 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól
Ákr.	az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2011. évi CLXI. törvény
Be.	a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény
Btk.	a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény
Et.	az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény
EU	Európai Unió
Eüsztv.	az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény
Hszt.	a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati viszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény
Inyvt.	az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény
Itv.	az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény
Jat.	a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
Ket.	a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
Kp.	a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény
Ksztv.	a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény
Kit.	a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény
Kttv.	a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény
MNB	Magyar Nemzeti Bank
Mötv.	Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
Nvt.	a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény
Ötv.	a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
Ptk.	a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény

Pp.	a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény
Rtv.	a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény
Szabstv.	a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény
tc.	törvénycikk
Ütv.	az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény
Vht.	a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény

I. rész
Általános közigazgatási jog

VÁKÁT OLDAL

I. fejezet

A közigazgatás kialakulása, fogalma, tartalma

1. A magyar közigazgatás kialakulásának vázlata

1.1. Kezdetek

A magyar közigazgatás kialakulása államiségünk létével elválaszthatatlanul összefügg. Ennek logikájában tehát először az állam létrejöttét kell röviden áttekintenünk.

A magyar állam megszületésének pontos időpontjában az érintett diszciplínákban nincs egységes álláspont. Meghatározó feltételezés szerint az i. e. 1000 körüli időben a magyarság már a késői vérségi-nemzetségi szervezetben vándorolt, amelyben jellemző tényező volt a katonai szervezettség. Ez volt (mint minden kezdeti társadalomban) az első igazgatási tartalmú államiségra vezető megjelenés.

A honfoglalással kapcsolatban az egyik markáns – de nem minden ezzel a kérdéssel foglalkozó történész, régész által elfogadott – felfogás szerint a folyamat két lépcsőben zajlott. A Kárpát-medence elfoglalásának első szakasza a 670 körüli időkre tehető, míg a második szakasz a tankönyvekből jól ismert 9. század végén kezdődött. Hangsúlyozandó, hogy ezt a kettős honfoglalási elméletet nem minden tudós osztja. Ezzel együtt a 20. században egyre erősödő kétlépcsős elmélet szerint a honfoglalás a 6–7. század körüli időkre tehető első szakaszában a magyar állam kialakulásának már megvoltak a politikai jellemzői. Nevesítve:

- relatíve saját terület,
- katonai szervezettségben jelentkező kényszerítő erő (törzsi kíséreték és a felfegyverzett, elkülönült katonai haderő),
- a magyar és az integrálódó népekkel együtt egységet képező népesség,
- kezdetleges formátumú és a hadurak köré szerveződött törzsi tisztviselők.

A második szakaszt a 9. század közepétől, végétől számítjuk, amikor a honfoglalásként ismert esemény után a törzsszövetséget felváltotta a fejedelemség, az egy vezér alatti szervezettség, majd a kettős vezetés (kende és gyula, utóbbi a katonai

vezető, aki a hadak parancsnokaként inkább volt a tényleges legfőbb hadúr), amely a nomád államiság újabb minőségi szintjét feltételezte. Ezt a társadalmi formációt a környező népek egyre inkább államként ismerték el.

1.2. Államalapítás

Az államalapítás az európai államiságokhoz való csatlakozásunk alapját teremtette meg. István 1000-ben királyként történt megkoronázása létrehozta a fejedelemségeket felváltó önálló Magyar Királyságot, amelynek alapja már a földbirtok volt. A kereszténység felvétele után a Rómából küldött korona és a német-római császár támogatása törvényesítette az államiságunkat. István államapparátusának létrehozását:

- a királyi udvar,
- a királyi vármegyei rendszer,
- az egyházszerkezet kiépítése és
- a befogadott nyugati tanácsadók, lovagok népes serege alapozta meg.

1.3. Feudális-rendi korszak

Amikor Szent István megszilárdította a keresztény magyar államot, akkor a fejlettebb Nyugat már egy másik, következő politikai minőségbe lépett. Az érettebb államokban már lebomlóban volt a hűbériség, ezzel együtt megjelent a rendiség. István rendelkezésére álltak a világi és az egyházi tanácsadók, segítségükkel, befolyásukkal királyunk hatalma centralizálódhatott. Viszonylag rövid idő alatt uralma alá vette az ország nagyobbik felét, közel kétharmadát. Az ország legnagyobb földtulajdonosának és a legnagyobb alattvalói sereg vezetőjének fokozatosan behódoltak a földbirtokosok. Új igazgatási rendszer jött létre, amelyben a király testesítette meg az államot és a hatalmat. Az ő akaratából választódtak ki az egyház vezetői, a főtisztviselők.

A 11–12. században a királyi hatalom gyengülni kezdett, amely folyamat egy időben erősödtek a rendi szervek. Ezzel együtt az igazgatás első fokát továbbra is a királyi szervezet jelentette. A király körül kialakult az udvari tanácsadói tisztviselők rétege, köztük az udvarnokmester, az udvarbíró, az asztalnok, a tárnokmester. Párhuzamos szervezetként jött létre a 12. század végére a királyi tanács, amely az udvarban élő előkelőségekből, azok családtagjaiból állt

össze. Részben közülük, részben a vidéki földesurakból választotta ki a király az országos tisztségviselőket: a nádort, a bánt, a vajdát. Ezek – illetve a királyi tanács – eleinte a király akaratát hajtották végre, majd fokozatosan kezdtek vagyonosodni, ezzel együtt önállósulni. Vagyis a király hatalmának gyengülése egyben a tisztségviselők önállósodását is kiváltotta.

A király mellett egyre inkább befolyást szerzett az egyház mint államiségünk második szervezeti szintje. A papok, egyházi méltóságok az írásbeliség kialakításában meghatározó szerepét tovább erősítette az egyház diplomáciai kapcsolatrendszere és feladatellátása, a jog formálásában érvényesülő dominanciája. A királyi akarat mellett egyre meghatározóbbá vált az egyházi érdekek érvényesítése. A 13. századra az állami-politikai tisztségek jelentős részét az egyházi méltóságok birtokolták.

A központi királyi igazgatás és az egyházi hatalom mellett számottevő állami tényező volt az államiségünk harmadik szintjét jelentő helyi igazgatás, amelynek alapját az ispán vezette két alrendszer képezte:

- a királyi vármegye és
- a várak körüli igazgatás.

A királyi vármegyék és a várak kettős funkciót láttak el: egyrészt ellátták a katonai feladatokat, másrészt a királyi hatalom helyi végrehajtóiként működtek.

A „jogalkotásra”, bíráskodásra elsőként a király volt jogosult, de nevében főleg az ispánok (várispánok, megyés ispánok, udvarispánok), illetve a világi és egyházi méltóságok, továbbá a valamilyen hatalommal rendelkező urak is ítélezhettek.

Összességében a 13. századig a királyi földbirtokhálózat erős és stabil alapot biztosított a királynak arra, hogy a rendektől (főleg a nemességtől, a papságtól, a szabad királyi városok kiváltságokkal rendelkező iparos, kereskedő közrendű polgáraitól és a nagybirtokosok és a királyi alkalmazottak – közhivétek – között elhelyezkedő kisebb földbirtokkal rendelkező királyi szerviensektől) viszonylag függetlenül és stabil alapokon kormányozzon. Ez a helyzet a 13. század első harmadára lassan megváltozott, az igazgatási rendszer kezdett átalakulni. Ennek erős kifejeződése a rendiség megjelenése volt.

1.4. Rendiség

A 13. század közepétől megerősödött Magyarországon az azonos jogokkal és kötelességekkel rendelkező rétegek elkülönülésének társadalmi berendezkedése,

a rendi képviseleti állam. Ennek előzményeként a 13. század elejére jelentősen meggyengült a királyi hatalom, aminek a rendiség kialakulása melletti legfőbb három oka:

- az Árpád-házi királyok trónviszályai,
- a királyok (főleg II. András) birtokadományozó politikája és
- a királyi vármegyét felváltó, a tartományi hatalom centrumaiként működő nemesi vármegyei rendszer létrejötte volt.

II. András 1222-ben arra kényszerült, hogy kiadja az Aranybullát. Az okirat több gazdasági jellegű rendelkezés mellett a szerviensek szabadságjogait törvényi szintre emelte, továbbá elismerte a szerviensek és az egyház adómentességét, illetve megadta a jogot a főnemesség és a főpapok számára ahhoz, hogy a mindenkori uralkodót fegyverrel kényszerítsék az Aranybulla betartására. A szerviensek IV. Béla 1267-ben kiadott oklevelével lényegében nemesi rangot kaptak, ezzel felsorakoztak a legyengült, de relatíve továbbra is a centrumot képező királyi központi hatalom mögé.

A magyarországi városiasodás kezdete a 14. század elejére tehető. Az Anjoukorra, illetve Luxemburgi Zsigmond uralkodására tehető a városfejlődés azon foka, amikor a polgári réteg megerősödött. Zsigmond számos városi jogot adományozott, ezek lakóit leválasztotta a főnemesség addig gyakorolt bíraskodási hatalmáról, kialakította a tárnokmester által vezetett, kizárólag városi polgárok által gyakorolt ülnöki rendszerű fellebbviteli bíróságokat egyes kiemelt városokban (Buda, Pozsony, Nagyszombat, Sopron, Kassa, Eperjes stb., az 1848-as forradalom előtt számuk 28 volt).

Magyarországon a 16. századra négy rend jött létre:

- főnemesség (bárok),
- köznemesség,
- papság,
- polgárság.

Ezt a rendszert az 1848-as áprilisi törvények szüntették meg.

A rendiség stabilizálódása a 16. század második felére tehető, amikor Magyarországon kialakult az a kormányforma, amelyet rendi képviseleti monarchiának nevezhetünk. Ebben a király és a királyi szervek mellett a rendi szervek is közigazgatási pozícióhoz jutottak, részt vehettek az állam irányításában. A király és a rendek sajátos hatalommegosztást hoztak létre, amelyben a király/állami szervezet létét elismerték a rendek, ugyanakkor a király/állami erő elismerte

a rendek intézményeit. A rendi országgyűlésben a király és a rendek sajátos rendszerben működtek, amit leképez, hogy a rendek csak akkor támogatták a királyi törvények elfogadását, ha a király orvosolta különféle sérelmeiket.

A modell másik hatalommegosztási eleme szerint a központi hatalom, a központi közigazgatás irányítása, a központi bürokrácia vezetése a király privilégiuma volt, ezzel szemben a helyi igazgatás vármegyei, járási szervezetei a rendek irányítása, fennhatósága alatt álltak. Ugyanígy épült fel a bíraskodás is, a központi ügyekben a királyi ítélkezés volt a meghatározó, a helyi igazságszolgáltatás a rendek vármegyei törvényszékein, a szolgabírói székeken és az úriszékeken folyt.

A központi igazgatás mellett egyre erősödött a helyi igazgatás. A nemesi vármegyékben a király személyét képviselő és a vármegye népének jogait védő, a királyi rendeletek végrehajtásáról gondoskodó, a befolyó királyi jövedelmeket kezelő, hadba hívás esetén a vármegye nemességét vezető főispánok és az alispánok, a 16. században a nagyobb megyékben kialakult járásokban az igazságszolgáltatási és a közigazgatási feladatokat ellátó főszolgabírók és a szolgabírák töltötték be a középkori főbb tisztségeket. Minden járásban egy-egy főszolgabírót, köré pedig három-négy szolgabírót választottak.

A patrimonialis monarchia felbomlása a 16. század végére befejeződött.

1.5. Az abszolutizmus

A kora újkori magyar történelem – a 16–18. század közötti szakasz – az ország három részre szakadásával kezdődött. A Habsburgok uralta királyi Magyarország, a Szapolyai vezette országrészből kiszakadt Erdélyi Fejedelemség és a törökök által uralt tagolt területi rendszer másfél évszázadig tartott. Közjogi fejlődésünkhöz nem sokat tett hozzá a törökök kiűzéséig eltelt időszak.

A Habsburg-uralom alatti országrész bécsi irányítás alatt állt, a Magyar Királyságot a Bécsben székelő udvari kamara, udvari kancellária, udvari haditanács és a titkos tanács igazgatta. Az udvari kamarának egyetlen magyar tagja sem volt.

Az Oszmán Birodalom uralta a Magyar Királyságot, ugyanakkor a török kézen lévő alföldi és dunántúli területek nemessége megtarthatta vármegyei közgyűléseit. Így a helyi igazgatás csekély mértékben birtokolhatta hatásköreit. Másrészt a magyar nemesség a végvári katonaság közreműködésével a törökök által megszállt területekről továbbra is behajtotta a birtokosi és a királyi adókat.

A nemesség emellett gyakorolhatta a jobbágyság feletti bíraskodás jogát is. Ezen közigazgatási elemek fenntartották a közigazgatás egyes intézményeit.

Az erdélyi terület, majd a kettészakadt ország (török védnökség alatti) egyesítését akaró György barát (Fráter György) szervezte az 1540-es években az államapparátust. A 16. század utolsó harmadában aztán Báthory István fejedelem egyfajta hatalomkoncentrációt hajtott végre azzal, hogy nyilvántartásba vette az állami jövedelmeket, pénzt biztosított a kereskedelem és a bányászat fejlesztésére. A 17. században az erdélyi fejedelmek erőteljesen felléptek a Habsburgokkal szemben a magyar rendek jogai érdekében. Erdély ugyan az Oszmán Birodalom vazallusa volt, de a török uralommal szembeni függetlenség sajátos intézményeként fejedelmeit az erdélyi szabad országgyűlés választotta. Az erdélyi fejedelem (évi) adót fizetett az Oszmán Birodalomnak, külügyi és hadügyi kérdésekben a szultán egyetértésével döntött, minden más tárgyban azonban belpolitikai értelemben független volt, ami meghatározta a közigazgatást is.

A 18. század első éveiben a Rákóczi-szabadságharc eredményeként a Szécsényben megtartott országgyűlés megpróbálta visszaállítani a rendi államot. Rákóczi – korát meghaladóan korszerű – központi közigazgatást létrehozó törekvése eredményeként rövid időre megalakult az udvari kancellária, az udvari tanács. Kétszintű közigazgatást kezdett létrehozni hivatásos bürokratákkal, megszervezte a hadsereg élelmezését, ellátását. Ez igen erőteljes igazgatási tevékenységet jelentett. A szabadságharc bukása után a Rákóczi-korszak alkotta intézmények megakadályozták a Habsburg Birodalom állami igazgatásának teljes magyarországi térnyerését. Az ország rendi alkotmánya formálisan fennmaradt.

Az abszolutizmus Mária Terézia és II. József időszakában megváltozott. A két felvilágosult uralkodó korlátozta a rendi kiváltságokat, a nemességet adófizetésre kényszerítette, így a fiskális közigazgatás megerősödött. A hivatalnoki réteg további minőségi és mennyiségi gyarapodását a két uralkodó politikája biztosította, főleg az adóhatóság mellett a közegészségügyi, oktatási intézmények létrehozásával. Mária Terézia 1754-ben bevezette a kettős vámrendszert, a Nagyszombati Egyetemet áthelyezte Budára, ezzel a szellemi elitképzésnek adott jelentős fejlődési lehetőséget. Fia, II. József rendeleti úton kormányzott, az országgyűlést nem hívta össze.

A felvilágosult abszolutizmusban összességében a bécsi közigazgatás dominanciája érvényesült. A Habsburg-dinasztia nem adott teret a magyar rendi alkotmányos intézményeknek, nem engedte működni az országgyűlést, nem engedte kiépülni a magyar központi közigazgatást. Ugyanakkor Mária Terézia megteremtette a magyar szociális, oktatási, vám- és egészségügyi igazgatás

alapjait, II. József pedig szekularizációs törekvéseivel hatott pozitívan a magyar államiságra. Állandósult a hivatalnoki sereg, a bürokrácia. A császári birodalmi közigazgatás dominálta a magyar közigazgatást.

A közigazgatás helyi szinten nem sokat változott.

Külön kell említést tenni az 1723-as bírósági reformról, amely létrehozta a Kúriát, alatta pedig négy kerületi ítélőtáblát. Ezzel a közigazgatási tisztségviselők bíraskodási hatásköre megszűnt.

Az abszolutizmusban a központi hatalomnak olyan privilegizált legfőbb szerve, mint ma a kormány, nem volt. A mai értelemben vett hivatali szerkezet kezdetleges formában a királyi apparátusban testesült meg. Ennek intézményes formáiként jöttek létre – már a 16–17. században – a dikasztériumok (kormány-székek), amelyek közvetlenül a Habsburg uralkodói háznak voltak alárendelve, függetlenségben működtek a rendektől, a kormányzat egy-egy területét az uralkodó szándékai szerint vezették. Ugyanakkor egyfajta állandóságot is kifejeztek: a dikasztériumban hivatásos közszoigák dolgoztak kellő szakértelemmel. Tipikus rendi kormányzati szervek voltak ezek.

A magyar közigazgatás fejlődésében kiemelt jelentőségű az 1724-ben megalakult Magyar Királyi Helytartótanács. Mint első magyar illetékességű központi szerv az alábbiakkal jellemezhető:

- felállításáról III. Károly akarata az 1722–1723-as országgyűlés döntött,
- 1848-ig Magyarország legfelsőbb kormányzati szerveként működött,
- elnöke a Habsburg-uralkodó magyarországi helytartója, a nádor volt, annak akadályoztatása vagy tartós távolléte esetén helyettesei: a zászlósúr, az országbíró és a tárnokmester,
- rendi kormányzati szervként működött, tagjai: főpapok, arisztokraták, főnemesek, köznemesek, akiket minden esetben az uralkodó nevezett ki tanácsnoknak (számuk 22, később 25),
- 1784-ig székhelye Pozsony, 1785-től Buda volt II. József döntése alapján,
- eljárásaiban az uralkodó utasításait hajtotta végre,
- ülései rendszeresek voltak, a döntéseket szavazással hozták, szavazategyenlőség esetén a nádor döntött,
- ügyosztályai útján az ország közigazgatásának feladatait látta el, alaprendel-tetése a törvények végrehajtása volt, illetve a fellépés törvénysértés esetén,
- közigazgatási hatáskörei közé a katonai, a pénzügyi és az igazságszoigálatási/bíraskodási ügyek nem tartozhattak, ezeket uralkodói kizárólagos jogkörben Bécsben intézték,
- illetékessége nem terjedt ki Erdélyre, Horvátországra,

- jogutódja az 1848 utáni időszakban, illetve a kiegyezés után a mai Belügyminisztérium.

A rendektől független királyi jövedelmek beszedője volt a másik dikasztérium, a Magyar Kamara. Feladata volt még a királyi birtokok igazgatása, a király jogügyi képviselője főleg gazdasági kérdésekben. Jelentős hatásköri összeütközésben állt a Magyar Királyi Helytartótanáccsal, ezért abba II. József (átmenetileg) beolvasztotta. Az 1848-as forradalom után szerepét, hatásköreit a Pénzügyminisztérium vette át.

A polgári átalakulásig tehát a központi hatalomnak nem volt egységes központi szerve. Az abszolutizmus közigazgatási szervezési elve a hatalomkoncentrációt realizáló centralizáció volt. Ezt az elvet kismértékben megtörte a magyarországi rendi országgyűlési működés és a nemesi vármegyei rendszer. De a tényleges hatalomgyakorlás, a magyarországi központi közigazgatás a bécsi udvar privilégiuma volt, a rendszer, a kormányzások felett a magyar országgyűlés semmilyen ellenőrzést nem gyakorolt.

Ez a politikai-társadalmi berendezkedés a polgárosodási időszakban változott meg.

1.6. A polgári átalakulás

Az országgyűlésnek alárendelt központi közigazgatást az 1848:3. tc. teremtette meg. A kormányzások közjogi értelmű teljes jogutódja az első felelős Batthyány-kormány (akkori elnevezésében: „ministerium”) lett. A kormány átvette a Magyar Királyi Helytartótanács igazgatási területeit, továbbá magába olvasztotta az attól külön működő egyéb kormányzások hatásköreit. A tc. kimondta, hogy a király a végrehajtói hatalmat kizárólag a miniszterelnök és a miniszterek alkotta Batthyány-kormány útján gyakorolhatja. Ezek a minisztériumok a következő területekkel foglalkoztak:

- belügy,
- pénzügy,
- igazságügy,
- közmunka,
- közlekedés és hajózás,
- földművelés,
- ipar és kereskedelem,

- vallás és közoktatás,
- honvédelem.

A miniszterelnököt a király (akadályoztatása esetén a nádor), a minisztereket a miniszterelnök (királyi jóváhagyással) nevezte ki.

A független kormányműködés egyik formális kifejezése volt, hogy a király és a nádor nem vehetett részt a kormány ülésein. A miniszterek saját területük önálló vezetőjeként szabadon igazgattak, az országgyűlésben felszólalhattak, szavazni viszont csak akkor volt joguk, ha egyébként képviselők is voltak.

Az 1848-as szabadságharc leverése után felszámolták a központi igazgatást, annak szerepét visszavette a Helytartótanács.

A kiegyezés utáni dualista korszak aztán újból életre hívta az 1848:3. tc. fontosabb intézményeit. Jelentős újdonságként az 1872:12. tc. létrehozta a magyar-osztrák közös minisztériumokat, nevezetesen:

- a hadügy,
- a pénzügy és
- a külügy igazgatási területén.

Kialakították a minisztériumi államtitkári és a helyettes államtitkári rendszert, a minisztériumok a mai szervezeti rendszert jelentő főosztályok, osztályok tagozódását vették fel.

A legszélesebb hatásköre a belügyminiszternek volt, amennyiben felelt az ország általános igazgatásáért, ami számos szakágazati (gyámügy, közegészségügy stb.) szervezet feletti irányítást jelentett, illetve közigazgatási jogorvoslati feladatokat is ellátott. Irányította továbbá a fővárosi állami rendőrséget, majd a 4057/1919. M.E. sz. rendelet hatályosulásával az ország egészének rendőri szervezetét. A belügy irányította továbbá az 1903-ban létrehozott határrendőrséget és az idegenrendészetet.

A kormány feladata volt az igazságszolgáltatás egészen 1869-ig. Az 1869:4. tc. választotta le a közigazgatásról a bírói feladatot, ettől kezdve a közigazgatásnak nem volt hatásköre az igazságszolgáltatás tárgykörében.

A két világháború közötti időszakban a központi közigazgatás fejlődése tovább folytatódott. Megszűnt a közös minisztériumi felosztás, a külügyi, hadügyi, pénzügyi hatásköröket Magyarország illetékességi területén már csak a magyar központi igazgatás gyakorolta. A korábbi időszakban megkezdett területi államigazgatási rendszer fejlődési eredményei, illetve a kormány mellett működő különböző államigazgatási szervek stabilizálódtak.

Az 1848-as forradalom után a központi közigazgatás mellett a helyi, önkormányzati igazgatás is jelentősen átalakult. Mint ismeretes, ennek a rendszernek az alapjait Szent István királyunk fektette le megyealakító rendeletével. A királyi vármegyei rendszer élén az ispán, később a főispán mindig a királyi akaratot testesítette meg. A polgári átalakulásban aztán a megyék élére a belügyminiszter nevezte ki a vezetőt.

A rendiség – mint láttuk – átalakította a király hatalmi befolyását a megyék felett, amelyek a királyi vármegyék után a nemesi vármegye elnevezést kapták. Ennek a változásnak az alapja a megye első számú földbirtokosának a hatalomgyakorlása volt, aki így a király addigi pozícióját vette át. A nemesi vármegyei rendszer a polgári átalakulást nagymértékben akadályozta, főleg azzal, hogy az egységes joggyakorlatot a helyi földesúr jogszolgáltatása nem ismerte el. A központi államigazgatási akaratot gyakorlatilag figyelmen kívül hagyták.

Ezt az állapotot az 1848. évi áprilisi törvénykezések bontották le, miután megszüntették a rendiséget. Az 1848:16. tc. a minisztériumok feladatává szabta a megyei vármegyei rendszer modernizálását, főleg a népképviselői intézmény létrehozásával. Ez a kiegyezés után realizálódott, akkortól beszélhetünk az önkormányzatiság és a kormányzati igazgatás egyfajta együttéléséről. Ennek intézményes jogi kifejezését különböző tárgyú jogszabályok adták meg, így különösen:

- a különböző jogállású megyék rendezéséről szóló törvényhatósági és a községek rendezéséről szóló két törvény,
- a Pest, Buda és Óbuda egyesítéséről szóló törvény,
- a vármegyerendszert területileg integráló törvény.

A fenti törvénykezés megszüntette a vármegye szokásjogon alapuló és évszázadokon át megszilárdult ellenállási jogát.

A változás után a 24 törvényhatóság két alapvető rendszert képező hatáskört gyakorolhatott: önkormányzati és államigazgatási. A törvényhatóság saját belügyeiben maga dönthetett, rendeletet hozhatott létre, gazdálkodhatott.

A két világháború között az önkormányzati fejlődés folytatódott. A helyi szervek hatáskört kaptak többek között közoktatási, közegészségügyi, közüzemi kérdésekben.

A törvényhatóság az állami akaratot a belügyminiszter által jelölt és az államfő által kinevezett főispán útján teljesítette. A helyi igazgatás első embere viszont a választás útján tisztséget nyert alispán volt. Az alispán minden helyi és egyzemélyi döntéshez kötött kérdésben határozhatott. A városokban ugyanezt