



Patyi András

Néhány gondolat a közigazgatási feladatokról és a funkciókról¹

1. A közigazgatás rendkívül összetett fogalom, amely kiterjedt és komplex (tevékenységi, szervezeti és jogi) rendszert jelöl, ezért nem írható le egyetlen jellemzővel a fogalmi absztrakció szintjén. A közigazgatást az együttműködés fogalmától elindulva, *Dwight Waldo* leírását felhasználva² az együttműködés és az igazgatás jelentése felől is megközelíthetjük. E felfogás szerint egy emberi tevékenységet akkor nevezünk együttműködésnek, ha annak *olyan eredményei* vannak, amelyek elmaradnának, ha az emberek nem működnének együtt. Az igazgatás olyan együttes (vagyis együttműködést feltételező) emberi tevékenység, amelyben *nagy fokú racionalitás* van. E nagy fokú racionalitás abban nyilvánul meg, hogy az igazgatásban megjelenik a *szervezet* és az *irányítás*. Ez utóbbi alatt a racionális együttműködés elérésének szándékával végzett cselekvést értjük, a cselekvés pedig bármilyen változást jelenthet, amelynek a racionális együttműködés elérése a célja. A szervezet – ebben a rendkívül általános értelemben – hatalmi és megszokott kölcsönös személyes viszonyok többé-kevésbé szilárd rendszere, struktúrája igazgatási rendszerben, amely feltételezi az utasításadás (parancsadás) jogát és az utasításnak (parancsnak) való engedelmesség kötelezettségét.³

A közigazgatás működésének megértéséhez azonban további fogalmakat kell alkalmazni. Az egyik a közigazgatási *funkció*, a másik a közigazgatási *tevékenységfajta*. Mindkét fogalom a közigazgatás alapvető *feladataival* áll összefüggésben. A funkció a feladatokat tartalmuk felől közelíti meg, a tevékenységfajta pedig az igazgatási tevékenység és annak jogi szabályozottságának hasonlósága felől. A közigazgatási működés, a közigazgatás tevékenységének leírására ezt a három alapvető fogalmat

¹ Az alábbi írás a szerzőnek már több alkalommal napvilágot látott gondolatait, felfogását adja vissza. Legutóbb megjelent: PATYI 2017: 9–28.

² Lásd még VARGA ZS. 2017.

³ WALDO 1994.

használjuk, amelyek között az általánosítás legmagasabb fokán a közigazgatási funkció kategóriája áll.⁴

A közigazgatás a végrehajtó hatalom részeként megjelenő igazgatási tevékenység, és mint ilyen mások magatartását befolyásolja. A közigazgatás a fogalmi meghatározás szintjén is komplex tevékenység, mert jogalkotásban közreműködő és jogalkalmazó, döntés-előkészítő, döntéshozó és döntésvégrehajtó tevékenységegyaránt megjelenik benne. A közigazgatás emellett a törvényeknek (tágabban: a jognak) alávetetten egy más szervezettől elkülönült szervezetrendszer működését feltételezi. Alaptétel, hogy ez a működés az állam feladatainak tényleges megvalósítását eredményezi, méghozzá az állami impérium birtokában végzett igazgatással, valamint közszolgáltatások nyújtásával.

A magyar közigazgatás – más államok közigazgatásával egyezően – az előbb felsoroltakat nem légüres térben végzi, hanem a magyar társadalom körében, arra irányultan. Azért a társadalomra irányultan, mert ez a fő rendeltetése, ez a fő funkciója: a társadalom szervezése és irányítása.⁵ A társadalom széles értelemben vett viszonyaira való hatásgyakorlás, azoknak az alakítása, azokban valamilyen változás előidézése vagy éppen valamilyen változás megakadályozása, bizonyos állapotok, körülmények kialakulásának támogatása, segítése, ösztönzése vagy éppen megakadályozása, visszaszorítása, vagyis mindig valamilyen eredmény létrehozása a közigazgatás mint társadalomirányítási eszköz alapvető rendeltetése. Ezeket a létrehozandó eredményeket határozzák meg a törvények és más jogszabályok a közigazgatás számára feladatokként, és ezek elérése, megvalósítása történik a (hasonló jellemzőik alapján így vagy úgy csoportosítható) tevékenységfajták keretében. A közigazgatási feladatokat azért, amiatt hozzák létre (tételezik) a jogszabályok, mert valamilyen hatást (állapotot, változást, ezek megakadályozását), valami kívánt eredményt szeretnének elérni. Ez a rendeltetés szoros összefüggésben van az állami célokkal, az állami célok (államcélok) pedig – Magyarországon mint alkotmányos államban – szorosan összefüggnek az Alaptörvény tartalmával. Mindez következik a közigazgatás fogalmának és alkotmányos meghatározottságának ismerveiből, és összefügg azzal, hogy alkotmányos államban az állami célok (és így a közigazgatás fő rendeltetése) az alkotmányos jogok tényleges érvényre juttatása és az alkotmányos kötelezettségek tényleges érvényesítése körül forognak.

Ezzel azonban csak a közigazgatás, a közigazgatási szervek fő rendeltetését mondjuk meg, ráadásul ez olyan rendeltetés (főfunkció), amely látszólag nem különbözteti meg őket a többi állami szervtől, hiszen azoknak is ez az alapvető feladata, rendeltetése, minthogy az Alaptörvény I. cikke értelmében a Magyarország által elismert, sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogok védelme az állam elsőrendű kötelessége.

⁴ LÖRINCZ 1997: 91.

⁵ TAKÁCS 1998; LÖRINCZ 1997: 92.; MADARÁSZ 1987: 24–34.

A közigazgatási főfunkciónál lényeges, hogy a jogok és a kötelezettségek tényleges érvényre juttatása és érvényesítése a cél. Leegyszerűsítve azt is mondhatjuk, hogy ebből a célból „hozza létre” az Alaptörvény a közigazgatást. De nemcsak az alkotmányos jogok és kötelezettségek tényleges érvényesítése vagy érvényre juttatása, hanem az Alaptörvényben megfogalmazott államcélok (mint például a határainkon kívül élő magyarokért viselt felelősség) és az állam alkotmányban rögzített kötelességei tényleges, a gyakorlatban történő megvalósítása is a közigazgatás alapvető rendeltetését képezi. Meglehetősen régi alaptétel ez, Concha Győző 1905-ben papírra vetett megfogalmazását idézve: „A közigazgatás nem más, mint az alkotmány gyakorlata. S minden állam alkotmánya annyit ér, amennyit abból közigazgatása megvalósítani bír.”⁶



2. Amikor a közigazgatási feladatokhoz képest a funkciókról beszélünk, akkor tulajdonképpen a feladatok nagy halmazai mögött meghúzódó közvetlen igazgatáspolitikai célokra és a feladatfajta jogszabály általi nevesítését, létrehozását indokoló általános állami érdekre kérdezzünk vagy mutatunk rá. Más vélemények funkcióként a közigazgatás társadalmi rendeltetését tárgyalva ezen elnevezés mögött alapvetően a közérdek érvényesítését, a közcélok megvalósítását emelik ki.

A modern közigazgatási rendszerek kialakulása előtti időszakban a közigazgatás rendeltetése (vagyis funkciói) nagyon szoros kapcsolatban voltak az állam hatalmi jellegével. Voltaképpen a közigazgatás öt alapvető, állandó területe, amely az állam állami mivoltából fakadt, a külügyi, a rendészeti (vagy belbiztonsági), a hadügyi, az igazságügyi és a pénzügyi közigazgatás volt. A közigazgatás ezen öt alapfunkciója és az állam hatalmi mivolta között a legszorosabb összefüggés állt fenn; ezt a nélkülözhetetlen öt ágazatot együtt Ereky István a hatalmi állam közigazgatásának nevezte.⁷ (Az állam és a közigazgatás modernizációjával – modernné válásával – ez az öt alapfunkció nem tűnik el, hanem folyamatosan kiegészül, illetve differenciálódik.)

A rendészeti igazgatás a középkortól egyre inkább az úgynevezett biztonsági rendészetet (a közbiztonság és a közrend fenntartását) jelentette, bár a legtöbb európai nyelvben az ezt jelölő görög eredetű szó (*police* franciául és angolul is, *Polizei* németül) az állami célok összességére, a megvalósításuk érdekében kifejtett összes tevékenységre, vagyis az összes közigazgatási ágazat tevékenységére, és később az e tevékenységek által elért eredményekre (a város békéje, nyugalma, jóléte) is kiterjedt. A *police*/rendészet kifejezés azonban lassan az „állam jó rendje” értelemre korlátozódott. A kulturális

⁶ CONCHA 1905; Concha Győző munkásságának legújabb értékelésére lásd KOI 2013: 73–106.

⁷ EREKY 1942: 4–9.

közigazgatást évszázadokon át nem az állam, hanem a római katolikus egyház látta el, ezen egységet a reneszánsz, a reformáció és az ellenreformáció bontotta meg. Így aztán gyakorlati okok alapján létrejött a hatáskörök elválasztása, Magyarországon például a mohácsi vész után nyolc évvel, amikor elválasztották a magyarországi hadak főparancsnokának (hadügyek) és a királyi helytartónak a hatáskörét (a helytartóhoz tartozott a hadügyeken kívüli összes további *publica administratio*). Más országokban az ágazatok (külső, hadügy, pénzügy, igazságügy) elválasztása után maradó belügyi igazgatást kezdték tehát *police*-nek nevezni. Megszületett tehát a jóléti és a biztonsági rendszet különválasztása, amelyet az uralkodó elméletek igyekeztek egyben tartani, és megkezdődött az ehhez fűződő uralkodói előjog kimunkálása és fenntartása (a *politia* felségjoga), amit röviden úgy lehetne megfogalmazni, hogy az uralkodónak joga van az alattvalók jólétét a lehető legnagyobb fokra emelni, és ehhez a legelemibb előfeltételt, a rendet biztosítani.

Az úgynevezett jóléti rendszet aztán korábban soha el nem képzelt terebélyesedésbe kezdett, amit Magyarországon az 1867-es kiegyezés után figyelhetünk meg leginkább. Az állam öt alapvető funkciója (fő feladat) mellett a „nép” adóerő-képességét figyelembe vevő és fokozó gazdaságpolitika, az ipari társadalom megalapozásához, működéséhez, a kereskedelem kiteljesedéséhez szükséges, korábban el nem képzelhető infrastrukturális beruházások megszervezése és részben állami kivitelezése, az országos mértékű középítkezések, illetve a magánépítkezések szabályozása csak példa lehet erre a kiterjedésre. És az ezekkel összefüggő állami feladatokat immár nem jóléti rendszetnek, hanem közigazgatásnak nevezik.

A közigazgatás feladatainak történeti elemzése során már az ókorban is megfigyelhetők a klasszikus (köz)igazgatási feladatok, főleg a külső védelem (hadsereg) és a külső védelmet (is) szolgáló adóztatási rendszer révén. Mindez a nemzetközi (diplomáciai) kapcsolatok kiépítését, valamint a korabeli infrastruktúra fejlesztését is magával hozta. Az abszolutizmus közigazgatási állama, amelyet leginkább rendőr-államnak fordítanak (*Polizeistaat*), működésének fő területe a belső rendvédelem (közbiztonság, pontosabban az a belső igazgatás, amelyet később belügyi igazgatásnak neveztek, amely a mai rendészeti igazgatásnál szélesebb tartalommal rendelkezett, és ebből vált le több új szakigazgatás), illetve a „rend” (rendezettség) különböző aspektusai, például az építésrendszet vagy a közegészségügy. A szegényügy kezelése is egyre inkább az egyház helyett az állam feladatává vált.

A liberális jogállamban a legfontosabb a jognak való alávetettség (vagyis a jogállamiság) lett. A közigazgatás a liberális jogállamban „negatív közigazgatás” abban a tekintetben, hogy fő célja a veszélyelhárítás (természeti katasztrófák, vegyipar, energiatermelés). A kockázatkezelés feladatait immár a preventív állam végzi. A jóléti

állam időszakában megjelenik a gondoskodás, itt előtérbe kerül a közszolgáltatások kérdése, valamint a szolgáltató közigazgatás. Az 1980-as évektől az állam visszavonult a tulajdonosi szereptől (közvetlen közszolgáltatás), inkább e szolgáltatások szabályozása, a piacfelügyelet vált dominánssá. Új kihívásokat jelentett az integrációk szerveződése és a szupranacionális szervezetek megjelenése. Mindennek nyomán négy fő közigazgatási feladatcsoportról lehetséges beszélni: a biztonsággarantálása; a pénzügyi igazgatás; a gondoskodás; az infrastruktúra biztosítása és tervezése.⁸ Balázs István jelentős megállapítása a fentebb említett közérdek-érvényesítési funkció kapcsán, hogy a közérdek általános elméleti fogalma nehezen definiálható, az tartalmilag folytonos változásban van.⁹ Balázs István védelmi, biztonsági, nemzetközi, gazdasági, közszolgáltatási, illetve az államszervezet működését biztosító funkciókat különít el. A védelmi közigazgatáshoz és a közigazgatás-tudomány(ok)hoz képest relatív önállóságát szerinte megtartó rendszertudomány összekötő fogalmaként említi az igazgatásrendszert, ami arra is jó példa, hogy azt a *New Public Management* egyszerű közszolgáltatásnak¹⁰ feltételezte (más hatósági tevékenységek mellett), így próbálva meg az állami szférát és a civil szférát e területen is versenyeztetni.¹¹



3. A közigazgatási feladatoknak és az azok összefoglalásából, jellemzéséből kiszűrhető funkcióknak létezik igazgatástudományi jellegű megközelítése. Ez a feladatokkal és a funkciókkal mint az igazgatási ciklus egyes elemeivel foglalkozik. Ezen az alapon megkülönböztetnek célkitűző, információs, tervező, döntés-előkészítő, ellenőrző, döntéshozó stb. feladatot. Ezek a közigazgatás bonyolult rendszerében további feladatokra bonthatók, eljutva így több ezer feladatig. (Egy régebbi vizsgálat megállapítása szerint a magyar államigazgatási rendszer feladatainak száma 20 ezerre volt tehető,¹² egy másik felmérés szerint a közigazgatási feladatok száma a 90-es években mintegy 5000 volt.¹³)

⁸ ROZSNYAI 2014.

⁹ BALÁZS 2015; vö. SZAMEL 2008.

¹⁰ Arra, hogy a modern közigazgatásban nem minősül közszolgáltatásnak (a szolgáltató közigazgatás részének) a rendszeti közigazgatás (így az igazgatásrendszert), továbbá a közigazgatás általi bírságkiszabás sem, lásd KOI 2009.

¹¹ BALÁZS 2015: 32–33.

¹² BARACZKA et al. 1980: 85. Ezt a rendszert az igazgatás tartalmaként célkitűzés; információgyűjtés és -feldolgozás; tervezés; döntés; végrehajtás; koordinációs fázis; ellenőrzés (CITDöVKE) formában nevesítve rövidíti Kalas Tibor. KALAS 2016: 17–19., 41.

¹³ LÖRINCZ 1997: 91.

A közigazgatási funkciókkal összefüggő közkeletű és szokásos megközelítés szerint az alaprendeltetés két nagy területre bontható: miközben a közigazgatás teljesíti a végrehajtás alapvető állami funkcióját, ennek érdekében vagy döntést hoz (jogalkalmazói vagy jogalkotói döntést), vagy pedig előkészíti mások döntéseit (kormányzati és törvényhozási döntés-előkészítés).¹⁴ Ez a felosztás nem árul el sokat a közigazgatási működésnek (feladatmegoldásnak) a nem közigazgatási feladatmegoldástól való eltéréseiről, különbözőségéről, hiszen minden igazgatás felosztható döntések meghozatalára és döntés-előkészítő tevékenységre.

Egy másik felfogás szerint a közigazgatás a következő négy alapvető funkciót teljesíti: jogalkotás, jogalkalmazás, végrehajtó funkció, szervezési funkció. Ez a megközelítés sem jut közelebb a közigazgatási működésben és feladatokban megnyilvánuló általános állami érdekek és igazgatáspolitikai célkitűzések szintjéhez, hanem a közigazgatás absztrakt fogalmi szintjén marad. Ez a négy úgynevezett funkció inkább a közigazgatási tevékenységfajtákban jelenik meg.

Az állam feladataiból, a közigazgatás általános rendeltetéséből kiindulva a homogénnek tekinthető feladatok összevonása útján absztraktabb és mégis kifejezőbb feladatcsoportokhoz lehet eljutni komplex megközelítésben. A magyar közigazgatás-tudomány klasszikusa, *Magyary Zoltán* az akkori kor (1940-es évek) standardjainak megfelelően az alábbi feladatokat emelte ki: 1. a községi szervezet biztosítása; 2. az utak, a közlekedés biztosítása; 3. annak biztosítása, hogy mindenkinek legyen munkája, és mindenre legyen is munkaerő; 4. a munkaerő fenntartása, társadalombiztosítás; 5. a gazdasági élet állami irányítása; 6. a táplálkozás, a lakás, a ruházat biztosítása; 7. a közegészségügy fejlesztése; 8. a tudomány, a közoktatás és a művészet fejlesztése; 9. rendészet. Ezek természetesen további részfeladatokra lennének bonthatók.¹⁵

Egy átfogó kutatás eredményeként Németországban a közigazgatási feladatokat 41 csoportba sorolták a munkavédelemtől a külügyi feladatokon át a közintézmények működtetésén keresztül a polgári védelemig. Az ilyen részletező leírás azonban már kevésbé szolgálja a jó áttekinthetőséget, holott nyilvánvaló, hogy valódi, jogszabályokban ténylegesen előírt feladatokról van (volt) szó.

A közigazgatási feladatellátást könnyebben áttekinthetővé teszi, ha a feladatokat funkciókba vonjuk össze, vagy funkciók alá rendeljük. Erre szolgál az a megközelítés is, amely a francia közigazgatás-tudományban ismert. Eszerint az állami funkciók három szinten fejezhetők ki, és a feladatok is azokhoz rendelhetők.

¹⁴ BERÉNYI 2005a.

¹⁵ MAGYARY 1942. Magyary Zoltán, valamint tanítványai munkásságának legújabb értékelésére lásd KOI 2014: 293–334.

Vannak *alapvető* funkciók (idesorolható a nemzetvédelem, a külpolitika, az igazságszolgáltatás, a rendészet, a büntetés-végrehajtás), *tradicionális* funkciók (ideértendő a közlekedés, a hírközlés, a postai szolgáltatások, a köznevelés, a rádió, a szociális jogvédelemi funkció) és új funkciók (a magángazdaság védelme és fejlesztése, az irodalom, a művészet, a tudomány támogatása). Miközben érezhető a tetszőlegesség ebben a csoportosításban, mégis áttekinthető leírást ad a funkciókról.

Egy másik – szintén francia – megközelítés már konkrétabb. Eszerint *négy alapvető csoport* van, amely tovább bontható.

- Az első az állami szuverenitás megvalósításával összefüggő *funkcióké*: a) külső szuverenitással összefüggő funkciók – nemzetvédelem és a külügyek vitele; b) belső szuverenitással összefüggő funkciók – rendészet, igazságszolgáltatás, büntetés-végrehajtás, az állampolgárok állapotának nyilvántartása; c) a tulajdonképpen politikai funkciók, vagyis a politikai intézmények működtetése, kiszolgálása – a választások megszervezése, a képviseleti szervek működésének biztosítása, a közvélemény tájékoztatása.
- A második a *gazdasági funkcióké*: a) pénzjegykibocsátás; b) egyes ágazatokon belüli különleges intézkedések, energia, mezőgazdaság stb.; c) gazdasági és pénzügyi koordináció, területi tervezés; d) beruházási és hitelrendszer, adórendszer, árszabályozás stb.
- A harmadik a *társadalmi funkcióké*: a) egészségügy; b) lakás- és városépítés; c) érdekvédelem és egyes társadalmi rétegek védelme; d) egyes társadalmi struktúrák védelme és átalakítása.
- A negyedik funkciócsoport a *kulturális és nevelési funkciók* csoportja: a) tudományos kutatás; b) oktatás; c) tájékoztatás; d) műemlékvédelem.

Mint említettük, e funkciók a feladatokból, azok összevonásából származtathatók. A funkciók megfogalmazásával a feladatok gyors, egyes időszakokban nehezen követhető változásából igyekszünk az állandó vagy állandósítható elemeket kiszűrni. Mivel a funkciók a közigazgatás általános rendeltetése és a feladatok gyorsan változó sokasága közötti mezőben helyezkednek el, ezért (a funkciókra irányuló felfogásoktól függően) a funkciók sokkal lassabban változnak meg, mint a feladatok.¹⁶

A feladatoknak összességében van időbeliségük, tudniillik időben változnak, és ez az időbeliség természetesen megjelenik az egyedi feladatok szintjén is. A feladat, bár nem azonos a „cél”, a „célkitűzés”, az „eredmény” vagy akár a „hatáskör”, a „kompetencia”, a „cselekvési forma” fogalmával, mégis azokból építkezik. A (közigazgatási) feladat

¹⁶ A felosztást ismerteti Berényi Sándor. BERÉNYI 1980.

mindig olyasmi, amit a jövőben meg kell tenni (el kell érni), azért, hogy az államcélok és az alapvető állami kötelességek ténylegesen érvényre jussanak. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a szociális biztonság, a közbiztonság védelme állami (és így közigazgatási) cél, a feladatok ezek folyamatos és jövőbeni biztosítására irányulnak, a közigazgatási feladatok tehát cselekvési irányt, célt és tendenciát jelölnek ki.¹⁷

Az 1945 előtti és az azt időben közvetlenül követő hazai szakirodalom a közigazgatás feladataival kapcsolatosan azok természetét, illetve osztályozásuk szakirány szerinti lehetőségét emelte ki. E feladatok elvi alapú meghatározását nem tartották lehetségesnek (Egyed István), mivel ezek felfogása koronként és államonként változott. Ilyen értelemben mondható, hogy a kezdetleges állam önfenntartásra törekszik, ennek keretei között a saját céljait szolgáló fizikai és anyagi erő megszerzését célozza. Ebben az időszakban a belbiztonság fenntartása és a külső biztonság biztosítása volt az alapvető államcél, így a haderő biztosítása és az adók beszedése, a belső rend biztosítása, valamint a nemzetközi kapcsolatok fenntartása említhető feladatként. Épp ezért a rendészeti, a honvédelmi, a pénzügyi, illetve a külügyi igazgatás fejlődött ki legkorábban (ezek feladataival együtt). A modern állam azonban tudatára ébredt, hogy nem önmagáért van, hanem az állampolgárok jogainak biztosítása mellett szociális, kulturális és gazdasági jólétüket is igyekszik biztosítani (azonos elnevezésű szakigazgatásai által). Így számos új feladat közigazgatási jellegét is elismerték a fentebb említett ágazatokon belül, előtérbe hozva a közösség érdekeit (például ingyenes népoktatás).¹⁸

A közigazgatás alkotmányos meghatározottsága (vagy alkotmány általi *determináltsága*) azt jelenti, hogy a közigazgatási feladatok kötődnek az Alaptörvényhez, létük abból levezethető. Egészen konkrét közigazgatási feladatok azonban ritkán deriválhatók az Alaptörvényből, bár van rá példa.¹⁹ A még a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényre (a továbbiakban: Alkotmány) épülő alkotmánybíróági gyakorlatból egyértelművé vált, hogy a „közfeladat” és a „közigazgatási feladat” nem azonos fogalom, viszont a közfeladat-ellátást nem hozták szükségsszerű kapcsolatba a „közhatalom” gyakorlásával.²⁰

¹⁷ BAER 2006.

¹⁸ EGYED 1947: 11.

¹⁹ Az Alaptörvény – a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan – a közigazgatási szervek kapcsán elsősorban hatásköri szabályokat tartalmaz, de több helyen általános feladatköröket, feladatcsoportokat határoz meg, így például rögzíti a helyi önkormányzatok alapvető feladatait (a helyi közügyek intézése). De példaként hozható a 46. cikk (1) bekezdése, amely a rendőrség alapvető feladatait a következőképpen rögzíti: a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme, részvétel a jogellenes bevándorlás megakadályozásában.

²⁰ A 16/1998. (V. 8.) AB határozatban az AB „közhatalmi elemet tartalmazó közfeladatnak” minősíti az államigazgatási eljárásban gyakorolt egyetértési jogot, a tanácsadói közreműködést,

Ennél fontosabb a közigazgatás fő rendeltetésével, az alapvető jogok tényleges érvényre juttatásával összefüggő értelmezés. Az állam számára a korábbi Alkotmányban, illetve az Alaptörvényben előírt, az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelezettség a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ez az alapjog objektív, intézményes védelmi vagy intézményvédelmi oldalának tekintendő. Ehhez a garanciális feladathoz az államnak arra van szüksége, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is, ne csupán az egyéni igényekhez kapcsolódóan védje, és a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az állam természetesen a szubjektív alapjog által védett körön túlmenően is meghatározhatja ugyanazon alapjog objektív, intézményes védelmi körét.²¹



4. Az állami és azon belül a közigazgatási feladatok folyamatos változásban vannak, ez nem jelenti azonban azt, hogy a korábbi feladatok automatikusan megszűnnek. Az állami feladatok változásának lényegi iránya a feladatok bővülése felé mutat. Ezen belül az új feladatok (a törvényhozás és az igazságszolgáltatás helyetti) fő címzettje a közigazgatási rendszer, amit már Magyary Zoltán is kimutatott.²² Az állami feladatok (és az azok mögött álló államcélok, alkotmányos értékek, az alapjogok szubjektív és objektív, intézményi oldala) meghatározhatók külön, de tényleges végrehajtást a közigazgatás által, illetve a közigazgatáshoz kapcsolódó közszolgáltató rendszerek által nyernek. Amint Berényi Sándor rögzíti, „[n]incs olyan állami feladat, mely ne lenne az államigazgatási (azaz: közigazgatási) rendszer feladata is”.²³

A feladatok változására tekintettel legfeljebb tehát pillanatfelvételt lehet a feladatokról készíteni, illetve azon belül sarokpontokat kitűzni.²⁴ A változás alapvetően kétféle. Egyrészt változás a szó szűkebb értelmében az, ha az egyik addigi feladat megszűnik, és helyette egy másik lesz, vagy a feladat maga megváltozik. A feladatok változásának másik típusa a feladatok bővülése, ekkor a közigazgatás az adott funkciót

a közigazgatási feladatok ellátását és a normaalkotást”. 16/1998. (V. 8.) AB határozat: 140., 145.; 39/1997. (VII. 1.) AB határozat.

²¹ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat: 297., 302. Megerősítette az Alaptörvény hatálya alatt a 21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [63]; a 24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás [132]; és a 32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [43].

²² MAGYARY 1942: 72.

²³ BERÉNYI 1980: 85.

²⁴ TORMA 2008.

újabb és így egyre több feladat megvalósításával látja el. Mivel a közigazgatási feladatok mindig a társadalmi szükségletekkel, illetve azok kielégítésével függenek össze (hiszen azokat szolgálják), a szükségletek változásával vagy éppen a szükségletek kielégítésében játszott állami szerepvállalás megváltoztatásával a feladatok is változni fognak. Az állami szerepvállalás megváltozása a feladatokról szóló jogszabályok (alapvetően: törvények) módosításával jár együtt, vagyis éppen azáltal valósul meg, hiszen a közigazgatási feladatstruktúra alapvetően jogi szabályozás kérdése.

A feladatok változása mellett azonban alapvetően nem változik az az elvi struktúra, azok az elvi megoldási módok, ahogyan a közigazgatás egy-egy társadalmi szükséglet kielégítésében szerepet vállal. Ez a három elvi fokozat a következő: 1. a közigazgatás közvetlenül szervezi meg és végzi az adott szükséglet kielégítését; 2. a közigazgatás úgynevezett munkaszervezeteket hoz létre a szükségletek kielégítésére (intézeteket, vállalatokat, üzemeket), és ezeket irányítja; 3. a közigazgatás a társadalomban létező vagy létrehozott szervezetekre bízta (vagy azoknál hagyja) a szükséglet kielégítését.²⁵ (Utóbbi megoldás napjainkban különösen elterjedt a *New Public Management*hez sorolt megoldások alkalmazásával.)²⁶

Ezek a fokozatok akár egy konkrét szükséglet kielégítésén, más oldalról fogalmazva egy állami funkció gyakorlásán belül is megvalósulhatnak. Ha a közoktatást vesszük példának, a közigazgatás a közoktatási vizsgarendszer egyes feladatait saját szervezete útján végzi; számos intézetet tart fenn a közigazgatás (állami iskolák); és végül a szükségletkielégítést átengedi nem állami fenntartók által működtetett iskoláknak, ahol is a tevékenység felett gyakorol felügyeletet, főképpen az ott kibocsátott oklevelek, bizonyítványok állami elismerése okán.

A közigazgatás feladatait tehát jogszabályok (kivételesen az Alaptörvény) határozzák meg. Egy közigazgatási feladat attól közigazgatási feladat, hogy azt jogszabály azzá nyilvánította. Ennyiben nem létezhet a jogtól függetlenül közigazgatási feladat. Más kérdés, hogy a rájuk vonatkozó társadalmi szükséglet milyen mértékben jelenik meg vagy manifesztálódik a feladat meghatározása előtt.

Az egyes feladatokra tehát alapvetően a társadalmi vagy azon belül a réteg- vagy csoportszükségletek jelentős hatással vannak. Ezek nyilván számtalan dologgal összefüggenek, például az országadottságokkal is. Tengerparttal rendelkező ország közigazgatásának számos feladata keletkezik ebből a tényből (kikötők létesítése, igazgatása, hajók nyilvántartása, a tengerészeti oktatás szervezése, fenntartása, a parti tenger őrzése, illetve az odairányuló rendészeti feladatok ellátása stb.). A környező országokhoz képest mélyebben fekvő, az ott eredő vagy onnan érkező folyók

²⁵ MADARÁSZ 1987: 147–151.

²⁶ FÁBIÁN 2004; BÁGER 2007: 3–5.

számára befogadó területet jelentő ország (Magyarország ilyen) közigazgatásának kiemelt és folyamatos feladata a folyókkal összefüggő árvízi védekezés szervezése, irányítása. És abban az esetben, ha egy nemzet jelentős része kisebbségi sorban az országhatárokon túl él, a közigazgatás számára feladatot jelent a határokon túl élő nemzettestekkel való kapcsolattartás, a kisebbségi nemzeti közösségekről való gondoskodás. Ezt a közigazgatás nem magától találja ki, számára ezek előírások. Ennek a konkrét feladatnak a gyökere az Alaptörvényben található. „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulást, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.”²⁷ A közigazgatási feladatok tömege vezethető vissza közvetlenül az Alaptörvényre, míg számos feladat csak közvetve kapcsolódik hozzá.

Amint az Alkotmánybíróság megállapította, az (akkor hatályos) Alkotmány 18. §-ában megállapított, az egészséges környezethez való jog az államnak „azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.”²⁸ A védelmi szint garantálása egyértelmű jogalkotási és jogalkalmazói, azaz közigazgatási feladatokat generál. Mindez az érintett alapvető jog jellemzőiből, és nem elsősorban a konkrét alkotmányszövegből következik. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis a környezetvédelemhez való jog mindezekkel szemben elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.²⁹

²⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), D) cikk.

²⁸ 28/1994. (V. 20.) AB határozat.

²⁹ 28/1994. (V. 20.) AB határozat: 134., 138., 139. A visszalépés tilalmát számos további alkotmánybíróági határozat erősítette meg az Alaptörvény hatálya alatt is, például a 3068/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás [46]; a 3011/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás [10]; a 3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás [45]; a 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28]; a 16/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [46]. A 21/1994. (IV. 16.) AB határozat a gazdasági verseny szabadságával kapcsolatban vezetett le konkrét állami feladatokat, rögzítve, hogy ez nem

A közigazgatás egyik alaprendeltetése tehát az Alaptörvényben foglaltak végrehajtása. A közigazgatás – mint a végrehajtó hatalmi ágba tartozó működés – azonban a törvények alapján, azok közvetítésével kapcsolódik az alkotmányos előírásokhoz. Vagyis hogy az alkotmányos rendelkezések közül melyek és miképpen válnak közigazgatási feladattá, az alapvetően a törvényhozó hatalom és nem utolsósorban a törvényekben megnyilatkozó politikai akarat mikénti döntésének kérdése. Így a törvényhozó testület politikai összetételének változása általában gyorsan magával hozza a közigazgatási feladatstruktúra változását, teljesen új feladatok keletkezését és addigiak elmaradását.

A közigazgatási feladatok meghatározása azonban nem képezi az Országgyűlés kizárólagos hatáskörét. Eredeti jogalkotó hatáskörében a Kormány is hozhat létre új feladatokat, de a törvények felhatalmazása alapján, azok végrehajtására további részfeladatokat tételezhet. A választott helyi önkormányzatok rendelkeznek azzal az alkotmányos felhatalmazással, hogy vagy a választott helyi képviselő-testület által, vagy a helyi népszavazás döntésével önként vállalhatják minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabályt nem sért. Fontos szabály, hogy az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását (Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény [a továbbiakban: Mötv.] 10. § (2) bekezdés). Ez a törvényi szabály jól kifejezi azt a szokásos megkülönböztetést, amely a kötelező (*obligatórius*) és az önként vállalt (*fakultatív*) feladatok között jelentkezik. Azt azonban fontos tudnunk, hogy a fakultatív feladat csak addig szabad választás kérdése, míg azt az arra jogosult döntéshozó megfelelő formában feladattá nem teszi. A feladat címzettje számára az onnantól fogva ugyanolyan ellátandó tevékenység, mint az egyébként kötelező feladat. A fakultativitás abban mutatkozik meg, hogy a feladat bevezetése, megszüntetése az arról rendelkezni jogosult szerv saját döntésén múlik. És ez igaz a Kormány által az Országgyűlés döntésétől függetlenül létesített új feladatokra is. A fakultativitás a Kormány oldalán áll fenn, számára nem kötelező annak létesítése. De a Kormánynak a feladat létrehozásáról szóló döntése (rendelete, határozata) után a közigazgatásnak (azon belül a feladattal címzett szervnek) azt már kötelező ellátni.

alapjog, hanem „a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését biztosítani az Alkotmány 9. § (2) bekezdése értelmében az államnak is feladata. A versenyszabadság állami elismerése és támogatása megköveteli a vállalkozáshoz való jog és a piacgazdasághoz szükséges többi alapjog objektív, intézményvédelmi oldalának kiépítését. Elsősorban ezeknek az alapjogoknak az érvényesítése és védelme által valósul meg a szabad verseny, amelynek – a piacgazdasághoz hasonlóan – külön alkotmányossági mércéje nincs.” 21/1994. (IV. 16.) AB határozat: 117., 120. Megerősítette: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [116].



5. A közigazgatási feladatoknak és a közigazgatás működésének jelentős hányada belső feladat vagy belső működés, azaz a közigazgatásra saját magára, a közigazgatási szervek és a szervezetrendszer létrehozására, fenntartására és működtetésére irányul. Ennek során az egyes tevékenységi formák a közigazgatási szervezeten és az egyes közigazgatási szerveken belüli feladatok ellátására, funkciók betöltésére irányulnak.

A közigazgatási funkciók megkonstruálásának is számos szemléleti módja ismert. A tevékenységekhez hasonlóan felvázolhatók az igazgatottak szerinti osztályozásban, a funkciógyakorlás szintjében (országos, területi, helyi funkciók) vagy annak mélysége szerint (makroszintű, vagyis a közigazgatási szervezetrendszer egészére ható kormányzati funkció, vagy csak egyes ágazatokra vagy szervtípusokra ható funkciók), illetve van a felhasznált eszköz és a kitűzött cél szempontjából beavatkozó vagy éppen szolgáltató funkció. Ezek a megközelítések nem kizárólagosak, hanem éppen arra utalnak, hogy ugyanaz a funkció többféle funkciórendszernek lehet a tagja, vagyis ezek a funkciók nem párhuzamosan, hanem egymást metsző síkokban helyezkednek el. Az alábbiakban egy, a feladatok tartalmára is figyelemmel levő funkcióosztályozást vázolunk fel, nagyjából Madarász Tibor felhasználható elemzései nyomán.³⁰

- a) Társadalomvédelmi funkció:
 - aa) idevonható a társadalom tagjainak és csoportjainak megvédése a természet erőitől (árvizek, szárazság, viharok, földrengés – általában a természeti katasztrófák);
 - ab) a káros társadalmi hatások elleni védelem funkciója, idevonhatók a közbiztonsággal összefüggő funkciók, a polgári védelmi funkció, a környezetvédelem.
- b) Biztonsági funkciók: ebbe a körbe az állampolgárok és az ő csoportjaik életének, testi épségének megóvására irányuló funkciók vehetők bele; munkavédelem, élelmiszer-biztonság, közegészség-védelmi, járványügyi funkciók, a közlekedési veszélyek elleni védelem funkciója.
- c) Az állam védelmét megvalósító funkció körébe a honvédelmi, a külügyi és a határvédelmi funkciót vonnánk be.
- d) Az állam anyagi alapjait biztosító funkcióhoz egyrészt az állam közjogi bevételeinek (adók, vámok, jövedékek, bírságok, díjak) biztosításával összefüggő funkciók, másrészt az állami vagyonnal való gazdálkodás funkciója tartozik (ez utóbbiba értve az állami szervek által használt ingatlanok és ingó dolgok beszerzését, működtetését stb. is).

³⁰ MADARÁSZ 1987: 147–198.; MADARÁSZ 1990: 33–47.

- e) Az állam mint szervezetrendszer működését biztosító funkcióhoz a *nyilván-
tartási* funkciók (természetes és jogi személyekre, valamint dolgokra irányuló),
az *információs* funkciók és a képviseleti, államhatalmi szervek *megválasztásának*
lebonyolításával összefüggő funkciók tartoznak.
- f) A gazdaságigazgatási funkcióhoz a gazdasági szereplők magatartásának befolyá-
solására, illetve támogatására irányuló funkciók tartoznak.
- g) A kulturális, egészségügyi, szociális szükségleteket kielégítő funkció részben
az (állami) intézményfenntartó funkció ellátásán, részben a nem állami intéz-
mények támogatásán és működésük felügyeletén keresztül valósulhat meg.

A felsoroltakból jól láthatóan hiányzik a közigazgatás saját magára irányuló feladatait
összegző közigazgatási funkció. Ezért egy másik felosztást is figyelembe veszünk.
A közigazgatás legfontosabb konkrét feladataiként hasonló csoportosítást alkalmaz
Torma András is, jelezve, hogy a funkció és a feladat közötti legfontosabb különbség
annak változékonyságában rejlik: a funkciók állandóbban és lassabban változnak.
Ennek megfelelően az általa „feladatként” jelöltek sokkal inkább a Madarász-féle
„funkciók” fogalma alá esnek. Torma András szerint a közigazgatási feladatok
(szerintünk: funkciók) tartalmilag így összegezhethők:

- a) a társadalom külső és belső védelme (vagyis társadalomvédelem);
- b) a külpolitika alakítása és részbeni megvalósítás;
- c) humánszolgáltató-intézmények (egészségügyi, oktatási, szociális) irányítása
és felügyelete;
- d) gazdaság szervezés közhatalommal és tulajdonosi hatalommal;
- e) a közigazgatási szervezetrendszeren belüli irányító, felügyeleti és ellenőrző tevő-
kenység.

Torma András idézett felsorolását azonban relativizálja, hogy a szerzője hozzáteszi
„az előzőekben nem érintett közfeladatok ellátása” kategóriáját.³¹



6. Kérdés, hogy milyen állandósítható tapasztalata van a fent leírtaknak? Néha az is
elegendő tapasztalat, ha kiindulópontunk helyességét igazolni tudjuk. A szükségszerű
terjedelmi korlátok ráadásul nem tették lehetővé, hogy az állami (közigazgatási) funk-
ciók kapcsán külön elemezzük az állami (közigazgatási) szerepvállalás kiterjedtsége

³¹ TORMA 2008: 157.

és az állam közigazgatásának ereje (a közigazgatási hatalom erőssége, azaz intézményi képessége) közötti összefüggéseket és különbségeket, amelyekre Francis Fukuyama hívta fel a figyelmet.³² Mindez tehát egy másik írásra marad. A köszöntés azonban semmiképpen nem maradhat el, hiszen e rövid elemzés közreadásának célja az, hogy a kötet többi szerzőjével együtt én is köszönhessem a 70 esztendőes Halmi Péter professzor urat, a Magyar Tudományos Akadémia rendes tagját, akinek kiemelkedő tudományos pályája például szolgálhat mindannyiunk számára.

Isten éltesse a professzor urat, Isten éltesse, Péter!

Felhasznált irodalom

Jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).
A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény.
16/1998. (V. 8.) AB határozat.
16/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás.
20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás.
21/1994. (IV. 16.) AB határozat.
21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás.
24/2014. (VII. 22.) AB határozat, Indokolás.
28/1994. (V. 20.) AB határozat.
3011/2015. (I. 12.) AB végzés, Indokolás.
3068/2013. (III. 14.) AB határozat, Indokolás.
3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, Indokolás.
3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás.
32/2021. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás.
39/1997. (VII. 1.) AB határozat.
64/1991. (XII. 17.) AB határozat.
A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény.

Szakirodalom

BAER, S. (2006): Verwaltungsaufgaben. In HOFMANN-RIEM, W. – SCHMIDT-ASSMANN, E. – VOSSKUHL, A. (szerk.): *Grundlagen des Verwaltungsrechts I*. München: C. H. Beck, 724–725.
BALÁZS I. (2015): A közigazgatás funkcióinak, feladat- és hatáskörének fogalmi elemei. In ÁRVA Zs. et al. (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész I*. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó, 31–36.

³² FUKUYAMA 2005: 20–21.

- BARACZKA R. et al. (1980): *Magyar államigazgatási jog*. Budapest: BM.
- BÁGER G. szerk. (2007): *A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok*. Budapest: Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet.
- BERÉNYI S. (1980): Az államigazgatási feladatok rendszerezése. In BARACZKA R. et al. (szerk.): *Magyar államigazgatási jog*. Budapest: BM, 84–91.
- BERÉNYI S. (2005a): A közigazgatás rendeltetése, feladatai. In FAZEKAS M. – FICZERE L. (szerk.): *Magyar közigazgatási jog*. Budapest: Osiris, 42–50.
- CONCHA Gy. (1905): Előszó. In CONCHA Gy. (szerk.): *Politika II. Közigazgatástan*. Budapest: Eggenberger, iii–iv.
- EGYED I. (1947): *A magyar közigazgatás adatai*. Budapest: Szent István Társulat.
- EREKY I. (1942): *A modern magyar közigazgatás kialakulása*. Pécs: Dunántúli Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda.
- FÁBIÁN A. (2004): A hatékony közigazgatás. A New Public Management és a magyar reformfolyamatok. In ÁDÁM A. (szerk.): *PhD tanulmányok I.* Pécs: PTE, 143–200.
- FUKUYAMA, F. (2005): *Államépítés – Kormányzás és világrend a 21. században*. Ford. Kitta Gergely. Budapest: Századvég.
- KALAS T. (2016): Az igazgatás. In BODNÁR N. et al. (szerk.): *Közigazgatási jog I. Magyar közigazgatási jog. Általános rész I.* Miskolc: Miskolci Egyetemi Kiadó, 10–23.
- KOI Gy. (2009): Szolgáltató közigazgatás [címszó]. In LAMM V. (szerk.): *Jogi lexikon*. Budapest: CompLex, 427.
- KOI Gy. (2013): *Évszázadok mezsgyéjén. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája. Zsoldos Ignác (1803–1885), Récsi Emil (1822–1864), Concha Győző (1846–1933), Magyar Zoltán (1888–1945)*. Budapest: Nemzeti Közszerkeleti Egyetem.
- KOI Gy. (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és a közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest: Nemzeti Közszerkeleti és Tankönyv Kiadó.
- LŐRINCZ L. szerk. (1997): *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Budapest: Rejtjel.
- MADARÁSZ T. (1987): *Közigazgatás és jog*. Budapest: KJK.
- MADARÁSZ T. (1990): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó.
- MAGYARY Z. (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államban. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- PATYI A. (2017): *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Budapest: Dialóg Campus.
- ROZSNYAI K. (2014): Társadalmi rendeltetés (funkció). A közigazgatás feladatai. In FAZEKAS M. (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest: ELTE Eötvös, 24–28.
- SZAMEL K. szerk. (2008): *Közérdek és közigazgatás*. Budapest: MTA Jogtudományi Intézet.
- TAKÁCS A. (1998): A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. In MEZEY B. (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest: Osiris, 94–149.
- TORMA A. (2008): Az állami, a közigazgatási és az önkormányzati feladatokról. In CSEFKÓ F. (szerk.): *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decanus emeritus 70. születésnapjára*. Pécs: PTE ÁJK, 153–164.
- VARGA Zs. A. (2017): *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest: Dialóg Campus.
- WALDO, D. (1994): Mi a közigazgatás? In STILLMAN, R. J. (szerk.): *Közigazgatás. Public Administration*. Budapest: Osiris–Századvég, 16–28.