

A VISEGRÁDI ORSZÁGOK (V4) TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSA¹

HEGYESI ZOLTÁN²



Abstract

Napjainkra a társadalomtudományokban alapvetően felértékelődött az összehasonlító szemlélet jelentősége.³ Erősödő elvárás a tudományos doktori (PhD) disszertáció megvalósítására irányuló kutatásokra vonatkozóan, hogy a vizsgálat tárgyát a kutató ne kizárólag elszigetelten, a nemzeti kereteken belül értelmezze és elemezze, hanem komparatív/összehasonlító módszer alkalmazásával nemzetközi viszonyokra is térjen ki. Jelen tanulmány ennek megfelelően kísérletet tesz a visegrádi országok (a Cseh Köztársaság, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia) területi államigazgatásának meghatározott szempontrendszer szerinti leírására, összehasonlítására és értékelésére is. Természetesen a tanulmány – mint műfaj – területi korlátokat is állít, amely egyben megnehezíti az átfogó igénytel való feldolgozást, előirányozva a további kutatások szükségességét.

Territorial State Administration in V4 Countries

The importance of comparative perspective has been strengthened in nowadays. There is a kind of pressure on young researchers to analyse the chosen research area with an international aspect using different kinds of comparative methods. According to this the present study focuses on the territorial state administration of V4 Countries (Czech Republic, Poland, Hungary and Slovakia), with trying to highlight some important features about the task-performing system of the chosen countries in a comparative perspective. Obviously, the study – as a genre – also sets limits on the extent, which also makes it difficult to process the theme comprehensively, necessitating the need for further researches.

1. Összehasonlító jog és összehasonlító közigazgatás

Témánk szempontjából fontos különbséget tennünk összehasonlító közigazgatási jog és összehasonlító közigazgatás között. Összehasonlító közigazgatási jog művelése során a kiindulási pont közvetlen kapcsolódik a vizsgált jogintézményhez, jogi normához, vagy legalábbis az adott szabályozási kérdéshez. Ez azt is jelenti tehát, hogy az ilyen kutatások

jellemzően a jog által kijelölt értelmezési kereteken belül mozognak és vannak lekövetkeztetések.⁴

Ezekkel párhuzamba állítva megállapítható, hogy az összehasonlító közigazgatás tárgya maga a közigazgatás. Természetesen ez feltételezi azt is, hogy a közigazgatás működésének megértése a pozitív jogtól nem függetleníthető. A közigazgatás tudományos igényű vizsgálata során tehát a jog meghatározó, de nem kizárólagos tényező. Az összehasonlító közigazgatási munkák a legtöbbször interdiszciplináris,

¹ A tanulmány az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-18-3-I-NKE-8 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

² Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar egyetemi tanársegédje, a Közigazgatástudományi Doktori Iskola doktorandusza. Főbb érdeklődési és kutatási területei: közigazgatás-tudomány, közigazgatási szervezeti jog, komparatistika.

³ Kori Gyula (2010): Adminisztratív komparatistika: tegnap, ma, holnap. *Közjogi Szemle*, 2010/1. 41.

⁴ Lásd például Seerden J.G.H. RENÉ ed. (2018): *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, A Comparative Analysis*, 3e Édition. Cambridge, Intersentia; GERENCSÉR Balázs Szabolcs szerk. (2015): *Összehasonlító és Európai Uniói közigazgatási jog*. Budapest, Pázmány-Press. A klasszikus értelemben felfogott jogösszehasonlító elterjedt módszertant alkalmaz Susan ROSE-ACKERMAN – Peter LINDSETH – Blake EMERSON eds. (2017): *Comparative Administrative Law, 2nd Edition*. Cheltenham, Northampton, Edward Elgar, amely tulajdonképpen kulturális jogösszehasonlító munkának tekinthető.

illetve multidiszciplináris szemléletet tükröznek.⁵ Ezen a ponton említendő meg Magyary Zoltán – a magyar közigazgatás-tudomány nemzetközi hírű művelője –, aki a *Magyar Közigazgatás* című művében a közigazgatási jog és a közigazgatástan szintézisére tett kísérletet.⁶

2. Alkalmazott módszertan

Jelen összehasonlító közigazgatási tanulmány illeszkedik a vonatkozó hazai kutatások módszertanához,⁷ a térbeli összehasonlítás segítségével vizsgálódik.⁸ Ugyanakkor kihívást jelent az összehasonlítás alapjául szolgáló országok kiválasztása. Ennek meghatározásához mindenekelőtt mérlegelni kell a következő szempontokat: *ad1.* hasonló történelmi-politikai-kulturális hagyományok *ad2.* modellkövető közigazgatás – nagyobb részben német, kisebb részben francia hatások *ad3.* „eurokonform” közigazgatás⁹. Mindezek figyelembevételével a közép-európai, poszt szocialista országok¹⁰ közül a visegrádi országok (a Cseh Köztársaság, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia) kerültek kiválasztásra.

További kérdés, hogy hogyan, milyen szempontrendszer alkalmazásával végezhető el maga az összehasonlítás, illetve fogalmazható meg érvényes következtetés. A tanulmány tárgya az államigazgatás területi szintje, illetve az államigazgatási hatósági feladatellátás rendszere. E téma vizsgálata ko-

rántsem tekinthető problémamentesnek, mert az egyes országok közigazgatási struktúrája és működése nem azonos, továbbá az államigazgatási feladatok ellátásában meghatározó szerepet játszanak a decentralizáció útján létrejövő területi és települési önkormányzatok, míg más tagállamokban a kormány területi képviselőtét ellátó általános hatáskörű szerve rendelkezik a legtöbb államigazgatási hatósági feladat- és hatáskörrel.¹¹ A kutatás szempontjából előnyösebb helyzetet jelentene, ha a kiválasztott országok mindegyikében működne általános hatáskörű területi államigazgatási szerv. Tekintettel arra, hogy a Cseh Köztársaságban nincs ilyen,¹² indokolt annak megvizsgálása, hogy ennek hiányában hogyan valósul meg területi-helyi szinten az államigazgatási hatósági feladatok ellátása.

A legelső feladat tehát annak megállapítása, hogy az adott ország rendelkezik-e a központi közigazgatás (Kormány) területi képviselőtét ellátó általános hatáskörű középszintű államigazgatási szervvel, amely ilyen módon egységes szerkezetet biztosít a legtöbb államigazgatási hatósági ügy intézéséhez.

Ez alapján a tanulmány a területi államigazgatásának szervrendszerét vizsgálja, kitérve az állam területi képviselőjének jogállására, feladat- és hatáskörére, további területi államigazgatási szervekre, valamint a decentralizált igazgatás szerepére az államigazgatási feladatok ellátásában. A tanulmány módszertanához tartozik, hogy jelen munka alapvetően a vizsgált országok sajátosságainak kiemelésére törekszik.

Fő célja, hogy az eredmények értékelésével releváns információkat szolgáltasson hatósági feladatellátásának jelenlegi rendszeréről, illetve a dekoncentráció és decentralizáció viszonyáról az Új Közmenedzsmentet (NPM) követően a visegrádi országokban. További kérdés, hogy az elmúlt évek területi államigazgatásának honi változásai, illetve azok irányai – re-centralizáció, feladat- és hatásköri koncentráció, szervezeti integráció – kimutathatók-e más országokban is, vagy ez kizárólag magyar sajátosság.

3. A területi államigazgatás szervrendszere

Magyarország, Lengyelország és Szlovákia duális közigazgatási rendszerrel rendelkezik, vagyis az államigazgatási és önkormányzati igazgatás elkülönül egymástól. Ezzel szemben a monista modellbe sorolható Csehországban az államigazgatási hatósági feladatellátás kiemelt szereplői a decentralizáció útján létrejövő kerületi (NUTS 3 szinten) és települési önkormányzatok.

Szervezeti értelemben legstabilabb területi államigazgatással Lengyelország rendelkezik. A hatályos lengyel jogi szabályozás¹³ taxatív meg határozza azokat a szerveket, amelyek a vajdaság (NUTS 2 régió) területén önálló államigazgatási feladat- és hatáskörrel rendelkeznek:

- a vajda (*woiwode*),

⁵ Lásd például J. A. CHANDLER ed. (2014): *Comparative Public Administration, 2nd Edition*. London, Taylor & Francis; Sabine KUHLMANN – Hellmut WOLLMANN (2014): *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative systems and reforms in Europe*. Cheltenham, Northampton, Edward Elgar; Sabine KUHLMANN – Hellmut WOLLMANN (2019): *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative systems and reforms in Europe*. Second edition. Cheltenham, Northampton, Edward Elgar; Edoardo ONGARO ed. (2019): *Public Administration in Europe. The Contribution of EGPA*. New York, Palgrave Macmillan; TEMESI István (2006): *Regionalizmus és regionalizáció*, Pécs, <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/temesi-istvan/temesi-istvan-vedes-ertekezes.pdf>. Megtekintés: 2019.05.18.

⁶ MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, 6.

⁷ Ezek közül kiemelendő SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex. További szakirodalomra lásd KOI (2010): i.m. 41–45.

⁸ Lőrincz Lajos az összehasonlítás két dimenzióját különbözteti meg: a térbeli és az időbeli összehasonlítást. „A térbeli esetben ugyanazon jelenségek, intézmények eltérő területi elhelyezkedésük, előfordulásuk alapján vehetők egybe, többnyire azonos időpontban. Az időbeli összehasonlítás elsődlegesen az azonos területen ugyanazon jelenségekben az idő múlásával végbemenő változásokat követi figyelemmel.” LŐRINCZ Lajos (1999): Összehasonlítás a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 1999/5. 225–230.

⁹ Minden Európai Unió tagállam közigazgatása eurokonform. LŐRINCZ Lajos szerk. (2006): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*. Budapest, Unió, 18.

¹⁰ A poszt szocialista országok önálló modellként történő feltüntetése lásd: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk. (2011) i.m. Egy másik – az EIPA körében végzett kutatások alapján kialakított – osztályozás ehhez kapcsolóan kelet-európai és dél-kelet európai tradíciókat is megkülönböztet, lásd Martina HALÁSKOVÁ (2015): *Public Administration in EU Countries. Selected comparative approaches. Central European Review of Economic Issues*. 2015/18. 45–58. <https://www.ekf.vsb.cz/export/sites/ekf/cerei/cs/cisla/vol18/vol18num1/dokumenty/VOL18NUM01PAP04.pdf> Megtekintés: 2019. 05. 18.

¹¹ BALÁZS István (2015): *Az államigazgatási hatósági szolgáltatások közigazgatás-szervezési modelljei*. Új Magyar Közigazgatás, 2015/3. 2-13.

¹² Lásd: <http://eastr-asso.org/fiches-pays> Megtekintés: 2019. 02. 23.

¹³ Act on Voivode and Government Administration in the Voivodship of 23 January 2009.

- a vajda irányítása alatt álló integrált államigazgatási szervek, beleértve az integrált szolgáltatások, felügyeltek és a vajdasági rendőrség vezetőit,
- a nem integrált területi államigazgatási szervek,
- a járási igazgatóság vezetője¹⁴ a sztarosza (*starosta*) államigazgatási jogkörében eljárva,
- területi és helyi önkormányzatok (regionális, járási és települési szinten) illetve azok szervei, valamint társulásaik, jogszabály vagy megállapodás alapján.

Magyarország és Szlovákiában a kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve NUTS 3 szinten található. A két ország közös jellemzője, hogy a jogalkotó az államigazgatási szervrendszert a rendszerváltástól napjainkig számos alkalommal átalakította, újra rajzolta. Ez a folyamatos szervezeti változás az ebben az évtizedben sem mutatott csökkenő tendenciát.¹⁵ Más megfogalmazásban, strukturális szempontból területi államigazgatás nem stabil ezekben az országokban. További közös vonás, hogy az elmúlt évek változásai a területi államigazgatás magas fokú szervezeti integrációját eredményezték. Ezt az állítást támasztja alá a dekoncentrált szervi kör teljes felülvizsgálata, amelynek eredményeképpen a regionális (Szlovákia esetében körzeti) és helyi államigazgatási szervek túlnyomó többsége megszüntetésre került, feladat- és hatásköreiket alapvetően pedig az újonnan felállított általános hatáskörű szervekbe integrálták¹⁶ (=külső integráció).¹⁷

Szlovákiában kiadott a közigazgatási reformprogramok (ESO – Efficient, Reilable and Open PA; Effective Public Administration 2014-2020, National Reform Programme of the Slovak Republic 2018) céljai részben kapcsolódnak a korábbi Új Közműndzsment (NPM) és a Good Governance közigazgatás-fejlesztési irányzatokhoz,¹⁸ azonban az állam-

igazgatási hatósági feladatok megfelelő színvonalú ellátásának biztosítékát – Magyarországhoz hasonlóan – mégis alapvetően a centralizáció és dekoncentráció útján szerveződő államigazgatási szervekben látja.¹⁹

3.1 Az állam területi képviselőjének jogállása, legfontosabb feladat- és hatáskörei

Az állam területi képviselőjének megbízása tekintetében sok hasonlóságot találunk Lengyelország, Szlovákia és Magyarország esetében. Mindegyik ország szabályozása megköveteli például az állampolgárságot, cselekvőképességet, büntetlen előéletet a kinevezés feltételeinél. Ezen felül említhető meg, hogy a területi képviselők politikai vezetőnek minősülnek, megbízásukat pedig miniszter javaslatára a kormányfőtől (Szlovákia esetében a Kormánytól) nyerik el.

Lengyelországban a központi állam területi képviseletét a vajdák (számuk 16) látják el általános hatáskörrel.²⁰ A korábban felsoroltak mellett, a lengyel szabályozás a személyi ügyekben 3 év tapasztalatot ír elő, de feltétel a jó hírnév is. A vajda kinevezésével egy időben garanciát vállal, hogy hivatalban eltöltött ideje alatt feladatait megfelelő színvonalon látja el. Ettől függetlenül politikai vezetőnek minősül, nem közigazgatási szakember.²¹ A vajda megbízása határozatlan időre szól, a kormányfő döntése alapján bármikor, indokolás nélkül visszahívható, tisztsége alól felmenthető. A határozatlan idejű kinevezés ellenére, jellemzően az új kormány felállításával cserélődnek.²²

A vajda feladat- és hatásköreit a hatályos lengyel alkotmány alapján törvény rendezi. Ennek megfelelően a vajdasági államigazgatásról szóló törvény²³ 3. cikke kimondja, hogy a vajda a Minisztertanács képviselője,²⁴ továbbá a kormányzat döntéseinek megfelelően összehangolja és elősegíti a kormányzati feladatok területi végrehajtását. Ez utóbbihoz kapcsolódóan egyrészt irányítja és összehangolja az alárendeltségében működő egyesített államigazgatási szervek tevé-

¹⁴ A sztarosza a járási önkormányzat végrehajtó testületi szervének – a járási igazgatóságnak – a vezetője. A területi közigazgatás szervrendszerében elfoglalt helyéről lásd: Marcin SAKOWICH (2017): Rebirth of Local Government in Poland: 25 years of Decentralization Reform. In: José Manuel RUANO – Marius PROFIROIU eds. (2017): *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*. Palgrave Macmillan, Springer, 336–340.

¹⁵ Lásd: Daniel KLIMOVSKÝ (2014): *Inter-municipal Cooperation in Slovakia. The Case of Regions with Highly Fragmented Municipal Structure*. Novo Mesto, Faculty of Organization Studies, 51–90.

¹⁶ A magyarországi közigazgatás-fejlesztés irányairól és a területi államigazgatás integrációjáról részletesen lásd: BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, DUPress.

¹⁷ Szlovákia esetében, első lépésként 64 körzeti szintű szerv került megszüntetésre, köztük például a földhivatalok, oktatási-, környezetvédelmi hivatalok, közlekedési hatóságok, illetve erdészeti igazgatóságok, valamint a regionális államigazgatási hivatalok, amelyek bizonyos ügyekben az állam területi képviseletét is ellátták. A reform nem kizárólag a különös hatáskörű dekoncentrált szerveket érintette, hanem az általános hatáskörű területi államigazgatási szervek teljességét, megszüntetve, illetve újra strukturálva a járási hivatalokat. Az érintett szervek közigazgatásban elfoglalt helyére lásd: Eleonóra MARIŠOVÁ – Gábor PÉTERI (2012): *Administrative Law*. Nitra, Slovak University of Agriculture, 30-33.; Jana MASÁROVÁ – Eva KOIŠOVÁ – Jozef HABÁNIK (2017): Public Administration in the Territory of the Slovak Republic after 1990. *Sociálne Ekonomická Revue*, 2017/1. 52–64. <https://fsev.tnuni.sk/revue/papers/178.pdf> Megtekintés: 2019.06.15.

¹⁸ Tiina RANDMA-LIIV – Wolfgang DRECHSLER (2017): Three decades, four phases: Public administration development in Central and Eastern Europe, 1989-2017. *International Journal of Public Sector Management*, 2017/6-7. 595–605. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2017-0175>

¹⁹ V. ö.: Tomáš JACKO – Ludmila MALÍKOVÁ (2013): Public Administration in Slovakia – One Step forward, Two Steps back? In: Miro VINTAR – Allan ROSENBAUM – György JENEI – Wolfgang DRECHSLER (2013): *The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe*. Pozsony, NISPAcee Press, 227-250.; Irina DUDINSKÁ – Michal CIRNER (2016): Crucial Legislative Reforms in Public Administration in Slovakia since 1990. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 2016/1. 25–41. <https://akademai.com/doi/abs/10.1556/2052.2016.57.1.3> Megtekintés: 2019. 06. 12.

²⁰ <https://www.eastr-asso.org/fiches-pays> Megtekintés: 2019. 05. 18.

²¹ Az állam területi képviseletéről Európában összehasonlító aspektusban lásd: TEMESI István (2016): Az állam területi képviselete Európában. *Pro Publico Bono – Magyar közigazgatás*. 2016/3.

²² <https://www.eastr-asso.org/fiches-pays> Megtekintés: 2019. 05. 18.

²³ Act on Voivode and Government Administration in the Voivodship of 23 January 2009.

²⁴ Ebből következik, hogy a vajdaság képviseletére is jogosult például diplomáciai látogatás esetén. Ennek jelentősége a vajdasági önkormányzattal összefüggésben értelmezve értékelődik fel. A vajda és a marsall közötti potenciális konfliktushelyzetek elemzésére lásd: BARANYAI Nóra (2013): *A kormányzás területi, történelmi és társadalmi dimenziói*. Pécs, 100–110. http://www.rkk.hu/rkk/publications/phd/baranyai_ertekezes.pdf Megtekintés: 2019. 05. 18.

kenységét, továbbá jogszerűségi, hatékonysági és célszerűségi szempontból ellenőrzi a jogszabály alapján átruházott, vagy szerződés alapján önkormányzatok által ellátott államigazgatási feladatok ellátását is.

Általános hatáskörű szervként, feladat- és hatásköre nem korlátozódik egyetlen igazgatási ágazatra, hanem kiterjed minden vajdasági államigazgatási ügyre, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Jogszabályban meghatározott ügyekben elsőfokú hatósági hatáskörben jár el,²⁵ továbbá a legtöbb államigazgatási hatósági ügy esetén általános jogorvoslati fórumként funkcionál. Az államigazgatási hatósági ügyek intézése mellett fontos megemlíteni, hogy illetékességi területén belül az államigazgatási eljárási szabályok értelmezése is feladata.

Ezek mellett ellátja az önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet,²⁶ valamint az Államkincstár képviselőjeként felügyeli az állami vagyonnal való gazdálkodást a vajdaságon belül.

A vajda munkaszervezete a vajdasági hivatal, amely főosztályokból és osztályokból épül fel. Emellett fontos kitérni a vajda irányítása alá tartozó integrált államigazgatási szervekre (*województwa administracja zespolona*), amelyek önálló feladat- és hatáskörrel rendelkeznek. Jelenleg 14 integrált államigazgatási szerv működik, így például a vajdasági rendőrkapitányság, tűzoltóság, műemlékvédelmi hivatal, gyógyszerfelügyelet, kereskedelmi hatóság. Fő szabály szerint szervezeti és működési szabályait a vajda – a vajdasági hivatallal együtt – határozza meg. Az integrált államigazgatási szervek jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a vajdasági hivatal segítségével látják el feladataikat. A feladataik hatékony ellátásának feltételeit a vajda biztosítja számukra, aki tevékenységükért politikai felelősséggel tartozik. Ennek megfelelően a vajda egyrészt ellenőrzi, másrészt pedig összehangolja működésüket. Fontos azonban kiemelni azt is, hogy a közös sajátosságok ellenére, egyes szervek jogállása eltérő. Erre példák a vajdasági rendőrség, valamint a tűzoltóság vezetői, akiket – a többi szervtől eltérően – nem a vajda nevez ki, illetve ment fel, továbbá akik jogszabály erejénél fogva a vajda tanácsadó kollégiumának tagjai is.²⁷

Nehezen lenne elképzelhető azonban a feladatok hatékony, állampolgárokhoz közeli ellátása, ha regionális szinten szervezett integrált államigazgatási szervek nem rendelkeznének alsóbb fokú szervezeti egységekkel. Bizonyos szervek például rendőrkapitányságok, tűzoltóságok éppen ezért járási szintű egységekkel is rendelkeznek. Ezek a szervek saját vezetéssel, önálló feladat- és hatáskörrel rendelkeznek, de a sztarosza

alárendeltsége alatt állnak, aki többek között a szerv vezetői felett személyzeti jogkört gyakorol.

Ezekhez képest a magyar sajátosságok a következőképpen foglalhatók össze vázlatosan. Magyarországon a kormány megbízott kinevezése a miniszterelnök megbízatásához kötődik, vagyis jogviszonya legkésőbb a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével szűnik meg.

A kormány megbízott a kormányhivatal vezetője. A megyei kormányhivatal székhelye a megyeszékhely városban, Budapest Főváros Kormányhivatala és a Pest Megyei Kormányhivatal székhelye Budapesten van. A kormányhivatal a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből és járási hivatalokból áll. A kormányhivatal kirendeltségei a járási hivatalok, illetve a (fővárosi) kerületi hivatalok.²⁸ Ezek differenciált feladat- és hatáskörökkel rendelkeznek.²⁹

A járási hivatalok önálló feladat és hatáskörrel rendelkeznek, a legtöbb elsőfokú államigazgatási hatósági ügy intézése ezen a szinten történik.³⁰ A járási hivatalok kirendeltségei a kormányablakok, amelyek a személyes hivatali ügyintézés segítik.³¹

Kiemelendő, hogy a kormányhivatal, illetve a járási hivatalok belső szervezeti egységei önálló feladat- és hatáskörrel nem rendelkeznek. Ez szociológiai értelemben meghatározó befolyást, teljes szervezeti alárendeltséget jelent, a szerv vezetőjének utasításadási joga azonban nem feltétlen, jogszabály keretei között gyakorolható. Az utóbbi években lezajlott belső és külső szervezeti integráció hatásaként kialakult rendszer, a szakigazgatási szempontok érvényesítése területén vet fel kérdéseket. Egyrészt a központi ágazati szinten – a szakmai irányítási jogkör megszűnésével – az egységes jogalkalmazási színvonal biztosításához szükséges jogi eszközök szűkültek. Másrészt a jogorvoslati fórumrendszer átalakítása, és az ahhoz kapcsolódó széles bírói megváltoztatási jogkör, amelyek az igazságszolgáltató hatalmi ág szakkérdésekben történő döntéséhez vezethet, sértve a hatalmi ágak elválasztásának elvét.

Szlovákia középső területi egységei a járások (számuk 79), amelyek a jelenlegi államigazgatási alrendszer szempontjából kiemelt jelentőségűek. A két legnagyobb városban – a fővárosban Pozsonyban, illetve Kassán – több járási szintű kerületet is kialakítottak. Ez azért fontos mert az általános hatáskörű területi államigazgatási szervek száma jelenleg 72, vagyis az ország területi beosztásához – a többi vizsgált országtól eltérően – csak részben igazodik a kialakított rendszer.

²⁵ Például útlevel ügyintézés, vasúti pálya építési engedélyezési eljárások.

²⁶ Lásd bővebben: Michał KULESZAD – Dawid SZEŚCIŁO (2012): *Local Government in Poland*. In: Angel-Manuel MORENO ed. (2012): *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 491.; A felügyeleti jogkör tartalmáról lásd: Sławomir PAWŁOWSKI (2011): *Administrative Law*. In: Wojciech DĄJZAK – Andrzej J. SZWARC – Paweł WILIŃSKI eds. (2011): *Handbook of Polish law*. Warszawa, Bielsko-Biala, Wydawnictwo Szkolne PWN, 261–262.

²⁷ Bővebben: SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk. (2011): i.m. 685.

²⁸ A járások, mint területi egységek (LAU I szinten) ennek megfelelően elsődlegesen a területi államigazgatáshoz kötődnek.

²⁹ Lásd részletesen: HEGYESI Zoltán (2019): A járások szerepe az államigazgatási hatósági feladatok ellátásában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2019/1. 4–21.

³⁰ Ez azonban nem jelent kizárólagosságot, lásd például jegyző szerepe az államigazgatási hatósági feladatok ellátásában.

³¹ Lásd az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 37. § (1) bekezdését a kérelem előterjesztéséről: „A kérelem az illetékes hatóságnál vagy – ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki – a kormányablaknál terjeszthető elő.”

A 2013. október 1-jével létrejött járási hivatalokra, illetve az állam területi képviselőire vonatkozóan az alkotmány Magyarországtól és Lengyelországtól eltérően nem tesz említést. A szervezetre vonatkozó szabályokat a helyi államigazgatási szervekről, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 180/2013. törvény határozza meg.

Egyedi sajátosság, hogy a központi közigazgatás irányítási jogkörei sokrétűek a területi államigazgatás irányába. Részben ennek következményeként az általános hatáskörrel rendelkező járási hivatalok irányítása, vezetése, szervezete, valamint feladat- és hatáskörei bizonyos értelemben szintén speciális.

Az osztályvezetőket az adott (azonos) ágazati területen igazgatási tevékenységet kifejtő központi közigazgatási szerv vezetőjének javaslatára a járási hivatalvezető nevezi ki és gyakorolja a munkáltatói jogokat. Az összetett rendszer magyarázata az, hogy az osztályvezetők – a magyar gyakorlattól eltérően – önálló feladat- és hatáskörrel rendelkeznek, ehhez igazodva a járási hivatal kettős (osztott) irányítás alatt áll. Szervi irányítása a Belügyminisztérium útján történik, míg szakmai irányítása a különös hatáskörű központi államigazgatási szervek által valósul meg. Ez utóbbi a szakigazgatási szempontok érvényesítése szempontjából hordoz kiemelt jelentőséget. Az egyes szakigazgatási feladatokkal összefüggésben például az adott ágazatért felelős, jogszabály által kijelölt szakmai irányító szerv szakszerűségi és hatékonysági szempontból ellenőrzést folytathat le.

Az osztott irányítás alapján, a belügyminisztérium a szakmai irányító szervekkel egyetértésben határozza meg a járási hivatalok szervezeti és működési rendjét.

A korábban említett osztályok különböző ágazati jellegű feladatokért felelnek. A járási hivatalok a feladat- és hatáskörök mentén két csoportba sorolhatók, azaz nem egységesek. Minden járási hivatal feladat- és hatásköre kiterjed például polgári védelmi-, környezetvédelmi, földhivatali eljárásokra. A másik csoportba tartoznak a kiemelt járási hivatalok (számuk 42), ahol az említettek mellett működik kereskedelmi, közlekedési hatósági, igazgatási, agrárügyi, erdészeti, vadászati és tájépitészeti feladatokért felelős osztály is.³²

Az elmúlt évek szervezeti integrációjának hatására az általános hatáskörű területi államigazgatási szerv koordinációs tevékenysége is átalakult, fő funkciója nem ez, hanem az egységes hatósági ügyintézés biztosítása integrált ügyfélszolgálatok segítségével.³³

A 8 körzeti (*kraj*) székhelyen található járási hivatal vezetője megkülönböztetett jogállással rendelkezik, tulajdonképpen az állam területi képviselőjét megillető általános jogosítványok őket illetik meg.

Ehhez kapcsolódva szükséges kiemelni azt is, hogy Szlovákiában a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügye-

let nem a végrehajtó hatalomhoz, hanem az ügyészséghez kapcsolódik.³⁴

3.2 A területi államigazgatás további szervei

Lengyelországban az integrált államigazgatási szervek mellett, működnek ágazati irányítás alatt álló, egyéb dekoncentrált szervek – ún. nem integrált államigazgatási szervek (*województwa administracja niezespolona*) – is, például statisztikai-, adó-vámhivatalok, vízügyi-, erdészeti igazgatóságok, határrendészeti kirendeltségek. Ilyen szervek létrehozása csak indokolt esetben, törvény formájában lehetséges. Elnevezésükből is következik, hogy szervezetileg függetlenek a vajdától, és rendszerint minisztérium, vagy központi államigazgatási szerv vezetője alárendeltségében működnek.

A vajdasági államigazgatásról szóló törvény tételesen meghatározza ezen szervek körét.³⁵ A törvényből kiolvasható, hogy az adott közigazgatási szervek többsége különös hatáskörű, hatósági jogkörrel felruházott szerv, továbbá illetékességük nem feltétlenül igazodik az adott vajdaság területéhez sem.³⁶

Fontos kiemelni, hogy a vajda – az állam területi képviselőjeként – összehangolja tevékenységüket, illetve fő szabály szerint személyzeti jogkört gyakorol. Ezek mellett a dekoncentrált szervek vezetői évente beszámolnak tevékenységükről az illetékes vajdának.³⁷

Tovább bonyolítja a feladatellátás rendszerét, hogy – az integrált államigazgatási szervekhez hasonlóan – bizonyos nem integrált államigazgatási szervek rendelkeznek járási kirendeltségekkel is.³⁸

Ezekhez képest eltérés, hogy Magyarországon a kormány megbízott személyzeti jogkört nem gyakorol a területi államigazgatás egyéb szervei vonatkozásában. Jogszabály kimondja, hogy a központi államigazgatási szervek területi szervei továbbá a területi illetékességgel államigazgatási feladatot ellátó más szervek és személyek államigazgatási jogkörükben eljárva, illetve az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően – a rendvédelmi szervek, valamint az állami adó- és vámhatóság kivételével – a kormányhivatal ellenőrzési jogkörébe tartoznak.³⁹ Ezen szervek tevékenységét a kormány megbízott összehangolja.

³⁴ Bővebben lásd: FAZEKASNÉ PÁL Emese (2019): *A törvényesség biztosítása a közigazgatásban, különös tekintettel a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére*. Pécs, 90-91. <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/fazekasne-pal-emese/fazekasne-pal-emese-vedes-ertekezes.pdf> Megtekintés: 2019.06.05.; Jaroslav MIHÁLIK – Bystrík ŠRAMEL (2018): Supervision of public prosecution service over public administration: the case study of Slovakia. *Public Policy and Public Administration*, 2018/2. 192-202. <https://www3.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/4563> Megtekintés: 2019. 06. 12.

³⁵ Act on Voivode and Government Administration in the Voivodship of 23 January 2009. 56. cikke.

³⁶ Ilyen, több vajdaság területére kiterjedő illetékességű, ún. területközi államigazgatási szervek például a bányakapitányságok is.

³⁷ Bővebben lásd: Michał MOŹDŻEŃ-MARCINKOWSKI (2012): *Introduction to Polish Administrative Law. Second Revised Edition*. C.H. Beck, Warsaw, 97.

³⁸ Ez alapján járási szinten működnek például a hatósági állatorvosok is.

³⁹ A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 42. §.

³² Részletesen lásd: Eleonóra MARIŠOVÁ – Tomáš MALATINEC – Lucia GREŠOVÁ (2013): The Europeanization of the Slovak Administrative Law and Current State Administration Reform in the Agriculture, Forestry and Land Sector. *Agrárne právo EÚ*, 2013/2. 72-80. <https://content.sciendo.com/view/journals/eual/2/2/article-p72.xml> Megtekintés: 2019. 06. 12.

³³ V. ö.: Martina KLIEROVÁ – Jan KÚTNIK (2017): From Old Public Administration to the New Public Service. *Social & Economic Review*, 2017/2. 86–93. <https://fsev.tnuni.sk/revue/papers/170.pdf> Megtekintés: 2019. 06. 12.

Ilyen, a kormányhivatali integrációval nem érintett területi államigazgatási szervek például Magyar Államkincstár Megyei Igazgatóságai, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal Regionális Igazgatóságai, Vízügyi Igazgatóságok is.⁴⁰

A korábbiakból következik, hogy Szlovákiában az integrációval nem érintett központi közigazgatási szervek területi szervei – relatív alacsony számban ugyan – de továbbra is működnek. A körzeti járási hivatalvezetők ellenőrzési és koordinációs jogköre szerint az adott kerülethez kötődően ellátott a területi államigazgatási feladatokra terjed ki. Együttműködik a területi és helyi közigazgatás egyéb szerveivel irányukban azonban a jogkörei gyengék.⁴¹ Szlovákiára is igaz, hogy a központi közigazgatás területi szervei változatos képet mutatnak, ami a feladatok jellege mellett az adott szervek működési területe vonatkozásában is szembeűnő. Többek között ide tartoznak a rendőrség, tűzoltóság és mentőszolgálat területi szervei, a bányakapitányságok, a területi munkaügyi hivatalok, valamint állat-egészségügyi és élelmiszerláncfelügyeleti hivatalok.⁴²

4. Helyi önkormányzatok részvétele az államigazgatási feladatok ellátásában

Jelentős, koncepcionális szinten is meglévő különbségek mutathatók ki a vizsgált országok között annak függvényében, hogy milyen szerepet tölt be önkormányzati rendszerük az államigazgatási hatósági feladatok ellátásában. Megállapítható, hogy a V4 országok közül Csehországban a legnagyobb a helyi önkormányzatok részvétele az államigazgatási feladatok ellátásában. Ennek magyarázata az, hogy az államigazgatás és önkormányzat igazgatás nem különül el egymástól, következésképpen a körzeti és települési szinten lévő önkormányzatok saját feladataik mellett nagyrészt felelnek az állami közigazgatás megvalósításáért is.⁴³ Rajtuk kívül egyes különös hatáskörű központi államigazgatási szervek dekoncentrált szervei vesznek részt az államigazgatási feladatok ellátásában.⁴⁴

⁴⁰ Részletesen lásd: BARTA Attila (2018): Messze-e a távol? Pillanatkép területi államigazgatásunk aktuális rendszeréről és ügyfélszolgálati megoldásairól. Új Magyar Közigazgatás, 2018/4. 13-14. http://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2018/4/02_tanulmányok_Allamigazgatás.pdf

⁴¹ Lásd: Eleonóra KOVÁČOVÁ (2015): The System of Public Administration in the Slovak Republic. Pozsony, Banská Bystrica, 70–71.

⁴² Erről lásd: Juraj NEMEC (2018): *Public administration characteristics and performance in EU28: Slovakia*. Brussels European Commission, 891.; Illetve egy ágazat – a munkaügyi igazgatás – struktúrájára lásd: DÁVID BARCZI (2016): The administration of employment in Slovakia. *Cadernos de Dereito Actual*, 2016/4. 83-95. <http://www.cadernosdereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/102> Megtekintés: 2019. 06. 12.

⁴³ Az önkormányzatok jogállásáról részletesen lásd: POSPÍŠIL, Petr – LEBIEDZIK, Marian (2017): Some of the theoretical basis of local self-government in the Czech Republic. *DANUBE: Law, Economics and Social Issues Review*, 2017/1. 31–43. <https://content.sciendo.com/view/journals/danb/8/1/article-p31.xml> Megtekintés: 2019. 06. 12.

⁴⁴ Például munkaügyi hivatalok kirendeltségei, statisztikai hivatal, adóhivatal igazgatóságai. Bővebben: DAVID ŠPAČEK – JURAJ NEMEC (2018): *Public administration characteristics and performance in EU28: The Czech Republic*. Brussels, European Commission, 181–182.

Csehországban rendkívül magas számú, összesen 6249 település létezik jelenleg.⁴⁵ A helyzetet az bonyolítja, hogy a települési önkormányzatok feladat- és hatásköre nem azonos, ez alapján pedig további csoportokba oszthatók.⁴⁶ A téma szempontjából, vagyis az átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörgyakorlás szerint a következő három csoport különíthető el:

- III. típusú önkormányzatok kiterjesztett hatáskörrel (*obce s rozšířenou působností*) (számuk 205)
- II. típusú önkormányzatok kijelölt irodával (*obce s pověřeným obecním úřadem*) (388 municipalities)
- I. típusú önkormányzatok (*obce* – minden önkormányzat).⁴⁷

A vázolt típusok feladatellátás rendszere alapján alakulnak. Ennek megfelelően a III. típusú önkormányzatok rendelkeznek a legtöbb átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörrel, beleértve a II. és III. szinten található feladatokat is. A 205 kiterjesztett hatáskörrel rendelkező önkormányzat kizárólagos feladatai közé tartoznak – ezzel párhuzamosan pedig illetékességi területe a korábbi járáshoz hasonlóan alakul – például a személy azonosító igazolvány kiadása, útlevélfelügyelet, erdészeti, vadászati, halászati igazgatás, valamint a gyámhatósági feladatok. A II. típusú önkormányzatok látják el többek között a mezőri, környezetvédelmi és feladatokat, illetve minden önkormányzat feladata például a közlekedés-felügyelet. Tovább bonyolítja a rendszert, hogy az építészeti feladatok 1036 települési önkormányzathoz tartoznak.

A kerületi vagy tartományi önkormányzatok feladat- és hatáskörébe tartozik például a műemlékvédelem, jogszabályban meghatározott polgári védelmi feladatok.⁴⁸

A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet a Belügyminisztérium látja el. Csehországban. Ezzel szemben az átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörök gyakorlása esetén felügyeleti jogkör illeti meg az adott ágazati szervet.⁴⁹

Lengyelországban szintén jelentős számú államigazgatási feladat intézésében vesznek részt az egyébként háromszintű önkormányzatok. Elsőfokú államigazgatási hatósági hatáskörben⁵⁰ járnak el a települési önkormányzatok (illetve azok szervei) például a személyi adat- és lakcímnnyilvántartási, egyéni vállalkozói tevékenységgel kapcsolatos ügyekben, az anyakönyvi és földhivatali eljárások, vagy személy-ta-

⁴⁵ <http://www.smocr.cz/en/important-info/structure-of-territorial-self-government.aspx> Megtekintés: 2019. 06. 12.

⁴⁶ Lásd: JAN HLADÍK – VÁCLAV KOPECKÝ (2013): *Public administration reform in the Czech Republic*. Association for International Affairs, Research Paper 3/2013. <https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz-RP-2013-3.pdf> 114. Megtekintés: 2019. 06. 13.

⁴⁷ Stanislav KADEČKA (2012): Local Government in the Czech Republic. In: Angel-Manuel MORENO ed. (2012): *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 114.

⁴⁸ DAVID ŠPAČEK – JURAJ NEMEC (2018): i.m. 182.

⁴⁹ FAZEKASNÉ PÁL EMESE (2019): i.m. 90.

⁵⁰ A hatályos lengyel jogi szabályozás elemzésére részletesen: MARTA MULAWA (2013): Classification of the Tasks of Local Governmental Units in Poland in the Light of Fundamental Legal Acts – Discussion of Selected Aspects. *Barometr Regionalny. Analizy i prognozy*, 2013/2. 33–42.

xi szolgáltatás engedélyezése, illetve mentális gondozási díj megállapítása során.⁵¹ A járási és vajdasági önkormányzatok alapvetően kevesebb államigazgatási feladat- és hatáskörrel rendelkeznek, amely a szubszidiaritás elvével magyarázható.⁵² Ehhez kapcsolódik, hogy a feladatok jellegüket tekintve is különböznek, mivel ezeken a szinteken több közszolgáltatás-szervezési és kevesebb hatósági jellegű feladat található a települési szinthez képest.

Szlovákiában – a többi országhoz hasonlóan – a 2000-es években a közigazgatás-fejlesztés meghatározó iránya a decentralizáció lett. Ennek megfelelően számos államigazgatási feladat- és hatáskört ruháztak át jogszabály alapján a helyi önkormányzatok részére, például úthatósági, építéshatósági, környezetvédelmi hatósági feladatok egy része és anyakönyvi ügyek.⁵³ Tekintettel az ország szétaprózódott településszerkezetére, a feladatok megfelelő színvonalon történő ellátása számos, kisebb települési önkormányzat számára nagy terhet jelentett, annak ellenére is, hogy ebben az esetben (elméletileg) saját pénzügyi forrásaik nem érintettek. A probléma megoldására a jogalkotó lehetővé tette a közös önkormányzati hivatalok létrehozását. Jelenleg 233 ilyen hivatal működik az országban.⁵⁴

A helyi önkormányzatok átruházott államigazgatási feladat- és hatáskörei tekintetében egy központi közigazgatási szerv, a Kormányhivatal hatékonysági szempontú ellenőrzést lát el.⁵⁵

2009-ben Magyarországon közel 10 millió elsőfokú államigazgatási hatósági ügyet intéztek a települési önkormányzatok – kiemelten pedig a jegyzők – államigazgatási hatáskörükben.⁵⁶ A 2010. évtől a hazai közigazgatás-fejlesztés irányai megváltoztak, hangsúlyozva egy erősebb állami közigazgatás, témánk kapcsán a területi államigazgatás szervezeti integrációjának szükségességét és ehhez kapcsolódóan az önkormányzatok által ellátott államigazgatási feladatok felülvizsgálatát.⁵⁷ Ennek eredményeképpen egy vegyes rendszer jött létre. Az átruházott államigazgatási feladatok

jelentős része került át a 2013-ban kialakított járási hivatalokhoz.⁵⁸ Ugyanakkor a jegyző továbbra is számos, lényeges államigazgatási hatáskör gyakorlója maradt.⁵⁹

5. Összegzés

Az államigazgatási hatósági feladat- és hatáskörök gyakorlásában Csehországban egyértelműen a decentralizáció szervezete dominál, amelynek magyarázata, hogy egységes – ebben a megközelítésben integrált – közigazgatási szervrendszerrel rendelkezik, vagyis az államigazgatási és önkormányzati alrendszer éles elválasztása a többi visegrádi országtól eltérően nem valósul meg.

Magyarország, Szlovákia és Lengyelország területi államigazgatási rendszere a duális közigazgatás kiépítésén túl számos, egyéb ponton kapcsolódik egymáshoz, sőt a jelenlegi folyamatok bizonyos tekintetben azonos irányba is mutatnak, alapvető országbeli specifikumok mellett.

Az elmúlt években zajlott permanens szervezeti integráció eredményeképpen, a területi államigazgatási szervek száma jelentősen csökkent, ezzel párhuzamosan pedig az általános hatáskörű területi szervek feladat- és hatásköre nőtt Szlovákiában és Magyarországon is. Mindkét ország területi államigazgatásáról elmondható, hogy a szervezeti integráció magas fokú, emellett az utóbbi évek közigazgatás-fejlesztési irányai az e-közigazgatás mellett az egyablakos ügyintézés továbbfejlesztése irányába mutatnak. Érdekes, hogy Magyarországon a helyi önkormányzatok – a kezdeti elképzelésektől eltérően – továbbra is részt vesznek az államigazgatási feladatok ellátásában, amelyek önkormányzati feladatoktól történő elválasztása tisztán nem valósult meg, sőt párhuzamosságok is jelen vannak. Lényeges különbség továbbá, hogy a kormányhivatalok és járási hivatalok belső szervezeti egységei nem rendelkeznek önálló feladat- és hatáskörökkel, amely a fentiekben kifejtett dilemmákat veti fel.

A lengyel területi államigazgatás szervezete szintén integrált. Ez az integráció részben szervezeti, de még inkább működési értelemben értelmezhető, hiszen a vajdák az integrációval nem érintett területi államigazgatási szervek irányába is erős jogosítványokkal rendelkeznek. A legutóbbi közigazgatási reformok végső soron az államigazgatási alrendszer szerveinek erősödését eredményezték, ezzel párhuzamosan pedig a helyi demokrácia és önkormányzás tartalmát változtatták meg, elsősorban a végbement feladat- és hatásköri koncentráció hatására.⁶⁰ Erre a megállapításra erősít rá az Európa Ta-

⁵¹ Vesd össze: Adam SAUER (2013): The System of the Local Self-Governments in Poland. Association for International Affairs, Research Paper 6/2013. 11-12. <https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz-RP-2013-6.pdf> Megtekintés: 2019. 05. 19.

⁵² A járási és a vajdasági önkormányzatok átruházott feladat- és hatásköreiből bővebben lásd: u.o. 12-13.

⁵³ Bővebben lásd: Juraj NEMEC (2018): Public Administration Reforms in Slovakia: Limited Outcomes (Why?). *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2018/1. 127. <https://content.sciendo.com/view/journals/nispa/11/1/article-p115.xml> Megtekintés: 2019. 06. 13.

⁵⁴ Részletesen lásd: Jochen FRANZKE – Daniel KLIMOVSKÝ – Uroš PINTERIČ (2016): Does Inter-Municipal Cooperation Lead to Territorial Consolidation? A Comparative Analysis of Selected European Cases in Times of Crisis. In: Sabine KUHLMANN – Geert BOUCKAERT (2016): *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*. Palgrave Macmillan, 81–98.

⁵⁵ Statute of the Government Office of the Slovak Republic. 162/2007. Approved by the Gov. Article 4. (1) 5. point.

⁵⁶ A jegyzők feladatának körülbelül 70%-át államigazgatási feladatok jelentették. Lásd bővebben: ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BALLA Zsuzsanna – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett (2014): *Helyi önkormányzatok*. Harmadik, átdolgozott kiadás. Debrecen, DUPress, 70–71.

⁵⁷ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program 11.0 és 12.0.

⁵⁸ Többek között gyámhatósági, környezetvédelmi, okmányirodai feladatok.

⁵⁹ Többek között hagyatéki eljárás, anyakönyvi eljárás, adóigazgatás, gyermekvédelmi és önkormányzati szociális ellátások, egyes építési hatósági ügyek stb. Bővebben lásd: ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BALLA Zsuzsanna – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett (2014): i.m. 71–72.

⁶⁰ Lásd: Jan A. WENDT: Problems of Local Government in Poland. In: Mehmet MECEK – Bekir PARLAK – Emin ATASOY (szerk.): *Kent Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Etkin Belediyecilik Uygulamaları*, Ankara, Nobel Akademik Yayincılık Eğitim Danışmanlık, 2018. 27-33. https://www.researchgate.net/publication/330369735_Problems_of_Local_Government_Development_in_Poland Megtekintés: 2019. 05. 29. és Mi-

nács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszusának CG36(2019)13. számú ajánlása is.⁶¹

Így összegezve elmondható, hogy bár a helyi önkormányzatok részt jelentős számú államigazgatási feladatokat látnak el – ugyanakkor csökkenő mértékben – ezzel párhuzamosan pedig az államigazgatási szervrendszer feladatgyarapodása figyelhető meg. A jelenlegi tendenciák tehát a decentralizációval szemben a centralizáció és dekoncentráció elveinek hangsúlyosabb érvényesítését jelentik.

Felhasznált irodalom

- ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BALLA Zsuzsanna – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett (2014): *Helyi önkormányzatok*. Harmadik, átdolgozott kiadás. Debrecen, DUPress.
- BALÁZS István (2015): Az államigazgatási hatósági szolgáltatások közigazgatás-szervezési modelljei. *Új Magyar Közigazgatás*, 2015/3. 2-13.
- BALÁZS István (2016): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig*. Debrecen, DUPress.
- BARANYAI Nóra (2013): *A kormányzás területi, történeti és társadalmi dimenziói*. Pécs, 100-110. http://www.rkk.hu/rkk/publications/phd/baranyai_ertekezes.pdf
- BARCZI Dávid (2016): The administration of employment in Slovakia. *Cadernos de Dereito Actual*, 2016/4. 83-95. <http://www.cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/102>
- BARTA Attila (2018): Messze-e a távol? Pillanatkép területi államigazgatásunk aktuális rendszeréről és ügyfélszolgálati megoldásairól. *Új Magyar Közigazgatás*, 2018/4. 11-19. http://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2018/4/02_tanulmanyok_Allamigazgatas.pdf
- CHANDLER, J. A. ed. (2014): *Comparative Public Administration, 2nd Edition*. London, Taylor & Francis, 2014.
- DUDINSKÁ, Irina – CIRNER, Michal (2016): Crucial Legislative Reforms in Public Administration in Slovakia Since 1990. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 2016/1. 25–41. <https://akademiai.com/doi/abs/10.1556/2052.2016.57.1.3> DOI: 10.1556/2052.2016.57.1.3
- Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszus CG36(2019)13. számú ajánlása. <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-poland-monitoring-committee-rapporteur/1680939003>
- FAZEKASNÉ PÁL Emese (2019): *A törvényesség biztosítása a közigazgatásban, különös tekintettel a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletére*. Pécs. <https://ajk.pte.hu/files/file/>

doktori-iskola/fazekasne-pal-emese/fazekasne-pal-emese-vedes-ertekezes.pdf

- FRANZKE, Jochen – KLIMOVSKÝ, Daniel – PINTERIČ, Uroš (2016): Does Inter-Municipal Cooperation Lead to Territorial Consolidation? A Comparative Analysis of Selected European Cases in Times of Crisis. In: KUHLMANN, Sabine – BOUCKAERT, Geert (2016): *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons*. Palgrave Macmillan, 2016. 81-98.
- GERENCSÉR Balázs Szabolcs szerk. (2015): *Összehasonlító és Európai Uniós közigazgatási jog*. Budapest, Pázmány-Press, 2015.
- HALÁSKOVÁ, Martina (2015): Public Administration in EU Countries. Selected comparative approaches. *Central European Review of Economic Issues*. 2015/18. 45-58. <https://www.ekf.vsb.cz/export/sites/ekf/cerei/cs/cisla/vol18/vol18num1/dokumenty/VOL18NUM01PAP04.pdf>
- HEGYESI Zoltán (2019): A járások szerepe az államigazgatási hatósági feladatok ellátásában. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2019/1. 4–21. https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/WEB-PPB_2019_1---004-021_Hegyesi.pdf DOI: 10.32575/ppb.2019.1.1
- HLADÍK, Jan – KOPECKÝ, Václav (2013): *Public administration reform in the Czech Republic*. Association for International Affairs, Research Paper 3/2013. <https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz-RP-2013-3.pdf>
- JACKO, Tomáš – MALÍKOVÁ, Ludmila (2013): Public Administration in Slovakia – One Step forward, Two Steps back? In: VINTAR, Miro – ROSENBAUM, Allan – JENEI, György – DRECHSLER, Wolfgang (2013): *The Past, Present and the Future of Public Administration in Central and Eastern Europe*. Pozsony, NISPACEE Press, 227-250.
- KACZMAREK, Tomasz (2016): Administrative division of Poland – 25 years of experience during the systemic transformation. *EchoGéo*, 2016/35. 1-17. <https://journals.openedition.org/echogeo/14552#text> DOI: 10.4000/echogeo.14514
- KADEČKA, Stanislav (2012): Local Government in the Czech Republic. In: MORENO, Angel-Manuel ed. (2012): *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 111–133.
- KASIŃSKI, Michał (2018): Ethical and political dilemmas of local self-government in Poland in the course of systemic transformations (1990–2018). *Annales. Ethics in Economic Life*, 2018/7. 7-26. http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2018/2018_7_kasinski_7_26.pdf DOI: 10.18778/1899-2226.21.7.01
- KLIEROVÁ, Martina – KÚTIK, Jan (2017): From Old Public Administration to the New Public Service. *Social & Economic Review*, 2017/2. 86-93. <https://fsev.tnuni.sk/revue/papers/170.pdf>
- KLIMOVSKÝ, Daniel (2014): *Inter-municipal Cooperation in Slovakia. The Case of REGions with Highly Fragmented Municipal Structure*. Novo Mesto, Faculty of Organization Studies.

chał KASIŃSKI: Ethical and political dilemmas of local self-government in Poland in the course of systemic transformations (1990–2018). *Annales. Ethics in Economic Life*, 2018/7. 7-26. http://www.annalesonline.uni.lodz.pl/archiwum/2018/2018_7_kasinski_7_26.pdf Megtekintés: 2019. 05. 29.

⁶¹ Lásd: Európa Tanács Helyi és Regionális Önkormányzatok Kongresszus CG36(2019)13. számú ajánlása. <https://rm.coe.int/local-and-regional-democracy-in-poland-monitoring-committee-rapporteur/1680939003> Megtekintés: 2019. 06. 06.

- KOI Gyula (2010): Adminisztratív komparatiztika: tegnap, ma, holnap. *Közjogi Szemle*, 2010/1. 41-45.
- KOVÁČOVÁ, Eleonóra (2015): The System of Public Administration in the Slovak Republic. Pozsony, Banská Bystrica.
- KUHLMANN, Sabine – WOLLMANN, Hellmut (2014): Introduction to Comparative Public Administration. Administrative systems and reforms in Europe. Cheltenham, Northampton, Edward Elgar
- KUHLMANN, Sabine – WOLLMANN, Hellmut (2019): *Introduction to Comparative Public Administration. Administrative systems and reforms in Europe*. Second edition. Cheltenham, Northampton, Edward Elgar.
- KULESZAD, Michał – SZEŚCIŁO, Dawid (2012): Local Government in Poland. In: Angel-Manuel MORENO (szerk.): *Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 485–507.
- LŐRINCZ Lajos (1999): Összehasonlítás a közigazgatásban. *Magyar Közigazgatás*, 1999/5. 225–230.
- LŐRINCZ Lajos szerk. (2006): *Közigazgatás az Európai Unió tagállamaiban*. Budapest, Unió, 18.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda.
- MARIŠOVÁ, Eleonóra – MALATINEC, Tomáš – GREŠOVÁ, Lucia (2013): The Europeanization of the Slovak Administrative Law and Current State Administration Reform in the Agriculture, Forestry and Land Sector. *Agrárne právo EÚ*, 2013/2. 72-80. <https://content.sciendo.com/view/journals/eual/2/2/article-p72.xml> DOI: 10.2478/eual-2013-0010
- MARIŠOVÁ, Eleonóra – PÉTERI Gábor (2012): *Administrative Law*. Nitra, Slovak University of Agriculture, 2012.
- MASÁROVÁ, Jana – KOIŠOVÁ, Eva – HABÁNIK, Jozef (2017): Public Administration in the Territory of the Slovak Republic after 1990. *Sociálne Ekonimická Revue*, 2017/1. 52–64. <https://fsev.tnuni.sk/revue/papers/178.pdf>
- MIHÁLIK, Jaroslav – ŠRAMEL, Bystrík (2018): Supervision of public prosecution service over public administration: the case study of Slovakia. *Public Policy and Public Administration*, 2018/2. 192-202. <https://www3.mruni.eu/ojs/public-policy-and-administration/article/view/4563>
- MOŽDZEŇ-MARCINKOWSKI, Michał (2012): *Introduction to Polish Administrative Law. Second Revised Edition*. C.H. Beck, Warsaw.
- MULAWA, Marta (2013): Classification of the Tasks of Local Governmental Units in Poland in the Light of Fundamental Legal Acts – Discussion of Selected Aspects. *Barometr Regionalny. Analizy i prognozy*, 2013/2. 33–42.
- NEMEC, Juraj (2018): *Public administration characteristics and performance in EU28: Slovakia*. Brussels European Commission.
- NEMEC, Juraj (2018): Public Administration Reforms in Slovakia: Limited Outcomes (Why?). *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 2018/1. 115-134. <https://content.sciendo.com/view/journals/nispa/11/1/article-p115.xml>
- ONGARO, Edoardo ed. (2019): *Public Administration in Europe. The Contribution of EGPA*. New York, Palgrave Macmillan.
- PAWŁOWSKI, Sławomir (2011): Administrative Law. In: DAJCZAK, Wojciech – SZWARC, Andrzej J. – WILIŃSKI, Paweł eds. (2011): *Handbook of Polish law*. Warszawa, Bielsko-Biała, Wydawnictwo Szkolne PWN, 243–270.
- POSPÍŠIL, Petr – LEBIEDZIK, Marian (2017): Some of the theoretical basis of local self-government in the Czech Republic. *DANUBE: Law, Economics and Social Issues Review*, 2017/1. 31–43. <https://content.sciendo.com/view/journals/danb/8/1/article-p31.xml>
- PRZYBOJEWSKI, Jacek (2014): Principle of decentralization of public power in Poland. *Law and Administration in Post-Soviet Europe. The Journal of Kolegium Jagiellońskie Toruńska Szkoła Wyższa*. 2014/1. 28-37. <https://content.sciendo.com/view/journals/lape/1/1/article-p28.xml> DOI: 10.2478/lape-2014-0003
- RANDMA-LIIV, Tiina – DRECHSLER, Wolfgang (2017): Three decades, four phases: Public administration development in Central and Eastern Europe, 1989–2017. *International Journal of Public Sector Management*, 2017/6-7. 595–605. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-06-2017-0175>
- RENÉ, Seerden J.G.H. ed. (2018): *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States, A Comparative Analysis, 3e Édition*. Cambridge, Intersentia.
- ROSE-ACKERMAN, Susan – LINDSETH, Peter – EMERSON, Blake eds. (2017): *Comparative Administrative Law, 2nd Edition*. Cheltenham, Northampton, Edward Elgar.
- SAKOWICH, Marcin (2017): Rebirth of Local Government in Poland: 25 years of Decentralization Reform. In: RUANO, José Manuel – PROFIROIU, Marius EDS. (2017): *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*. Palgrave Macmillan, Springer, 2017. 327–352.
- SAUER, ADAM (2013): *The System of the Local Self-Governments in Poland*. Association for International Affairs, Research Paper 6/2013. <https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz-RP-2013-6.pdf>
- ŠPAČEK, David – NEMEC, Juraj (2018): *Public administration characteristics and performance in EU28: The Czech Republic*. Brussels, European Commission, 2018.
- SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula szerk. (2011): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*. Budapest, Complex.
- TEMESI István (2006): *Regionalizmus és regionalizáció*, Pécs. <https://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/temesi-istvan/temesi-istvan-vedes-ertekezes.pdf>
- TEMESI István (2016): Az állam területi képviselete Európában. *Pro Publico Bono – Magyar közigazgatás*. 2016/3. 106–137.
- WENDT, Jan A. (2018): Problems of Local Government in Poland. In: MECEK, Mehmet – PARLAK, Bekir – ATASOY, Emin eds. (2018): *Kent Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Etkin Belediyecilik Uygulamaları*, Ankara, Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık, 27–33. https://www.researchgate.net/publication/330369735_Problems_of_Local_Government_Development_in_Poland