

NEMZETI
KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
VEZETŐ-ÉS TOVÁBBKÉPZÉSI INTÉZET

NAGY MARIANNA
**A közigazgatási jogi norma,
a közigazgatási jogviszony,
a közigazgatási jogi szankció**



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.

Szerző:

© NAGY MARIANNA

Kiadja:

© NKE, 2014

Felelős kiadó:

PATYI ANDRÁS

rektor



Tartalom

I. A közigazgatási jogi norma	4
1. A jogi norma fogalma, önállósága	4
2. A jogi norma fajtái	4
a. A norma funkciója szerint	4
b. Tartalmuk szerint	8
c. Érvényesülési módjuk szerint	8
d. Szerkezetük szerint	8
Ellenőrző kérdések	10
II. A közigazgatási jogi jogviszony	11
a. A közigazgatási jogviszony fogalma	11
b. A közigazgatási jogviszonyok alanya, tartalma, tárgya	11
c. A közigazgatási jogviszonyok fajtái	12
Ellenőrző kérdés	13
III. A közigazgatási jogi szankció	15
1. A közigazgatás jogi szankció fogalma	15
a. A jogsértés	15
b. Hátrány okozása	16
c. A közigazgatási jogi szankció és a kényszer	16
d. A közigazgatási jogi szankció alkalmazására jogosult szervek	17
2. A közigazgatási jogi szankció fajtái	17
a. Anyagi és eljárásjogi szankciók	17
b. Szubjektív és objektív szankciók	18
c. Represszív és nem represszív szankciók	18
d. Speciális anyagi jogi szankciók	19
e. Szabálysértések	19
3. A közigazgatási szankcionálás feletti kontroll	20
Ellenőrző kérdések	21
Fogalomtár	23

I. A közigazgatási jogi norma

1. A jogi norma fogalma, önállósága

A jogi norma fogalmát többféle értelemben használják. Leggyakrabban azonosítják a jogszabállyal, azonban ez az értelmezés sem a jogalkalmazót, sem pedig a jogalkotót nem segíti, hanem inkább zavarja a helyes jogalkalmazásban. Egy jogszabály ugyanis az esetek túlnyomó többségében több jogi normát tartalmaz, hiszen számos olyan jogszabályt ismerünk, amely akár többféle, egymástól eltérő tematikájú magatartási szabályt is hordoz. Egy életviszonyra ráadásul több jogszabály is vonatkozik, ezért tehát nem lehet azonosítani a jogi normát a jogszabállyal.

A jogi a norma a **jog** legkisebb, **még önállóan értelmezhető és végrehajtható alapegysége**, olyan általánosan kötelező **magatartási szabály**, amely önállóan is alkalmazható, alkalmas a jogalkotó által megkívánt hatás kiváltására. Jogi norma csak olyan a jogalkotó által kibocsátott magatartási szabály lehet, amelyet a jogalkotási eljárásról szóló szabályok szerint adtak ki, és megfelel a jogi aktusokkal szemben támasztott követelményeknek. Nem tekinthető tehát önálló jogi normának, ha nem tartalmaz magatartási szabályt a rendelkezés. Így **nem önálló** jogi normák a **definiáló szabályok**, amelyek valamely fogalom értelmezését adják, vagy az **utaló szabályok**, amelyek valamely más jogi normára hivatkoznak.

Példa a definiáló normára:

1. § E rendelet alkalmazásában:

1. *forgalmi számla: olyan elektronikus számla, ami a származási garancia kiállítására, átruházására és felhasználására vonatkozó adatokat tartalmazza az adott számlatulajdonos vonatkozásában;*

2. *származási garancia-nyilvántartás: olyan, a forgalmi számlák összességét tartalmazó elektronikus közhiteles hatósági nyilvántartás, amely tartalmazza a származási garanciákra, valamint azok kiállítására, átruházására, felhasználására vonatkozó adatokat;*

3. *származási garancia tulajdonosa: a forgalmi számlával rendelkező termelő, valamint a forgalmi számlával rendelkező származási garancia vásárlója;*

4. *származási garancia vásárlója: az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, aki a származási garanciát a kezelőrendszeren keresztül átruházás útján szerzi meg.*

Példa az utaló normára:

A közigazgatási szakvizsga-kötelezettségre a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény 118. § (9) bekezdése az irányadó.

A jogi norma általánossága két értelemben is használatos: egyrészt jelenti, hogy a jogi norma nagyszámú, vagy meghatározatlan számú címzetteknek szól, másrészt attól általános, hogy a normában foglalt magatartást a címzetteknek folyamatosan, vagy ismétlődően kell tanúsítania.

2. A jogi norma fajtái

a. A norma funkciója szerint

A jogi normákat **többféleképpen** csoportosíthatjuk. A leggyakoribb csoportosítás a **funkció alapján** történő felosztás, amely azt vizsgálja, hogy milyen módon alakítják a címzettek viszonyait. Ez alapján megkülönböztetünk anyagi jogi és alaki jogi normákat. A közigazgatási jogban ezek egy jogágban találhatók, gyakran egy jogszabályban is egymás mellett léteznek. **Anyagi jogi** a norma, ha a címzettek életviszonyait aktívan alakítja, akár a címzettek szándékai ellenére is. Az anyagi jogi normák mindig a „mit kell tenni?” kérdésre válaszolnak. Ezek a normák tartalmazzák a jogalkotó akaratainak lényegét, szabályozzák a természetes személyek és szervezetek magatartási szabályait, a közigazgatási szervek felépítését és működését, a közigazgatás ellenőrző tevékenységét stb. Az **alaki jogi normák** a cselekvés módjára vonatkoznak, mindig a „hogyan kell tenni?” (t.i. az anyagi jogi normában foglalt kötelezettséget, hogyan kell

érvényesíteni a jogosultságot?) kérdésre adnak választ. Az alaki jogi normák tehát az anyagi jogi normák érvényesülésének módját szabályozzák, de nem tekinthetők másodlagosnak, hiszen egy jogállamban alapvető fontosságú, hogy a közigazgatás átlátható, kiszámítható eljárásban valósítsa meg a feladatait. Az anyagi jogi normák körébe a következő normafajták tartoznak.

– *Szervezettípust intézményesítő normák*

Ezek a normák nem konkrét közfeladatot ellátó szervet hoznak létre, hanem valamely szervezettípust intézményesítenek. Általában definiálják a szervezettípus rendeltetését, feladatát, jogállását a szervezetrendszerben.

Pl.: „**Az általános iskola: 10. §** Az általános iskolában nyolc évfolyamon országosan egységes követelmények szerint alapfokú nevelés-oktatás folyik. Az általános iskola a tanulót az érdeklődésének, képességének és tehetségének megfelelően felkészíti a középfokú iskolai továbbtanulásra.”

– *Feladatot meghatározó normák*

A feladatmeghatározó normák a szervezet tevékenységének határait jelölik ki, azokat a tevékenységi köröket határozzák meg, amelyekért az adott szerv felelős.

Pl.: **2. § (1)** *Földmérési és térképészeti állami alapfeladatnak minősül:*

- a) az állami térképi adatbázisok létesítése, fenntartása és működtetésének biztosítása országos lefedettséggel,
- b) az állami alapadatok előállítás, karbantartása, kezelése, tárolása és szolgáltatása,
- c) a honvédelmi célú földmérési és térképészeti tevékenység,
- d) a nemzetközi kötelezettségből származó földmérési, térképészeti, távérzékelési és térinformatikai feladatok ellátása,
- e) a magyarországi hivatalos földrajzi nevek megállapítása, nyilvántartása és abból adatok szolgáltatása,
- f) a földmérési, térképészeti és távérzékelési tevékenység országos összhangjának biztosítása, a szakmai követelmények meghatározása és érvényesülésük ellenőrzése,
- g) az a)-f) pontokkal kapcsolatos kutatás és műszaki fejlesztés,
- h) a nemzeti téradat-infrastruktúra alapjainak létrehozása és fenntartása.

– *Hatáskört meghatározó normák*

A hatáskört megállapító normák nélkül a feladatmeghatározó normák sem működnek. A hatáskört megállapító normák a feladatok végrehajtásához szükséges jogi eszközöket biztosítják a közigazgatási szervek számára. Ezek a normák határozzák meg azokat a konkrét jogi megoldásokat, amelyeket a feladatkör teljesítéséhez igénybe vehet a hatáskörrel rendelkező szerv. Ezek a normák határozzák meg, hogy mit tehet az adott szerv a szervezetrendszeren kívül álló címzettekkel kapcsolatban (hatósági jogalkalmazás), illetve a szervezetrendszeren belül az alárendelt szervekkel való viszonyában (irányítási jogosítványok).

Pl.: **61. § (1)** *A halgazdálkodási szabályok és a halgazdálkodással összefüggő állami feladatok végrehajtását a halgazdálkodási hatóság végzi.*

(2) *A halgazdálkodási hatóság hatósági feladatainak ellátása során*

- a) külön térítés fizetése nélkül a halgazdálkodási vízterületre és az azzal érintett ingatlanra bejárhat;
- b) a kerítéssel elzárt magánterületre is beléphet, az ingatlanon, illetve a vízparton szemlét, vizsgálatot tarthat;
- c) a halgazdálkodásra jogosulttól, a halásztól, a horgásztól a halgazdálkodási tevékenységgel összefüggésben felvilágosítást, adatot, igazolást kérhet;
- d) a halgazdálkodásra jogosultnak a halgazdálkodási joggal kapcsolatos iratait, dokumentumait, - az adatvédelemre, valamint a titoktartásra vonatkozó jogszabályok figyelembevételével - megismerheti és azokról másolatot, illetve kivonatot készíthet, valamint a nyilvántartásaiba betekinthez;
- e) a halgazdálkodási vízterületen a halászat állapotáról megfigyelést végez;
- f) a halállományt veszélyeztető tevékenység abbahagyását, illetve a tevékenységtől való tartózkodást rendelhet el;
- g) halpusztulás esetén a haltetem elszállítását ellenőrizheti;

- h) jogosulatlan vagy nem megengedett módon való halászat, horgászat esetén a kifogott halat, valamint a kifogáshoz használt eszközt - elismervény ellenében - visszatarthatja;*
- i) jogosulatlanul kifogott hal azonnali visszaengedését elrendelheti;*
- j) a halgazdálkodási jog hasznosításával összefüggő jogszabálysértés észlelése esetén eljár; illetőleg az illetékes hatóságnál eljárást kezdeményez;*
- k) engedélyezi halfajnak a Pannon biogeográfiai régió kívülről behozott egyede vagy ennek továbbtenyésztéséből származó utódja telepítését;*
- l) a halgazdálkodással összefüggő berendezéseket, eszközöket ellenőrizheti;*
- m) eljárása dokumentálására a helyszínen kép-, illetve hangfelvételt készíthet;*
- n) jogszabálysértés alapos gyanúja esetén jogosult a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére is a lezárt ingatlanok területére, üzlethelyiségbe, üzemi helyiségbe belépni és ott az ellenőrzést lefolytatni akkor is, ha azok egyidejűleg lakás céljára szolgálnak, továbbá szállítóeszközöket, dokumentációt, számviteli bizonylatokat ellenőrizni.*

- *A jogalanyok jogait és a kötelezettségeit meghatározó normák*

A közigazgatási jog aktívan alakítja a címzettek életviszonyait, akár azok akarata ellenére is. A jogokat, kötelezettségeket megállapító normák ezekbe a mindennapi életviszonyokba avatkoznak bele. Ezek lehetnek olyanok, amelyeket a címzettek maguktól is végeznének, akár szabályozza az állam, akár nem. Ilyen például a közlekedés. Akkor is közlekednének az emberek, ha nem lenne KRESZ, de valószínűleg jóval nagyobb káosz lenne az utakon. A KRESZ szabályai alapján egymáshoz igazodnak, és kevesebb konfliktussal jár a tevékenység. Vannak olyan tevékenységek, amelyeket maguktól nem, vagy nem feltétlenül gyakorolnának az emberek, de állam előírására kénytelenek elvégezni. Ilyen például az adófizetés vagy a kötelező polgári védelmi szolgálat.

- Pl.: 8. § (1)** *A halgazdálkodásra jogosult köteles a hasznosított vízterület halállományát, életközösségét, valamint a hal élőhelyét védeni, a hal természetes táplálékszerzését és szaporodását elősegíteni, továbbá áradás vagy a víztest kiszáradásának veszélye esetén az őshonos halfajok mentését elvégezni.*
- (2)** *A veszélyeztetett őshonos halállományok mentése a halgazdálkodásra jogosult kötelezettsége. Ha az adott vízterületen nincs halgazdálkodásra jogosult, a halállomány mentését - az e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározottak szerint - a halgazdálkodási hatóság végezteti el.*

- *Szankcionáló normák.*

A szankcionáló normák önálló normának minősülnek, mégpedig olyan normának, amelyek valamely másik, rendszerint kötelezettséget szabó norma címzettjével szemben alkalmazhatók, amennyiben a címzett megszegte a jogi normában foglalt kötelezettségét. Ilyenkor a szankciót egy másik norma tartalmazza. A szankcionáló norma valamilyen hátrányos következménnyel jár a címzetre nézve. (A szankcióról lásd a fejezet későbbi pontját.)

- Szankcionáló norma pl.: 66. § (1)** *A halgazdálkodási hatóság halgazdálkodási bírságot szab ki a halgazdálkodásra jogosulttal szemben, ha*
- a) a halgazdálkodási terv szerinti kötelezettségének a halgazdálkodási hatóság figyelmeztetése ellenére nem tesz eleget;*
 - b) a halgazdálkodási tervtől engedély nélkül eltér;*
 - c) a halgazdálkodási hatóság hozzájárulása nélkül olyan fajú vagy korosztályú halat telepít, amelyet jogszabály tilt vagy a halgazdálkodási terv nem tartalmaz, ha egyidejűleg az 52. § (3) bekezdésben foglalt valamely intézkedésre is sor került;*
 - d) megsérti a hal és élőhelyének védelmére vonatkozó, e törvényben foglalt előírásokat;*
 - e) nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségének nem tesz eleget;*
 - f) állami horgászjeggyel, turista állami horgászjeggyel, állami halászejeggyel nem rendelkező személy számára területi jegyet ad;*
 - g) megszegi a halászati örök alkalmazásával és bejelentésével kapcsolatos előírásokat.*
- (2)** *A halgazdálkodási hatóság halgazdálkodási bírságot szab ki a halgazdálkodási vízterülettel érintett ingatlan tulajdonosára, használójára, ha a halgazdálkodási szolgalmi jog gyakorlását jelentős mértékben akadályozza.*

Az alaki jogi normák altípusai:

- *Szervezeti normák*

A szervezeti normák a szervezeten belüli belső egységeket, a belső struktúráját határozzák meg.

Pl.: 3. § (1) A fővárosi és megyei kormányhivatal a kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egységekből (a továbbiakban: törzshivatal), valamint ágazati szakigazgatási szervekből (a továbbiakban: szakigazgatási szerv) áll.

(2) A szakigazgatási szervek törvény vagy kormányrendelet rendelkezése alapján önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egységekkel rendelkezhetnek.

(3) A törzshivatal és a szakigazgatási szervek egy költségvetési szervet képeznek.

- *A belső eljárást szabályozó normák*

A belső eljárást szabályozó normák a szervezeten belüli kapcsolatokat, belső vezetési viszonyokat és mellérendeltségi kapcsolatokat rendezik.

- *Ügyviteli normák*

Az ügyviteli normák főként technikai szabályok, az iratkezelés (papíralapú és elektronikus irat egyaránt!) szabályait rögzítik: érkeztetés, iktatás, szignálás, kiadmányozás, archiválás stb.

- *Ügyrendi normák*

Az ügyrendi normák a testületek szabályszerű eljárását határozzák meg, a határozatképességgel, testületen belüli döntéshozatal eljárásával foglalkoznak.

Pl.: 13. Ha a Kormány a jogi szabályozás indokoltságának vizsgálatára szakértői bizottságot hozott létre, annak jelentését az előterjesztéshez csatolni kell.

14. Törvénytervezet vagy országgyűlési határozattervezet esetében az előterjesztésnek tartalmaznia kell az előterjesztőnek az országgyűlési tárgyalási módra (sürgős, kivételes, kivételes és sürgős eljárás) vonatkozó javaslatát, valamint ennek indokait.

15. A nem jogszabály alkotására irányuló előterjesztésben meg kell jelölni az adott kérdéssel kapcsolatos döntési hatáskör jogalapját. Az előterjesztésnek pontosan megfogalmazott, a többféle értelmezés lehetőségét kizáró és a végrehajtás szempontjából ellenőrizhető határozati javaslatot kell tartalmaznia, szükség esetén rögzítve az ellenőrzés módját és felelőseit is.

16. Az előterjesztőnek javaslatot kell tennie a döntés, illetve az előterjesztés egyes részeinek minősített adattá nyilvánítására, közzétételének módjára, valamint más jogszabályoknak és határozatoknak a döntés következtében szükségessé váló módosítására, továbbá a feleslegessé váló korábbi jogszabályok és határozatok, illetve a tervezet módosító és hatályon kívül helyező rendelkezéseinek a hatálybalépésüket követő hatályon kívül helyezésére is.

17. Az előterjesztéshez tömör vezetői összefoglalót kell csatolni, amely az előterjesztés jelentőségéhez és jellegéhez igazodva tartalmazza az ügy és a döntési javaslat lényegét.

18. A közigazgatási és igazságügyi miniszter kötelezően alkalmazandó előterjesztés-mintát bocsát ki, illetve meghatározza az elektronikus ügyintézés alkalmazási rendszerét.

- *A hatósági (külső) eljárást szabályozó normák.*

A hatósági eljárást szabályozó normák érintik a legtöbb címzettet, hiszen a közigazgatás a rajta kívül álló személyekkel, szervezetekkel szemben lefolytatott eljárásokban ezeket alkalmazza. Ezek a normák teszik rutinszerűvé és az ügyfelek számára kiszámíthatóvá az eljárást. Szabályozzák az ügyfeleknek és az eljárás egyéb résztvevőinek a jogait és kötelezettségeit, valamint a közigazgatási hatóság jogait és kötelezettségeit.

23. § (1) Ha ugyanabban az ügyben

a) több hatóság állapította meg hatáskörét és illetékességét,

b) több hatóság állapította meg hatáskörének és illetékességének hiányát, és emiatt az eljárás nem indulhat meg vagy nincs folyamatban,

c) több illetékes hatóság előtt indult az eljárás, és a megelőzés alapján nem lehet eldönteni, hogy melyik hatóság jogosult az eljárásra,

az érdekelt hatóságok kötelesek egymás között megkísérelni a vita eldöntését.

(2) Az egyeztetést annak a hatóságnak kell kezdeményeznie, amelyiknél az eljárás később indult meg, amelyik hatáskörének és illetékességének hiányát később állapította meg, vagy amelyik hatóságnál az ügyfél az egyeztetés lefolytatása iránti kérelmét benyújtotta.

(3) Ha az (1) bekezdés szerinti eljárás nem vezetett eredményre, az eljáró hatóságot a következő szerv jelöli ki:

a) illetékességi összeütközés esetén a legközelebbi közös felügyeleti szerv, ennek hiányában a vita eldöntését kérő hatóság működési területe szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal,

b) hatásköri összeütközés esetén a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság.

b. Tartalmuk szerint

A jogi normák tartalmuk szerint I **jogosító – kötelező – tiltó** normák. A jogosító normák a címzettet valamely tevékenység végzésére, abbahagyására vagy a cselekvéstől való tartózkodásra hatalmazzák fel a címzettet. A kötelező normák valamely cselekvés kötelező elvégzésére irányulnak. Ha a cselekvéstől való tartózkodásra kötelez a norma, akkor tiltó normáknak nevezzük őket. Bizonyos normák feltételeket szabnak a cselekvés végzéséhez, ezeket **korlátozó normáknak** nevezzük.

c. Érvényesülési módjuk szerint

A jogi normák általánosan kötelező magatartási szabályok, amelyekből közvetlenül és közvetetten származhatnak jogok és kötelezettségek a címzettekre. Ha a jogi normából közvetlenül származhatnak jogok és kötelezettségek, akkor ún. önkéntes jogérvényesüléssel érvényesülő normáról beszélünk, ha a normában foglalt parancsot a címzett nem tudja a közigazgatás közreműködése nélkül teljesíteni, vagy a jogait gyakorolni, akkor ún. **jogalkalmazásos normával** van dolgunk. Az önkéntes jogérvényesülés esetén a címzett a jogi normában foglaltakat megérti, és követi, a közigazgatásnak csak ellenőrző szerepe van, és ha ennek során azt tapasztalja, hogy a normát megsértették, akkor szankciót alkalmaz. A jogalkalmazásos normánál a címzett hiába érti, de egyedül nem tudja követni a normát, mert annak érvényesüléséhez a közigazgatás valamelyik szervének (hatóságának) aktív közreműködése kell. Ilyenkor a címzett jogai, kötelezettségei részben a normából, részben az azt érvényesítő hatósági aktusból (határozatból) származnak.

Az önkéntes jogérvényesüléssel érvényesülő normára a legjobb példa a KRESZ, hiszen ha valaki ismeri a jobbra tarts! szabályát, akkor is be tudja (és be kell) tartani, ha nem áll mellette rendőr. A kötelezettség a normából származik, a rendőr ellenőrizheti a betartását, és ha hibát észlel, akkor szankciót alkalmaz. Ha azonban valaki jogszerűen házat szeretne építeni, hiába olvassa el, és esetleg érti is a vonatkozó jogszabályokat, csak akkor lesz jogszerű a tevékenysége, ha az adott telekre vonatkozóan az építési hatóság építési engedélyben konkretizálja a feltételeket, és rögzíti a konkrét építkezés feltételeit. Ilyenkor a címzett jogai és kötelezettségei részben közvetlenül a normából, részben pedig az azt konkretizáló hatósági határozatból, az építési engedélyből származnak. Az építkezést szintén ellenőrzi a hatóság, és ekkor az engedélyben foglaltak betartását is ellenőrzik. Ha ezt megsértik, akkor is szankciót alkalmaznak az építkezéssel szemben.

d. Szerkezetük szerint

A jogi norma szerkezeti elemei lehetnek: **a hipotézis (feltétel) és a diszpozíció (parancs)**. A hipotézis azoknak a valóságban megjelenő körülményeknek, feltételeknek a leírása, amelyeknek a bekövetkeztekor a normát alkalmazni kell. A diszpozíció a feltételek bekövetkeztekor követendő magatartási szabály, a jogalkotó által előírt parancs. Szerkezetük alapján ezért alapvetően **kétféle** jogi normát különböztethetünk meg: az ún. **kategorikus** jogi normát, amiben csak diszpozíció (parancs) van, és az ún. **hipotetikus** jogi normát, amely hipotézist és diszpozíciót egyaránt tartalmaz.

A kategorikus norma csak a követendő parancsot tartalmazza, amely általában kógens diszpozíció, vagyis a parancsot minden körülmények között teljesíteni kell. (Pl. kerékpárral az útpadkán, az úttesten és a járdán csak egy sorban szabad haladni.)

A hipotetikus normák megfogalmazhatók *ha – akkor szerkezetű mondatokban*. (Pl.: „Ha a személy- és vagyonbiztonság megkívánja, a hátramenethez a járművezetőnek gondoskodnia kell arra alkalmas irányító személy közreműködéséről. Az irányító személynek úgy kell elhelyezkednie, hogy folyamatosan lássa a jármű mögötti területet és a jármű vezetőjével is kapcsolata legyen.”)

Előfordulhat, hogy egy jogi normán belül nemcsak egy-egy feltétel vagy található, hanem több is. Ha több feltétel szerepel, ezeknek az egymáshoz aló viszonya lehet **vagylagos (diszjunktív)**, azaz ilyenkor nem kell az összes feltételnek bekövetkeznie, a diszpozíció alkalmazásához, elegendő bármelyik fennállása, a diszpozíciót alkalmazni kell.

Pl.: Ha ugyanabban az ügyben

a) több hatóság állapította meg hatáskörét és illetékességét,

b) több hatóság állapította meg hatáskörének és illetékességének hiányát, és emiatt az eljárás nem indulhat meg vagy nincs folyamatban,

c) több illetékes hatóság előtt indult az eljárás, és a megelőzés alapján nem lehet eldönteni, hogy melyik hatóság jogosult az eljárásra,

az érdekelt hatóságok kötelesek egymás között megkísérelni a vita eldöntését.

Ha a feltételeknek együtt kell fennállniuk, akkor ún. **konjunktív hipotézisről** beszélünk. Ilyenkor nem válogathat a jogalkalmazó, minden feltételt teljesíteni kell.

(Pl.: Járművet az vezethet, aki

a) a jármű vezetésére jogszabályban meghatározott, érvényes engedéllyel rendelkezik, és a jármű vezetésétől eltiltva nincs;

b) a jármű biztonságos vezetésére képes állapotban van, továbbá

c) a vezetési képességre hátrányosan ható szer befolyása alatt nem áll, és szervezetében nincs szeszes ital fogyasztásából származó alkohol.)

Egy jogi normában **több diszpozíció is előfordulhat**, melyeknek az egymáshoz való viszonya lehet diszjunktív vagy konjunktív.

Pl. a diszjunktív diszpozícióra: „Ha a hatóság különleges adatot az ügyfél hozzájárulása alapján továbbít, az ügyfél a hozzájárulását az alábbi módokon is megadhatja:

a) hozzájárulás adása az ügyintézési rendelkezésben,

b) hozzájárulás az ügyfél ügyintézési rendelkezésében meghatározott módon hitelesített elektronikus nyilatkozatában,

c) ha jogszabály lehetővé teszi, hozzájárulás adása telefonon az ügyfél elektronikus azonosítását követően, az információ megőrzését biztosító módon történő rögzítéssel.”

-Pl. a konjunktív diszpozícióra: „Az utasnak tilos

a) a vezetőt a vezetésben zavarni;

b) állva utazni, kivéve autóbuszon, trolibuszon és villamoson;

c) a jármű lépcsőjén, illetőleg külső részén utazni;

d) a jármű ablakán vagy ajtaján kihajolni.”

Ellenőrző kérdések:

1. Definiálja a jogi normát!

„A jogi norma a **jog** legkisebb, **még önállóan értelmezhető és végrehajtható alapegysége**, olyan általánosan kötelező **magatartási szabály**, amely önállóan is alkalmazható, alkalmas a jogalkotó által megkívánt hatás kiváltására. Jogi norma csak olyan a jogalkotó által kibocsátott magatartási szabály lehet, amelyet a jogalkotási eljárásról szóló szabályok szerint adtak ki, és megfelel a jogi aktusokkal szemben támasztott követelményeknek.”

2. Sorolja fel az anyagi jogi normák fajtáit!

-
- szervezettípust intézményesítő,
- feladatkört meghatározó,
- hatáskört meghatározó,
- jogalanyok jogait és kötelezettségeit meghatározó,
- szankcionáló norma.

3. Jellemezze hatáskör megállapító normát!

A hatáskört megállapító normák a feladatok végrehajtásához szükséges jogi eszközöket biztosítják a közigazgatási szervek számára. Ezek a normák határozzák meg azokat a konkrét jogi megoldásokat, amelyeket a feladatkör teljesítéséhez igénybe vehet a hatáskörrel rendelkező szerv. Ezek a normák határozzák meg, hogy mit tehet az adott szerv a szervezetrendszeren kívül álló címzettekkel kapcsolatban (hatósági jogalkalmazás), illetve a szervezetrendszeren belül az alárendelt szervekkel való viszonyában (irányítási jogosítványok).

4. Szerkezeti elemei alapján milyen fajtái lehetnek a jogi normának?

Kategorikus jogi norma: csak diszpozíciót (parancsot) tartalmaz. Hipotetikus jogi norma: hipotézist (feltételt) és diszpozíciót tartalmaz. Ha több hipotézis vagy diszpozíció szerepel benne, akkor ezek egymáshoz való viszonya lehet együttes (konjunktív) vagy vagylagos (diszjunktív).

5. Érvényesülésük módja szerint milyen fajtái vannak a normáknak?

A jogi normák általánosan kötelező magatartási szabályok, amelyekből közvetlenül és közvetetten származhatnak jogok és kötelezettségek a címzetteknek. Ha a jogi normából közvetlenül származhatnak jogok és kötelezettségek, akkor ún. önkéntes jogérvényesüléssel érvényesülő normáról beszélünk, ha a normában foglalt parancsot a címzett nem tudja a közigazgatás közreműködése nélkül teljesíteni, vagy a jogait gyakorolni, akkor ún. **jogalkalmazásos normával** van dolgunk. Az önkéntes jogérvényesülés esetén a címzett a jogi normában foglaltakat megérti, és követi, a közigazgatásnak csak ellenőrző szerepe van, és ha ennek során azt tapasztalja, hogy a normát megsértették, akkor szankciót alkalmaz. A jogalkalmazásos normánál a címzett hiába érti, de egyedül nem tudja követni a normát, mert annak érvényesüléséhez a közigazgatás valamelyik szervének (hatóságának) aktív közreműködése kell. Ilyenkor a címzett jogai, kötelezettségei részben a normából, részben az azt érvényesítő hatósági aktusból (határozatból) származnak.

II. A közigazgatási jogi jogviszony

a. A közigazgatási jogviszony fogalma

A jogviszonyok legáltalánosabb értelemben a jog által szabályozott társadalmi viszonyok. Különböző jogágakba tartozó jogszabályok szabályozhatnak társadalmi viszonyokat, így beszélhetünk közigazgatási jogviszonyról, polgári jogi jogviszonyról, pénzügyi jogi jogviszonyról stb. **Közigazgatási jogviszony** alatt tehát olyan **konkrét felek között** létrejött **társadalmi viszonyt** értünk, amelyet **a közigazgatási jog szabályoz**. A közigazgatási jogviszonyt mindig **jogilag releváns tények** hozzák létre, azaz olyan tények, amelyek a jog szempontjából fontosak, értékesek. A jogviszonyok túlnyomó többségükben valamilyen joghatás kiváltására irányuló **emberi magatartás** következtében jönnek létre, ezt az emberi magatartást kifejezhetik a közigazgatáson kívül állók (pl. az ügyfél kérelemmel fordul a hatósághoz) vagy a közigazgatási szerv (pl. a hatóság ellenőrzést végez a telephelyen). Vannak olyan álláspontok is, hogy emberi magatartástól függetlenül is keletkezhetnek közigazgatási jogviszonyok (pl. természeti katasztrófa, születés, halál következtében), de a többségi vélemény szerint ezek bekövetkezése önmagában nem eredményezi a közigazgatási jogviszony létrejöttét, csak az ezekhez fűződő emberi magatartás. Elméletileg ugyanis elképzelhető, hogy valaki megszületik, de ha a hatóság nem szerez erről tudomást, akkor nem anyakönyvezik, a közigazgatás számára „nem létező” marad. Itt pl. a szülők, a bába, a kórház bejelentése, vagy a hatóság képviselőjének az észlelése hozza létre a jogviszonyt. Hasonlóképpen a jogviszonyok módosulása vagy megszűnése is ilyen jogi tényekhez köthető.

b. A közigazgatási jogviszonyok alanya, tartalma, tárgya

A közigazgatási jogviszonyok **alanyai** azok a személyek, szervezetek, akik a közigazgatási jog által szabályozottan kapcsolatba kerülnek egymással. A közigazgatási jogviszonyok egyik oldalán mindig valamely **közigazgatási szerv** áll, a másik oldalon elméletileg bárki állhat. A közigazgatási szervek konkrét jogait és kötelezettségeit a jogviszonyokban a **hatáskörük** határozza meg. A közigazgatási szervek jogosítványait kivételesen olyan szervezetek is gyakorolhatják, amelyeket nem közigazgatási feladatok végzésére hoztak létre, de valamilyen speciális okból a közigazgatás helyett ellátnak ilyen típusú feladatokat. Ezeket a szervezeteket **quasi közigazgatási szervezeteknek** hívjuk. Ilyennek tekinthető például a légi jármű kapitánya, aki bizonyos hatósági jogosítványokat gyakorolhat a repülőn, ha a biztonságos repülés ezt megkívánja.

A jogviszony **másik oldalán** szereplő felek nagyon **sokfélék** lehetnek, attól függően, hogy mi a jogviszony tárgya, tartalma. Lehet, hogy a másik alany egy másik közigazgatási szerv. (Tipikusan ez a helyzet az irányítási kapcsolatokban.) Előfordulhat, hogy más állami, de nem közigazgatási szerv áll a másik oldalon. Nem állami gazdálkodó vagy civil szervezetek is lehetnek jogviszony alanyai. A szervezeteken kívül igen gyakran kerülnek természetes személyek közigazgatási jogviszonyba. Ezek a személyek lehetnek magyar vagy külföldi állampolgárok, de akár hontalanok is. Az, hogy ki, mikor, milyen jogviszony alanya lehet, számos körülménytől függhet. A hatósági jogviszonyokban a részvétel feltételeit „ügyfélképességnek” hívjuk. Az ügyfélképesség azt határozza meg, hogy a konkrét jogviszonyban milyen feltételekkel lehet valaki fél. Ennek a feltételeit mindig a jogszabályok határozzák meg. *Pl. örökbefogadási ügyben örökbefogadott csak kiskorú lehet, de az örökbefogadóként számos egyéb feltételt szab a jogszabály.* Függhet az ügyfélképesség a kortól, nemtől stb. *Például a házasságkötési eljárásban egy férfi és egy nő szerepelhet, és fűszabály szerint nagykorúaknak kell lenniük.*

A **jogviszony tartalma** a jogviszony alanyai jogainak és kötelezettségeinek összessége. A jogviszony tartalmát tehát leginkább a jogszabályok töltik ki, hiszen a jogok és kötelezettségek egy része közvetlenül a jogszabályokból származik. (Lásd még: önkéntes jogérvényesüléssel érvényesülő jogi normák.) A tartalmat kitölthetik a közigazgatási szerv aktusai is, hiszen a konkrét jogalanyok konkrét jogviszonyaiban az általánosan kötelező szabályokat a közigazgatási szerv konkretizálja, „fordítja le” a mindennapokra. Hatósági jogviszonyban ez a hatósági határozatban jelenik meg (engedély, kötelezés tiltás konkrét feltételeinek meghatározása), irányítási jogviszonyokban az irányító szerv aktusai töltik ki a jogviszonyt, mellérendeltségi jogviszonyokban azok a szerződések, megállapodások, amelyek a mellérendeltségi kapcsolatot létrehozták (pl. közigazgatási szerződések, társulási megállapodások, pl. közoktatási megállapodások, testvérvárosi szerződések stb.). (Lásd még: jogalkalmazással érvényesülő normák.)

A jogviszony **tárgya** mindig az az emberi (szervezeti) magatartás, amelyre a jogviszony irányul. Lényegében tehát a jogviszony tárgya valamely cselekvés, attól való tartózkodás, esetleg a cselekvés tūrésére kötelezés.

c. A közigazgatási jogviszonyok fajtái

A közigazgatási jogviszonyokat nagyon sokféle szempont szerint lehet csoportosítani.

Az egyik leggyakoribb csoportosítás az alapján különbözteti meg a jogviszonyokat, hogy azokban **mennyire erős** a közigazgatási szerv hatalma, befolyásolási potenciálja. Ez alapján megkülönböztetünk **szuprematív – és mellérendeltségi** jogviszonyokat. A szuprematív jogviszonyokban a közigazgatás mindig erősebb pozícióban van a másik félnél, ez jelenthet többletjogokat vagy olyan jogosítványokat, amelyekkel nagyobb hatással lehet a jogviszony tartalmára. Tipikusan szuprematív jogviszony a hatósági jogviszony vagy az irányítási jogviszony. A mellérendeltségi jogviszonyokban nincs meghatározó befolyása a közigazgatási szervnek, de ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy azonos jogai és kötelezettségeik lennének a feleknek. A mellérendeltségi jogviszonyban a felek jogi és kötelezettségei kiegyensúlyozzák egymást, egyik sem tud a másik felett meghatározó befolyást gyakorolni.

Második csoportosítási szempont, hogy **milyen közigazgatási tevékenységet** valósítanak meg a jogviszonyon keresztül. Ez alapján beszélhetünk egyes közigazgatási szervek között **irányítási jogviszonyról**, a közigazgatás és a rajta kívül álló címzettek között **hatósági jogviszonyról**, esetleg **törvényességi felügyeleti** jogviszonyról. A hatósági jogviszony garanciális okokból a legrészletesebben szabályozott jogviszony. Ezekben a jogviszonyban részletesen rögzíteni kell a hatósági jogkör alapvető kereteit: mely közigazgatási szerv, mely címzettek vonatkozásán, milyen elnevezésű aktust bocsáthat ki, milyen tartalommal, milyen eljárásban? Ugyancsak fontos az eljárás részletszabályainak a rögzítése, hiszen az ügyfelek ezek alapján tudják gyakorolni a jogaikat, különösen az alapeljárási, bizonyítási, jogorvoslati jogukat.

A jogviszonyban érvényesített normák alapján megkülönböztetünk **anyagi jogviszonyt** és **eljárási jogviszonyt**. Anyagi jogviszonyról akkor beszélünk, ha a jogviszony említett elemeit anyagi jogi normák szabályozzák, eljárási jogviszonyról pedig akkor, ha a jogviszonyban a közigazgatási eljárásjog normái realizálódnak.

Időtartam alapján megkülönböztetünk **egyszeri vagy időleges** valamint folyamatos, **tartós** jogviszonyokat. Egyszeri vagy időleges jogviszonyok a hatósági eljárási jogviszonyok, míg folyamatos vagy tartós jogviszonyok az irányítási vagy a törvényességi felügyeleti jogviszonyok.

Alanyok alapján megkülönböztetünk a közigazgatási intézményrendszeren belüli és kívüli jogviszonyokat. Az intézményrendszeren belülit gyakran nevezik **hierarchikus jogviszonynak**, ami azonban csak részben igaz, hiszen az intézményrendszeren belül is lehetségesek például törvényességi felügyeleti vagy együttműködési kapcsolatok. A közigazgatás intézményrendszerén kívüli szervekkel, személyekkel létrejövő jogviszonyt **külső jogviszonynak** is nevezik, ezek részletesebb szabályozást, több garanciát igényelnek, hiszen gyakran alapvető emberi, állampolgári jogokat érintenek.

Az alkalmazott jogi normák **jogági hovatartozása** alapján megkülönböztetünk **közigazgatási jogi és más jogági jogviszonyokat**. A közigazgatási szervek leggyakrabban a közigazgatási jogba tartozó normákat érvényesítik, és ez az a jogág, amely a legtöbb életviszonyt szabályozza, alakítja. A közigazgatás szervei azonban nemcsak a közigazgatás jog normáit alkalmazzák, hanem a klasszikus büntetőjogi normákon kívül szinte minden jogág normáit érvényesítik a munkájuk során. Leggyakrabban **pénzügyi jogi jogviszonyokat** hoznak létre (pl. költségvetési gazdálkodás során), de számos **alkotmányjogi jogviszonyra lépnek** (pl. választások lebonyolítása, állampolgársági ügyek stb.), **nemzetközi jogi jogviszonyokat** hozhatnak létre a külügyi igazgatásban, vagy egyéb nemzetközi szerződések kötésekor, **polgári jogi jogviszonyt** létesítenek, ha a közigazgatás szervek adásvételi szerződést vagy bérleti szerződést kötnek, családi jogit, ha gondnokságról döntenek, vagy **munkavégzésre irányuló jogi jogviszonyok** jönnek létre, amikor köz- vagy kormánytisztviselői, esetleg a Munka Törvénykönyvének hatálya alá tartozó gépjárművezetői alkalmazásról döntenek.

Ellenőrző kérdés:

1. Alanyok alapján milyen közigazgatási jogviszonyokat különböztetünk meg?

Alanyok alapján megkülönböztetünk a közigazgatási intézményrendszeren belüli és kívüli jogviszonyokat. Az intézményrendszeren belülit gyakran nevezik **hierarchikus jogviszonynak**, ami azonban csak részben igaz, hiszen az intézményrendszeren belül is lehetségesek például törvényességi felügyeleti vagy együttműködési kapcsolatok. A közigazgatás intézményrendszerén kívüli szervekkel, személyekkel létrejövő jogviszonyt **külső jogviszonynak** is nevezik, ezek részletesebb szabályozást, több garanciát igényelnek, hiszen gyakran alapvető emberi, állampolgári jogokat érintenek.

2. Mi hozhat létre, módosíthat és szüntethet meg közigazgatási jogviszonyt?

A közigazgatási jogviszonyt mindig **jogilag releváns tények** hozzák létre, azaz olyan tények, amelyek a jog szempontjából fontosak, értékesek. A jogviszonyok túlnyomó többségükben valamilyen joghatás kiváltására irányuló **emberi magatartás** következtében jönnek létre, ezt az emberi magatartást kifejezhetik a közigazgatáson kívül állók (pl. az ügyfél kérelemmel fordul a hatósághoz) vagy a közigazgatási szerv (pl. a hatóság ellenőrzést végez a telephelyen). Vannak olyan álláspontok is, hogy emberi magatartástól függetlenül is keletkezhetnek közigazgatási jogviszonyok (pl. természeti katasztrófa, születés, halál következtében), de a többségi vélemény szerint ezek bekövetkezte önmagában nem eredményezi a közigazgatási jogviszony létrejöttét, csak az ezekhez fűződő emberi magatartás. Elméletileg ugyanis elképzelhető, hogy valaki megszületik, de ha a hatóság nem szerez erről tudomást, akkor nem anyakönyvezik, a közigazgatás számára „nem létező” marad. Itt pl. a szülők, a baba, a kórház bejelentése, vagy a hatóság képviselőjének az észlelése hozza létre a jogviszonyt. Hasonlóképpen a jogviszonyok módosulása vagy megszűnése is ilyen jogi tényekhez köthető.

3. Kik lehetnek a közigazgatási jogviszony alanyai?

A közigazgatási jogviszonyok **alanyai** azok a személyek, szervek, akik a közigazgatási jog által szabályozottan kapcsolatba kerülnek egymással. A közigazgatási jogviszonyok egyik oldalán mindig valamely **közigazgatási szerv** áll, a másik oldalon elméletileg bárki állhat. A közigazgatási szervek konkrét jogait és kötelezettségeit a jogviszonyokban a **hatáskörük** határozza meg. A közigazgatási szervek jogosítványait kivételesen olyan szervek is gyakorolhatják, amelyeket nem közigazgatási feladatok végzésére hoztak létre, de valamilyen speciális okból a közigazgatás helyett ellátnak ilyen típusú feladatokat. Ezeket a szerveket **quasi közigazgatási szerveknek** hívjuk. Ilyennek tekinthető például a légi jármű kapitánya, aki bizonyos hatósági jogosítványokat gyakorolhat a repülőn, ha a biztonságos repülés ezt megkívánja.

A jogviszony **másik oldalán** szereplő felek nagyon **sokfélék** lehetnek, attól függően, hogy mi a jogviszony tárgya, tartalma. Lehet, hogy a másik alany egy másik közigazgatás szerv. (Tipikusan ez a helyzet az irányítási kapcsolatokban.) Előfordulhat, hogy más állami, de nem közigazgatási szerv áll a másik oldalon. Nem állami gazdálkodó vagy civil szervezetek is lehetnek jogviszony alanyai. A szervezeteken kívül igen gyakran kerülnek természetes személyek közigazgatási jogviszonyba. Ezek a személyek lehetnek magyar vagy külföldi állampolgárok, de akár hontalanok is. Az, hogy ki, mikor, milyen jogviszony alanya lehet, számos körülménytől függhet. A hatósági jogviszonyokban a részvétel feltételeit „ügyfélképességnek” hívjuk. Az ügyfélképesség azt határozza meg, hogy a konkrét jogviszonyban milyen feltételekkel lehet valaki fél. Ennek a feltételeit mindig a jogszabályok határozzák meg. Függhet az ügyfélképesség a kortól, nemtől stb.

4. Csoportosítsa a jogviszonyokat időtartamuk alapján!

Időtartam alapján megkülönböztetünk **egyszeri vagy időleges** valamint folyamatos, **tartós** jogviszonyokat. Egyszeri vagy időleges jogviszonyok a hatósági eljárási jogviszonyok, míg folyamatos vagy tartós jogviszonyok az irányítási vagy a törvényességi felügyeleti jogviszonyok.

5. Csoportosítsa a jogviszonyokat a közigazgatási szerv befolyásának erőssége alapján!

A közigazgatási jogviszonyokat nagyon sokféle szempont szerint lehet csoportosítani.

Az egyik leggyakoribb csoportosítás az alapján különbözteti meg a jogviszonyokat, hogy azokban **menyire erős** a közigazgatási szerv hatalma, befolyásolási potenciálja. Ez alapján megkülönböztetünk **szuprematív – és mellérendeltségi** jogviszonyokat. A szuprematív jogviszonyokban a közigazgatás mindig erősebb pozícióban van a másik félnél, ez jelenthet többletjogokat vagy olyan jogosítványokat, amelyekkel nagyobb hatással lehet a jogviszony tartalmára. Tipikusan szuprematív jogviszony a hatósági jogviszony vagy az irányítási jogviszony. A mellérendeltségi jogviszonyokban nincs meghatározó befolyása a közigazgatási szervnek, de ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy azonos jogaik és kötelezettségeik lennének a feleknek. A mellérendeltségi jogviszonyban a felek jogi és kötelezettségei kiegyensúlyozzák egymást, egyik sem tud a másik felett meghatározó befolyást gyakorolni.

III. A közigazgatási jogi szankció

1. A közigazgatás jogi szankció fogalma

Mint láttuk a közigazgatás szinte minden jogág normáit alkalmazza, ezért jogszabályi keretek között majdnem minden jogág szankcióit is érvényre juttathatja. A **közigazgatási jogi szankció** terminus technicussal nem a közigazgatás által alkalmazott valamennyi szankciót jelöljük, hanem csupán azokat, amelyeket **közigazgatási jogi normában** szabályoznak, amelyeknek a célja a közigazgatási jog érvényre juttatása.

Hagyományosan a szankciót a jogi norma szerkezeti elemének tekintik, és hipotézis–diszpozíció–szankció felépítésű normák elengedhetetlen elemeként kezelik. Ha azonban a jogi norma fogalmát *általánosan kötelező magatartási szabályként* határozzuk meg, akkor legalábbis a közigazgatási jog területén nem lehet olyan önállóan tekinthető jogi normát találni, amelynek szerkezeti eleme lenne a szankció. Mint a jogi norma szerkezeti felépítéséről szóló fejezetben láttuk, a közigazgatási jogi normának **nem szerkezeti eleme a szankció**, hanem *önálló normatípus*. A szankció tehát nem a norma szerkezeti eleme, hanem a **funkciója**. A szankcionáló norma olyan diszpozíciót tartalmaz, amely valamilyen hátrányos rendelkezést tartalmaz, de **mindig önálló**, egész norma. Szerkezetét tekintve a szankcionáló norma mindig **hipotetikus** szerkezetű, amelyben a hipotézis azokat a jogellenes magatartásokat tartalmazza, amelyek fennállása esetén a szankcionáló diszpozíciót alkalmazni kell. Ennek garanciális jelentősége is van, hiszen azt is biztosítja, hogy a szankciót csak jogsértés esetén lehessen alkalmazni.

A közigazgatási jog többnyire nem egyetlen normával éri el a szabályozó funkcióját, hanem bizonyos kérdések szabályozását általában **több jogi norma együttesen** valósítja meg. Ebből következően a szankció nem a norma, hanem a szabályozó normacsoport elengedhetetlen eleme. Ez az álláspont sokkal jobban tükrözi a tényleges jogi helyzetet, hiszen a tételes jog és a gyakorlat azt mutatja, hogy az egyes szabályozási tárgyakra gyakran több jogszabály vonatkozik részben vagy egészben, alap-, illetve végrehajtási rendelet formájában, s igen gyakori, hogy a szabályozott kötelezettség megszegését nem a vonatkozó jogszabályban, hanem más normában (pl. szabálysértési törvényben), esetleg más jogágban (például büntetőjogban) szankcionálják.

A közigazgatási jogi szankciót meglehetősen nehéz definiálni. Először azokat a **fogalmi elemeket** kell meghatározni, amelyek nélkül nem tekinthető szankciónak valamely közigazgatási jogintézmény.

a. A jogsértés

A szankcióalkalmazás mindig valamilyen jogsértéshez kapcsolódik. Jogsértés nélkül nem lehet szankciót alkalmazni senkivel szemben. Mint korábban láthattuk, a szankcionáló norma hipotézise minden esetben az(oka)t a jogsértő magatartás(oka)t tartalmazza, amelyek fennállása esetén alkalmazható a szankció.

Jogsértésnek minősül **mind az anyagi jogi, mind az eljárásjogi** normák **megsértése**. Mindkét normatípus szabályozásában előfordulhat, hogy a norma címzettje eleget tehet a jogszabályi kötelezettségének önkéntes jogkövetéssel is. Ebben az esetben a jogsértés akkor következik be, ha a címzett nem tesz eleget a közigazgatási jog által előírt kötelezettségeknek. A jogsértést azonban csak akkor követi szankcionálás, ha a közigazgatás ellenőrzi a címzettek magatartását, és az ellenőrzés során észleli a jogsértést.

Gyakran nem önkéntes jogkövetéssel érvényesülő normákkal szabályoz a jogalkotó, hanem a jogérvényesüléshez a közigazgatás aktív közreműködésére van szükség, azaz hatósági aktusok (határozatok, egyéb jogérvényesítő cselekmények) konkretizálják az anyagi vagy eljárási normák által előírt kötelezettségeket. Jogsértésnek minősül **a hatósági határozatokban foglalt kötelezettségek megsértése** vagy a hatósági határozatot helyettesítő **hatósági szerződés megsértése** is, hiszen a hatósági határozat vagy hatósági szerződés az anyagi vagy eljárási normán alapul.

b. Hátrány okozása

Csak olyan intézkedések minősülnek szankciónak, amelyek **hátrányosak a címzetre**. Ez a megállapítás azonban fordítva nem igaz, mert a közigazgatás számos esetben alkalmaz hátrányos intézkedéseket, amelyek nem minősülnek szankciónak.

A közigazgatási aktusokat a címzetre gyakorolt hatásuk szerint feloszthatjuk a címzetre kedvező és a címzetre hátrányos aktusokra. A kedvező aktusok értelemszerűen ki vannak zárva a szankciók köréből. A **hátrányos aktusok közül** pedig csak azok minősülnek szankciónak, amelyek **jogellenes magatartásra** reagálnak. Nem vitás, hogy a különböző kötelezettségek előírása (pl. bejelentési kötelezettség előírása, adófizetés, épület lebontására, átalakítására kötelezés) hátrányos, terhes a címzetre, magától sohasem tenne ilyet, de a jogszabály előírja számára. Ettől azonban még nem minősül szankciónak. Ha azonban azért ír elő a közigazgatási szerv hátrányos kötelezettséget a címzett számára, mert ezt megelőzően jogsértést követett el, akkor ez az aktus szankciónak minősül.

Különösen fontos a két típus megkülönböztetése azokban az esetekben, amelyek a körülményektől függően lehetnek egyszerű hátrányos aktusok vagy szankciók is. Ilyen például az épület lebontására kötelezés, amelyet ha életveszély elhárítása miatt rendelnek el, hátrányos ugyan a tulajdonosra, de nem kíván semmilyen magatartást szankcionálni. Ha azonban az épület lebontásának elrendelésére azért kerül sor, mert a tulajdonos építési engedély nélkül vagy attól jelentősen eltérő mértékben építtette, akkor ugyanazon intézkedés szankciónak minősül.

Megállapíthatjuk tehát, hogy **minden szankció hátrány, de nem minden hátrány szankció**. A megkülönböztetés igen lényeges következménye, hogy a címzetre hátrányos, de szankciónak nem minősülő aktusokkal kapcsolatban felmerülhet (nem mindig merül fel!) a közigazgatás **kártalanítási** kötelezettsége (pl. kisajátítás). A szankció tartalmú aktusoknál kártalanításról szó sem lehet.

A hátrányokozás egyik leggyakoribb fajtája a **vagyoni hátrány** okozása. Ez igen gyakran pénzfizetési kötelezettséget (bírságok) jelent, de vagyoni hátrány okozható például bizonyos gazdaságilag előnyös tevékenységektől való eltiltással, intézmények bezáratásával, elkobzással, tárgyak megsemmisítésével is. A mai közigazgatási jogalkotás a szükségesnél sokkal többször alkalmazza a vagyoni hátrányokozást. Sokszor olyan magatartásokat is bírság szankcióval sújtanak, amelyek vagyoni hátránnyal nem befolyásolhatók.

A hátrányokozás másik fajtája, ha a **címzett személyét érintő hátrányt** okoz a szankció. Ez csak természetes személyekkel kapcsolatban alkalmazható. A természetes személyt érintő hátrányok skálája nagyon széles. A megrovás vagy a figyelmeztetés éppúgy ebbe a körbe tartozhat, mint a személyes szabadság korlátozása. Ma ezeknek a köre egyre szűkül, és csak nagyon szigorú feltételekkel alkalmazhatók. A címzett személyét érintő hátrány lehet pl. bizonyos tevékenységektől való eltiltás, korlátozás vagy éppen számára nem előnyös tevékenységekre való kötelezés.

A megfelelő szankció kiválasztásánál nagyon fontos, hogy a jogalkotó olyan hátrányt okozzon a jogsértőnek, amely súlyosabb a jogsértéssel elérhető előnyöknél. A jelenlegi szankciórendszerünk egyik legfontosabb problémája, hogy az okozott hátrányt eleve "beszámolja" a jogsértő a tevékenység árába.

c. A közigazgatási jogi szankció és a kényszer

A közigazgatási jogi szankciót gyakran szokták azonosítani a kényszer, illetve a közigazgatási felelősség fogalmával. Ezek a fogalmak azonban csak részben fedik egymást. A szankció egyik nagyon fontos eleme, hogy **törvényes eszközökkel**, akár állami közhatalom közreműködésével **kényszerítheti** a címzettet a jogszerű magatartásra.

Az esetek nagy részében a kényszer alkalmazása csak lehetőség a közigazgatás számára, hiszen a társadalom nagy része önkéntes jogkövetéssel eleget tesz a jogszabályoknak. Az önkéntes jogkövetés egyik indoka lehet, hogy a címzett egyetért a jogi norma rendelkezéseivel. Másik oka lehet a jogszerű magatartásnak, hogy a jogszabályokban **kilátásba helyezett szankció** tartja vissza a jogsértéstől. Ez a szankcionálás azonban még csak elméleti lehetőség, nem járul hozzá a tényleges kényszerítéshez.

Az esetleges jogsértéshez sem járul feltétlenül effektív kényszerítés. A bírságoló határozat következményeit mérlegelve dönthet úgy a jogsértő, hogy befizeti a bírságot, illetve eleget tesz az elmulasztott kötelességeinek.

Természetesen előfordul olyan eset is, hogy a jogi norma vagy egyedi közigazgatási aktus címzettje megsérti a jogot, és a szankcióval való általános és konkrét fenyegetés sem tudja rábírni jogszerű magatartás tanúsítására. Ilyenkor válik **ténylegessé** a közigazgatási jogi szankció kényszerelme, azaz a közigazgatásnak törvényes lehetősége van a jogsértő megbüntetésére, és arra, hogy végső fokon **akár fizikai eszközökkel kényszerítse** a jogsértőt jogszerű magatartás tanúsítására. Az állami kényszer legerősebb eszköze a **személyes szabadság korlátozása**. A korlátozásnak több fokozata van, de a teljes megvonására csak rendkívül szigorú feltételek között kerülhet sor. A legfontosabb **fizikai kényszerítő eszközök** alkalmazásának feltételeit a rendőrségi törvény és a szabálysértési törvény tartalmazza.

Fontos megjegyezni, hogy a közigazgatás **nem csak szankcionálási célból** alkalmaz kényszerítést. Bizonyos rendkívüli helyzetek, például árvíz, földrengés, egyéb természeti katasztrófák indokolhatják, hogy a közigazgatási szervek igénybe vegyék a rendőrség, honvédség, katasztrófavédelem közreműködését a kényszereszközök alkalmazásában. A kényszer alkalmazása csak akkor minősül szankcióhoz kapcsolódónak, ha jogellenes magatartásra reagál.

d. A közigazgatási jogi szankció alkalmazására jogosult szervek

A közigazgatási szervek közül nem mindegyik alkalmazhat szankciót. A szankcióalkalmazás során a közigazgatási szerveknek meg kell felelniük a hatósági tevékenység feltételrendszerét jelentő garanciális követelményeknek. Szankcióalkalmazásra tehát csak a jogszabályban feljogosított szerv, csak a jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén jogosult, és csak a jogszabály által meghatározott szankció kiszabására van lehetősége. Rendkívül fontos, hogy a szankcionálási eljárás során biztosítani kell az ügyfeleknek a megfelelő jogorvoslati lehetőségeket.

A közigazgatási jogi szankció fogalmi elemeit vizsgálva megállapíthatjuk tehát, hogy **a közigazgatási jogi szankció a jogszabályban arra feljogosított közigazgatási szerveknek megfelelő eljárásban alkalmazott, hátrányt okozó aktusa, amely mindig a címzett jogellenes magatartására reagál, és rendelkezik az állami közhatalommal való kikényszerítés lehetőségével.**

A fenti definíció azonban csak a tényállás ún. **objektív elemeit** tartalmazza, a közigazgatási jogi szankció esetében az elmélet nem követeli meg a szubjektív oldalt, azaz a szankcióalkalmazáshoz nem kell, sőt bizonyos körben nem szabad vizsgálni a jogsértőnek a jogsértéshez való tudati viszonyát. Kizárólag a szabálysértési jog esetében van részletesen szabályozva a szubjektív oldal, ahol elsősorban a gondatlan elkövetést büntetik, de vannak olyan szabálysértések, ahol kivételesen csak a szándékosan elkövetett jogsértés büntetendő.

2. A közigazgatási jogi szankció fajtái

a. Anyagi és eljárásjogi szankciók

Attól függően, hogy a közigazgatási jogi szankció milyen jogi norma megsértésére reagál, megkülönböztetünk anyagi és eljárásjogi szankciókat. Az **anyagi jogi szankció** a kötelezettségeket, korlátozásokat, tiltásokat tartalmazó normák megsértőit szankcionálja, az **eljárásjogi szankciók** pedig a különféle közigazgatási eljárások rendjét zavarókkal szemben lépnek fel. Az anyagi jogi szankciók köre sokkal szélesebb az eljárásjoginál, hiszen sokkal többféle anyagi jogi normacsoport szabályozza az életünket. Igen gyakran alkalmaznak különböző bírságokat, jogok, kedvezmények elvesztését, intézmények bezáratását, személyes szabadság korlátozását stb.

Az eljárásjogi szankciók legfontosabb részét a Ket. tartalmazza, de ezen kívül is rendelkeznek eljárásjogi szankciókról a speciális eljárásokat szabályozó jogszabályok. Az eljárásjogi szankciók között is kiemelkedő helyet foglalnak el az **eljárásjogi bírságok**, de itt is előfordulhat a személyes szabadság korlátozása, például idézésre való ismételt meg nem jelenés esetén elrendelt elővezetéskor vagy a tárgyalásról való kiutasításkor.

A hazai szabályozás sajátossága, hogy a törvény a közigazgatási eljárás harmadik szakaszaként szabályozza a végrehajtási eljárást, és ennek keretében számos **végrehajtási szankciót** szabályoz. Ezek a szankciók ellentétben az eljárásjogi szankciókkal – amelyek a határozat előtt alkalmazhatók –, az eljárás célját jelentő **határozat után** születnek, s a határozatban foglalt anyagi jogok és kötelezettségek realizálását szolgálják. Ebből fakadóan a **végrehajtási szankciók nem eljárási, hanem anyagi jogi szankciónak** tekintendők. Ez független attól, hogy jogtechnikailag a Ket-ben szabályozta a jogalkotó.

b. Szubjektív és objektív szankciók

A szankciók megkülönböztetésének itt az az alapja, hogy milyen az elkövető tudati viszonya a jogsértéshez. **Szubjektív a szankció** akkor, ha a szankcionáláshoz legalább a gondatlanságot, felróhatóságot, vagy a vétkekesség valamilyen fokát megköveteli a jog. Az esetek többségében nemcsak a gondatlanság, hanem a szándékosság is megállapítható. Vannak olyan szankciók, ahol a főszabály a szándékos elkövetés szankcionálása, és csak különleges feltételek fennállása esetén büntetendő a gondatlan elkövetés. Ma közismertebbek a szubjektív szankciók a közigazgatási jogban, ezért gyakori, hogy a közigazgatási jogi szankciót gyakran összekeverik a közigazgatási felelősség kifejezéssel. Amennyiben a szankcionálás eleme a bűnösség vizsgálata és a célja a jogsértő megbüntetés, a represszió, akkor valóban egybeeshet a két fogalom. Tipikus szubjektív szankció például a szabálysértési szankció.

Domináns és egyre bővülő kört képeznek az ún. **objektív szankciók**. Az objektív alapú szankciók kiszabásához elég a jogsértés megállapítása, nem szükséges, hogy a jogsértő akár a minimális gondatlansággal járjon el. Eljárhat a legnagyobb gondossággal is, **a jogsértés ténye önmagában** megalapozza a szankció alkalmazásának lehetőségét. Az objektív szankciók (főként az objektív alapú bírságok) az 1960-as évek elejétől kezdtek kialakulni a hazai közigazgatási jogban, és a rendszerváltás óta robbanásszerűen egyre több területen terjedtek el.

Az objektív közigazgatási szankciókhoz rendszerint olyan jogi szabályozás járul, amely **nem enged mérlegelést** a közigazgatási szerveknek a szankció kiszabását illetően, hanem a jogsértés megállapításával egyidejűleg ki kell szabnia a szankciót. Gyakran ezek a bírságok előre kiszámítható, jogszabályban rögzített módon az elkövetés gyakoriságával egyenes arányban nőnek.

Az objektív szankciók mind természetes személyekkel, mind szervezetekkel szemben kiszabhatók. Mivel a jogsértések nagy részét a szervezetek működése közben követik el, és gyakran nem lehet megállapítani az elkövető személyét, vagy nem állapítható meg az illető személy felelőssége, a szervezetek szankcionálásában az objektív alapú szankciók tekinthetők a legerjedtebb módszernek.

c. Represszív és nem represszív szankciók

Bármely jogág szankciórendszerét vizsgáljuk, a szankció célját tekintve szinte mindenki elsőként a jogsértő megbüntetését, a **repressziót** határozza meg. A jogfejlődés hosszú évszázadai alatt finomodtak a szankció céljára vonatkozó álláspontok, és a represszió mellé felsorakozott a generális és speciális **prevenció** is. A közigazgatási jog jogági sajátosságaiából fakadóan a közigazgatási jogi szankció elsődleges célja a jogérvényesítés, de tagadhatatlan, hogy számos szankció hordoz másodlagosan speciális és generális preventív elemet is. Az elkövető személyét érintően azonban azt is meg kell állapítani, hogy a speciális prevenció gyakran az elkövetőt ért **büntetésen** keresztül valósul meg. Előfordulnak ugyanis olyan esetek, amikor a szankcionálás ellenére a jogsértés már nem javítható ki, nem tehető meg nem történné, és az elmulasztott cselekményt sem lehet utólag pótolni. Ilyenkor a szankció alkalmazásával a közigazgatási szerv azt a célt kívánja elérni a jogsértő megbüntetésével, hogy sem ő, sem pedig a példájából okulva mások ne kövessenek el a jövőben hasonló jogsértést.

Nem represszív szankcióknak nevezzük azokat a szankciókat, amelyek elsődleges célja nem az elkövetővel szembeni speciális prevenció és represszió, hanem a **jogszabályban megjelenő állami cél** megvalósítása. A nem represszív szankciók több csoportra oszthatók a jogsértés kiküszöbölhetősége szerint. Ott, ahol a jogsértés abban áll, hogy valamely jogi norma vagy egyedi aktus által előírt kötelezettséget nem teljesített a címzett, a szankció célja a jogszerű magatartás

kikényszerítése. Vannak esetek, amikor a további jogsértéstől tiltja el a szankció a címzettet, de a korábbi jogsértést már nem lehet meg nem történtté tenni. Máskor bizonyos korrekciók előírásával jogszerűvé lehet tenni a magatartást.

A teljességhez hozzátartozik, hogy például a földvédelemben vannak olyan szankciók, ahol a termőföld eredeti állapotának helyreállításával szüntethető meg a jogsértés.

d. Speciális anyagi jogi szankciók

A szabálysértések kialakulásakor és később, a szabálysértési kodifikáció idején a jogpolitikai célkitűzések közé tartozott, hogy a közigazgatási anyagi jogi jogsértések generális szankciótípusává fejlesszék a szabálysértési jogot. A szabálysértések ma is igen fontos szerepet játszanak a szankciórendszerben, de számos ok miatt nem váltak, nem válhattak generális közigazgatási jogi szankcióvá. A szabálysértési jog kialakulásával párhuzamosan kialakultak és egyre inkább elterjedtek az ún. speciális anyagi jogi szankciók. Valamennyi speciális anyagi jogi szankció összegyűjtésére nem vállalkozhatunk, de a legfontosabb csoportjaikra felhívjuk a figyelmet.

– A legnagyobb tömeget a **közigazgatási jogi bírságok** jelentik. A bírság már elnevezésében is a közigazgatási joghoz kötődik, mint ahogyan a büntetés kifejezés a büntetőjogot, a kártérítés a polgári jogot jellemzi. Nagyon sokfajta bírság működik a magyar jogban, és az utóbbi években az újjászülető ágazati törvényekben egyre gyakoribb az **anyagi jogi bírságok** alkalmazása. Az 1960-as évektől jelen vannak jogunkban az ún. **felügyeleti bírságok**, amelyeket a speciális felügyeleti szervek szabhatnak ki. Hagyományosan ide tartozik például az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat, a fogyasztóvédelmi felügyelet, a munkavédelmi felügyelet, a bányafelügyelet stb. által kiszabható bírságok. Az utóbbi évtized jellemzője, hogy a felügyeleti bírságolási jogkört kiterjesztették a gazdasági élet, a pénzügy, a tőkepiac felügyeleti szerveire is, amelyek több milliós bírság kiszabására is jogosultak.

Az anyagi jogi bírságok másik formáját képezik az ún. *ágazati bírságok*, amelyek számbavétele úgyszólván lehetetlen. Szinte minden újonnan született ágazati törvény megalkotta a maga saját ágazati bírságfajtáját, és a kiszabás feltételeiben, mértékében, az eljárás rendjében alig találni két azonosat. A legismertebb ágazati bírságok közé tartoznak a környezetvédelmi bírságok, de statuál bírságot a villamosenergia-törvény, a gáztörvény, a vasúti törvény, a távközlési törvény, a hírközlési törvény, a talajvédelemről és a földről szóló törvény stb.

A felügyeleti és az ágazati bírságok a rendszerváltás óta indokolatlanul domináns szerephez jutottak a közigazgatási jogi szankciórendszerben. Megállapítható, hogy az utóbbi néhány évben a jogpolitika által kiemelten és szándékolttan meghatározóvá váltak, és tovább erősödtek. Ellentétben a szabálysértési joggal, látható, hogy a bírságoknak nincs egységes dogmatikájuk, ahány bírságfajta, annyiféle szabályozás létezik.

– A bírságok mellett nem annyira jelentős, de azért létező speciális anyagi jogi szankciótípus a jogsértő személyéhez kapcsolódó szankciók köre. Ezek is főként a kamarai szabályozásban érvényesülnek, de igazán komoly hátrányt nem okoznak a címzettnek. Ide tartozik például a megrovás, figyelmeztetés, biztos kinevezése a szervezethez.

– A speciális anyagi jogi szankciók következő nagy csoportját az ún. igazgatási korlátozások jelentik. Ezek közé tartoznak azok az eszközök, amikor különböző engedélyeket visszavonnak, szervezetek működését vagy a tagsági viszonyt felfüggesztik, eltiltják a címzettet bizonyos tevékenységek gyakorlásától, intézményeket bezáratnak ideiglenesen vagy véglegesen stb. A variációk száma itt is végtelen. A szankciórendszer fejlesztésének fő iránya éppen ezen a területen képzelhető el, mert ezek a szankciók képesek a leggyorsabban és a legpontosabban alkalmazkodni a közigazgatási jog és a társadalom változásaihoz. Bármely szabályozott területen kialakulhatnak azok a szankciótípusok, amelyek képesek a leghatékonyabban befolyásolni a jogkövetést.

e. Szabálysértések

A szabálysértések csak részben tekinthetők közigazgatási jogi szankcióknak. A szabálysértési tényállások nagy része az elmúlt évtizedek alatt a **büntető dekriminalizáció** következtében került a közigazgatási jogba. Más részük szubjektív

alapú szankcióként a közigazgatási jog érvényesítését szolgálja, és a közigazgatási jog megsértéséért való felelősség egyik legjelentősebb eleme. A tényállások elemzése azt mutatja, hogy a bagatell büntetőjog és a közigazgatás-ellenes tényállások között van egy széles sáv, amelynek a tényállásai kisebb-nagyobb mértékben mindkét csoport jellemzőit magukon viselik. Mivel a szabálysértéseknek egyszerre kell megfelelniük a közigazgatási jog és a büntetőjog, illetve a büntető eljárásjog követelményeinek, ezért meglehetősen nehéz feladat elé állította a jogalkotót a jogterület újraszabályozása. A 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartásról a korábbi szabályozásokhoz képest alaposan átpozícionálta a szabálysértési jog helyét, és ma sokkal kevesebb kapcsolódása van a közigazgatási joghoz, mint korábban. A szabálysértési jogban ma is vannak a közigazgatási jogot érvényesítő tényállások, de a jogterület egészét tekintve közelebb került a klasszikus kihágási büntetőjoghoz, mint a közigazgatási szankcióhoz. A szabálysértési jogot közigazgatási szervek és bíróságok is alkalmazzák, nagyon erős kötődést mutat a büntetőjoghoz (teljes felelősségi rendszere és eljárása innen származik), ugyanakkor a fórumrendszer és az ágazati szabálysértések a közigazgatási joghoz is csatolják.

A szabálysértések jelentősen különböznek a többi közigazgatási szankciótól abban, hogy a bírság kiszabásán túl ez az egyetlen olyan közigazgatási joginak minősülő szankció, amely személyes szabadság ideiglenes elvonását is lehetővé teszi. Az elzárással is büntethető szabálysértésekben azonban csak bíróság járhat el.

3. A közigazgatási szankcionálás feletti kontroll

A közigazgatás szankcionáló tevékenysége erősen érinti a címzettek alapvető jogait, hiszen a legsúlyosabb közigazgatási jogi szankciók nagyobb hátrányt tudnak okozni, mint az enyhébb büntetőjogi szankciók. Ezért rendkívül fontos, hogy megfelelő kontrollt gyakoroljanak a szankciók kiszabása felett. A szankcionálás a külső jogalanyokkal szemben a hatósági tevékenység keretében történik, ezért a szabálysértési jog kivételével legtöbbször először a közigazgatási **szervezetrendszeren belüli** kontrollt alkalmazzák, a fellebbezés, mint jogorvoslat megilleti a szankciókkal sújtott személyeket, szervezeteket. A másodfokú döntés ellen, illetve azokban az esetekben, ahol kizárt a fellebbezési jog, közvetlenül **bírósághoz fordulhatnak** a felek, és kérhetik a határozat felülvizsgálatát.

A **szabálysértési jogban csak a közigazgatáson kívüli kontroll** érvényesül, hiszen a szabálysértési határozatok elleni kifogás tárgyában bíróság dönt. Az elzárással is sújtható szabálysértésekben pedig csak bíróság hozhat döntést, ezért felette másodfokú bírósági kontrollt gyakorolnak.

Ellenőrző kérdések:

1. Jellemezze a közigazgatási szankcionáló normát!

Alanyok alapján megkülönböztetünk a közigazgatási intézményrendszeren belüli és kívüli jogviszonyokat. Az intézményrendszeren belülit gyakran nevezik **hierarchikus jogviszonynak**, ami azonban csak részben igaz, hiszen az intézményrendszeren belül is lehetségesek például törvényességi felügyeleti vagy együttműködési kapcsolatok. A közigazgatás intézményrendszerén kívüli szervekkel, személyekkel létrejövő jogviszonyt **külső jogviszonynak** is nevezik, ezek részletesebb szabályozást, több garanciát igényelnek, hiszen gyakran alapvető emberi, állampolgári jogokat érintenek.

2. Sorolja fel a közigazgatási jogi szankció kötelező fogalmi elemeit!

- jogsértés,
- hátrányokozás,
- kikényszeríthetőség,
- hatósági jogalkalmazásra jogosult szervek alkalmazhatják.

3. Milyen típusú jogsértések esetén lehet szankciókat alkalmazni?

Jogsértésnek minősül **mind az anyagi jogi, mind az eljárásjogi normák megsértése**. Mindkét normatípus szabályozásában előfordulhat, hogy a norma címzettje eleget tehet a jogszabályi kötelezettségének önkéntes jogkövetéssel is. Ebben az esetben a jogsértés akkor következik be, ha a címzett nem tesz eleget a közigazgatási jog által előírt kötelezettségeknek. A jogsértést azonban csak akkor követi szankcionálás, ha a közigazgatás ellenőrzi a címzettek magatartását, és az ellenőrzés során észleli a jogsértést.

Gyakran nem önkéntes jogkövetéssel érvényesülő normákkal szabályoz a jogalkotó, hanem a jogérvényesüléshez a közigazgatás aktív közreműködésére van szükség, azaz hatósági aktusok (határozatok, egyéb jogérvényesítő cselekmények) konkretizálják az anyagi vagy eljárási normák által előírt kötelezettségeket. Jogsértésnek minősül **a hatósági határozatokban foglalt kötelezettségek megsértése** vagy a hatósági határozatot helyettesítő **hatósági szerződés megsértése** is, hiszen a hatósági határozat vagy hatósági szerződés az anyagi vagy eljárási normán alapul.

4. Milyen csoportjai lehetnek a szankciók által okozható hátrányoknak?

A hátrányokozás egyik leggyakoribb fajtája a **vagyoni hátrány** okozása. Ez igen gyakran pénzfizetési kötelezettséget (bírságok) jelent, de vagyoni hátrány okozható például bizonyos gazdaságilag előnyös tevékenységektől való eltiltással, intézmények bezáratásával, elkobzással, tárgyak megsemmisítésével is. A mai közigazgatási jogalkotás a szükségesnél sokkal többször alkalmazza a vagyoni hátrányokozást. Sokszor olyan magatartásokat is bírságszankcióval sújtanak, amelyek vagyoni hátránnyal nem befolyásolhatók.

A hátrányokozás másik fajtája, ha a **címzett személyét érintő hátrányt** okoz a szankció. Ez csak természetes személyekkel kapcsolatban alkalmazható. A természetes személyt érintő hátrányok skálája nagyon széles. A megrovás vagy a figyelmeztetés éppúgy ebbe a körbe tartozhat, mint a személyes szabadság korlátozása. Ma ezeknek a köre egyre szűkül, és csak nagyon szigorú feltételekkel alkalmazhatók. A címzett személyét érintő hátrány lehet pl. bizonyos tevékenységektől való eltiltás, korlátozás vagy éppen számára nem előnyös tevékenységekre való kötelezés.

A megfelelő szankció kiválasztásánál nagyon fontos, hogy a jogalkotó olyan hátrányt okozzon a jogsértőnek, amely súlyosabb a jogsértéssel elérhető előnyöknél. A jelenlegi szankciórendszerünk egyik legfontosabb problémája, hogy az okozott hátrányt eleve "beszámolja" a jogsértő a tevékenység árába.

5. *Jellemezze az eljárásjogi szankciókat!*

Az **anyagi jogi szankció** a kötelezettségeket, korlátozásokat, tiltásokat tartalmazó normák megsértőit szankcionálja, az **eljárásjogi szankciók** pedig a különféle közigazgatási eljárások rendjét zavarókkal szemben lépnek fel. Az anyagi jogi szankciók köre sokkal szélesebb az eljárásjoginál, hiszen sokkal többféle anyagi jogi normacsoport szabályozza az életünket. Igen gyakran alkalmaznak különböző bírságokat, jogok, kedvezmények elvesztését, intézmények bezáratását, személyes szabadság korlátozását stb.

Az eljárásjogi szankciók legfontosabb részét a Ket. tartalmazza, de ezen kívül is rendelkeznek eljárásjogi szankciókról a speciális eljárásokat szabályozó jogszabályok. Az eljárásjogi szankciók között is kiemelkedő helyet foglalnak el az **eljárásjogi bírságok**, de itt is előfordulhat a személyes szabadság korlátozása, például idézésre való ismételt meg nem jelenés esetén elrendelt elővezetéskor vagy a tárgyalásról való kiutasításkor.

A hazai szabályozás sajátossága, hogy a törvény a közigazgatási eljárás harmadik szakaszaként szabályozza a végrehajtási eljárást, és ennek keretében számos **végrehajtási szankciót** szabályoz. Ezek a szankciók ellentétben az eljárásjogi szankciókkal – amelyek a határozat előtt alkalmazhatók –, az eljárás célját jelentő **határozat után** születnek, s a határozatban foglalt anyagi jogok és kötelezettségek realizálását szolgálják. Ebből fakadóan a **végrehajtási szankciók nem eljárási, hanem anyagi jogi szankciónak** tekintendők. Ez független attól, hogy jogtechnikailag a Ket-ben szabályozta a jogalkotó.

6. *Mit jelent az objektív szankció?*

Az objektív alapú szankciók kiszabásához elég a jogsértés megállapítása, nem szükséges, hogy a jogsértő akár a minimális gondatlansággal járjon el. Eljárhat a legnagyobb gondossággal is, **a jogsértés ténye önmagában** megalapozza a szankció alkalmazásának lehetőségét. Az objektív szankciók (főként az objektív alapú bírságok) az 1960-as évek elejétől kezdtek kialakulni a hazai közigazgatási jogban, és a rendszerváltás óta robbanásszerűen egyre több területen terjedtek el.

Az objektív közigazgatási szankciókhoz rendszerint olyan jogi szabályozás járul, amely **nem enged mérleget** a közigazgatási szerveknek a szankció kiszabását illetően, hanem a jogsértés megállapításával egyidejűleg ki kell szabnia a szankciót. Gyakran ezek a bírságok előre kiszámítható, jogszabályban rögzített módon az elkövetés gyakoriságával egyenes arányban nőnek.

Az objektív szankciók mind természetes személyekkel, mind szervezetekkel szemben kiszabhatók. Mivel a jogsértések nagy részét a szervezetek működése közben követik el, és gyakran nem lehet megállapítani az elkövető személyét, vagy nem állapítható meg az illető személy felelőssége, a szervezetek szankcionálásában az objektív alapú szankciók tekinthetők a legelterjedtebb módszernek.