STUDIA UNIVERSITATIS COMMUNIA

A közigazgatási jog alapjai

SZALAI ANDRÁS

dialóg Campus

A KÖZIGAZGATÁSI JOG ALAPJAI

STUDIA UNIVERSITATIS COMMUNIA

Sorozatszerkesztő
Hautzinger Zoltán

Szalai András

A KÖZIGAZGATÁSI JOG ALAPJAI

Dialóg Campus Kiadó ❖ Budapest

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosító számú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében jelent meg.

Szakmai lektor
Balázs István

© A szerző, 2018
© Dialóg Campus Kiadó, 2018

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

Előszó 9

1. A közigazgatás fogalma, helye az államszervezetben 11
    1.1. A közigazgatás szükségessége 11
    1.2. A közigazgatás fogalmi meghatározásának főbb irányzatai 11
    1.3. A közigazgatás fogalmának elemei 12
    1.4. Államigazgatás, önkormányzati igazgatás 13
    1.5. A végrehajtó hatalom. Kormányzás és közigazgatás 15
    1.6. A kormányformák 16

2. A közigazgatás szervezete 17
    2.1. A központi közigazgatás 17
        2.1.1. A központi államigazgatási szervek fajtái 17
        2.1.2. A Kormány 17
        2.1.3. A minisztériumok 19
        2.1.4. A központi hivatalok 24
        2.1.5. A kormányhivatalok 25
        2.1.6. Az autonóm államigazgatási szervek 25
        2.1.7. Az önálló szabályozó szervek 25
        2.1.8. Rendvédelmi szervek 26
    2.2. A közigazgatás területi-helyi szervei 26
        2.2.1. A helyi és a területi igazgatás elhatárolása 26
        2.2.2. A centralizáció, dekoncentráció, decentralizáció 27
        2.2.3. A dekoncentrált szervek 27
        2.2.4. A helyi önkormányzatok 29
    2.3. A paraadminisztratív szervek 32
    2.4. Irányítás, felügyelet, ellenőrzés 33
        2.4.1. Az irányítás 33
        2.4.2. A felügyelet 37
        2.4.3. Az ellenőrzés 38

3. A közigazgatási jog, fogalma, tárgya, helye a jogrendszerben 41
    3.1. A jog fogalma 41

3.2. A jogrendszer fogalma és felosztása 41
3.3. A közigazgatási jog fogalma és sajátosságai 42

4. A jogforrások 45
4.1. A jogforrás fogalma és fajtái 45
4.1.1. Alaptörvény 45
4.1.2. Az Alkotmánybíróság határozatai 46
4.1.3. A jogszabályok 46
4.1.4. Közjogi szervezetszabályozó eszközök 50
4.1.5. Nemzetközi jogforrások helye a jogrendszerben 52
4.1.6. Bíró alkotta jog 53
4.1.7. Szokásjog 54
4.2. A jogszabályok érvényessége és hatályossága 54
4.2.1. Fogalmi különbség 54
4.2.2. A jogszabályok érvényessége 55
4.2.3. A jogszabályok hatálya 56

5. Jogalkotás és jogszabályszerkesztés 59
5.1. A jogalkotás fogalma 59
5.2. A jogszabály-előkészítés folyamata a közigazgatásban 59
5.2.1. A Kormány jogalkotási terve (munkaterve) 59
5.2.2. A minisztériumi szakasz 60
5.2.3. A közigazgatási és a társadalmi egyeztetés 60
5.2.4. A közigazgatási államtitkári értekezlet 61
5.2.5. A kormányülés 62
5.2.6. Az országgyűlési szakasz 62
5.3. A jogalkotással szembeni követelmények 63
5.3.1. Általános követelmények 63
5.3.2. Hatásvizsgálat 63
5.3.3. A helyesbítés 64
5.4. A dereguláció 65
5.5. A jogszabályszerkesztés 66
5.5.1. A jogszabály logikai egységei 66
5.5.2. A jogszabály szerkezeti egységei 68

6. A jogi norma. A közigazgatási jogi norma 71
6.1. A jogi norma fogalma 71
6.2. A jogi norma jellemzői 71

6.3. A közigazgatási jogi normák csoportosítása 72
6.3.1. A jogi norma irányultsága szerint 72
6.3.2. A jogi norma érvényesülése alapján 72
6.3.3. Az anyagi és alaki jogi normák 73
6.3.4. A jogi normák szerkezete 75

7. A jogviszony. A közigazgatási jogviszony 77
7.1. A jogviszony fogalma 77
7.2. A jogviszony elemei 78
7.3. A jogviszony létrejötte, módosulása és megszűnése – a jogi tények 79
7.4. A közigazgatási jogviszony fogalma és elemei 80
7.5. A közigazgatási jogviszony létrejötte, módosulása, megszűnése és a jogi tények 81

8. Felelősség a közigazgatásban 83
8.1. A felelősség fogalmi elemei 83
8.2. A közigazgatási felelősség három pillére 85

9. A szankció. A közigazgatási jogi szankció 89
9.1. A szankció, közigazgatási jogi szankció fogalma 89
9.2. A közigazgatási jogi szankció főbb funkciói 90
9.3. A közigazgatási jogi szankció főbb fajtái 91

10. A közigazgatási jog érvényesülése. Jogalkalmazás a közigazgatásban 93
10.1. A jogérvényesülés 93
10.1.1. A jogérvényesülés fogalma 93
10.1.2. A jogérvényesítés módjai 93
10.2. A jogalkalmazás és jogértelmezés 94
10.2.1. A jogalkalmazás fogalma, menete 94
10.2.2. A közigazgatási jogalkalmazás jellemzői 95
10.2.3. A jogértelmezés 96
10.2.4. Joghézag, analógia 97
10.2.5. Vélelem, fikció 97

11. A közigazgatási aktustan 99
11.1. Az aktus és a közigazgatási aktus fogalma 99
11.2. A közigazgatás nem jogi hatású cselekményei 100
11.3. A közigazgatási aktusok csoportosítási lehetőségei 101
11.4. A közigazgatási aktusok joghoz kötöttsége 102
11.5. A hibás közigazgatási aktusok 103

12. A közigazgatás személyi állománya 105
12.1. A személyzeti politika modelljei 105
12.2. A tisztviselők szolgálati viszonyának típusai 105
12.3. Előmenetel, címek és beosztások 106
12.3.1. A tisztviselők besorolása 106
12.3.2. A címek 107
12.3.3. A vezetői beosztás 107

Irodalomjegyzék 109

Előszó

Minden mű előszavának nem titkolt célja felkelteni az olvasó figyelmét, és annak hangsúlyozása, hogy hasznos és élvezetes munkát tart a kezében. Jelen mű egyetemi jegyzetnek tekintendő, ezért rendeltetése, hogy oktatási anyagként segítse a hallgatókat megismerkedni a közigazgatási jog alapvető fogalmaival. Ebből talán rögtön látszik, hogy terjedelmi és műfaji okokból sem egy komplett tankönyv készült, hanem egy olyan jegyzet, amely segítséget ad a közigazgatási jog alapvető intézményeinek a megismeréséhez. A jegyzet felépítése során oktatási szempontú logikát követtünk annak érdekében, hogy az egyes intézmények megismertetése bevezetésként szolgáljon a mű későbbi fejezeteihez. Az olvasó megismerkedhet a közigazgatás fogalmával és az államszervezetben elfoglalt helyével, a közigazgatás szervezetrendszerével, majd sorra vesszük a közigazgatási jog tárgykörébe tartozó alapvető jogintézményeket. Az intézményekhez igyekeztünk konkrét példákat felsorakoztatni, és – a hallgatók igényeihez igazodva – elsősorban a honvédelem és a rendvédelem köréből hoztunk számos példát.

A közigazgatási jognak nem minden jogterületét érintettük a jegyzetben. Ennek oka abban van, hogy a közigazgatás személyi állományával és a hatósági eljárással más tantárgyak keretében ismerkedhetnek meg a hallgatók, így az előbbiekkel csak minimálisan, utóbbiakkal pedig egyáltalán nem foglalkoztunk. A közigazgatás szervezetrendszerét pedig érintőlegesen tárgyaltuk, a téma szempontjából nélkülözhetetlen ismeretekre koncentráltuk, hiszen *A magyar államszervezet* tárgy részletesen foglalkozik a közigazgatási szervekkel is. A jogforrásokra és a jogszabályszerkesztésre ugyanakkor nagyobb hangsúlyt fektettünk, mint a közigazgatási joggal foglalkozó más művek. Azért tartottuk fontosnak ez utóbbi két témakört, mert szándékunkban áll jogi alaptani segítséget adni az egyetemi képzésben részt vevő hallgatók számára. Közigazgatást és közigazgatási jogot érintő nagy elméleti fejtegetésekre nem volt sem lehetőségünk, sem szándékunkban nem állt ennek a megvalósítása, ugyanakkor a szakirodalmi hivatkozások megteremtik a további olvasás, kutatás, a közigazgatási jog bármely területén történő elmélyedés lehetőségét az egyetemi hallgatók számára.

A jegyzettel célunk volt bizonyos készségek, kompetenciák elsajátításához is segítséget nyújtani. A közigazgatás szervezetét vagy a jogrendszert leíró elméleti, de a gyakorlathoz nélkülözhetetlen ismereteken kívül a jogforrás és a jogi norma azonosítása, logikai és szerkezeti egységeinek megtalálása, valamint ezek szerepének ismerete határozottan készségeket kíván fejleszteni, ahogyan a jogalkalmazás-jogértelmezésről írtak során szintén erre törekedtünk. Ugyanakkor a közigazgatási jog egyéb tárgyalt területei, mint a szankciótan, a jogviszony, a jogalkotás vagy az aktustan során kifejtetteket azzal a szándékkal és aspektusból mutattuk be, hogy, hogy bevezetésként szolgáljanak a hallgatók számára a közigazgatási jog következő és fontos jogterületéhez, amelyet hatósági eljárásjognak hívunk. Jelen munkában tehát az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényhez (Ákr.) szükséges elméleti alapozó tudást és a szükséges gyakorlati kompetenciák fejlesztését is fontos célnak tekintettük, így jelen egyetemi jegyzet sikeressége már egy következő tantárgy keretében lesz látható és megítélhető.

A szerző

Vákát oldal

1. A közigazgatás fogalma, helye az államszervezetben

1.1. A közigazgatás szükségessége

A közigazgatás megértéséhez érdemes megnéznünk történelmileg a közigazgatás kialakulásának szükségességét. A közösségi igazgatás első rendszerei ugyanis – az öntözéses vízgazdálkodásra épülő társadalmakban – az úgynevezett ókori keleti államokban alakultak ki. A közigazgatás kialakulása tehát az első államok megjelenéséhez köthető, hiszen gondoskodni kellett az öntözés megszervezéséről, a belső és külső védelemről. Szükség volt tehát a közös ügyek, a közügyek és a magánügyek közti különbségek elismerésére, és arra, hogy az előző elsőbbrendű, mint az utóbbi.[1] A közös ügyek érvényesítéséhez szükség volt olyan hatalomra, amely a közös ügyeket intézi és – a meghozott döntéseknek – szükség esetén kényszerrel érvényt szerez. Mindezt a közigazgatás látta el – ahogyan ma is – azzal a különbséggel, hogy azóta az állami feladatok jelentősen megnövekedtek, és bonyolultabbá váltak, ezért a közigazgatásnak ugyancsak ehhez kellett igazodnia.

1.2. A közigazgatás fogalmi meghatározásának főbb irányzatai

A közigazgatás fogalmát sokféleképpen határozzák meg, az egyes tudományágak pedig kialakították a saját fogalomhasználatukat. Éppen ezért a különböző irányzatok abban különböznek egymástól, hogy mire helyezik a hangsúlyt a közigazgatás fogalmának megközelítése során. A *negatív irányzat* arra kereste a választ, hogy mi nem tekinthető közigazgatásnak. Ebben a felfogásban a közigazgatás az alkotmány végrehajtását, „élővé tételét" jelenti, így ami nem szerepel az alkotmányban, az lesz a közigazgatás. Más felfogásban a negatív irányzat közigazgatásnak tekint mindent, ami nem törvényhozás és nem igazságszolgáltatás.[2] A *pozitív irányzat* egyik megközelítése a szervezeti oldalt emeli ki, vagyis hogy mely szervek vesznek részt ebben a tevékenységben, a pozitív irányzat egy másik megközelítése a funkcionális oldalt hangsúlyozza, vagyis a tevékenységet, a közfeladatok ellátását tekinti közigazgatásnak. A komplex irányzat a korábbi irányzatok egyfajta szintézisét adja, amely tehát felhasználja a korábbi megközelítéseket és ezek alapján írja körül a közigazgatást.

Az irányzatok sokféleségéből adódóan a közigazgatás fogalmát számos közigazgatásszakértő különféleképpen határozta meg. Példaképpen konkretizáljuk a közigazgatástudomány három tetszőlegesen választott – egy külföldi és két magyar – klasszikusát idézve,

---

1 Lőrincz Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó. 25.

2 Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett (2012b): *Közigazgatás elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 79.

hogy miként határozhatjuk meg a közigazgatás fogalmát. Ernst Forsthoff elterjedt definíciójának lényege, hogy „a közigazgatás az állam tevékenysége céljainak elérése érdekében”.[3] Magyary Zoltán szerint a közigazgatás „az állam szervezete, a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldására”.[4] Lőrincz Lajos a közigazgatás három elemét hangsúlyozza: „A közigazgatás tehát egyfelől tevékenység, amelynek eredeti tartalmát az ügyintézés, az ügyek intézése adja (a latin *administratio* jelentése = ügyek intézése), másfelől olyan szervezetrendszer, amely egymással pontosan meghatározott viszonyban álló elemekből épül fel. A közigazgatás szó hallatán végül arra a társadalmi rétegre is gondolunk, amelynek magatartását a jogszabályokon kívül környezetének hatásai is befolyásolják, amely az igazgatási tevékenységet ellátja, a közigazgatás szervezetét mozgásba hozza és mozgásban tartja. E három elem (tevékenység, szervezet, személyzet) részletes elemzésével jellemezhetjük legszemléletesebben a közigazgatást.”[5]

1.3. A közigazgatás fogalmának elemei

Az előző történelmi példából kell kiindulnunk akkor is, amikor leírjuk a modern értelemben vett közigazgatás fogalmát. A közigazgatást úgy határozhatjuk meg, mint *a végrehajtó hatalom elkülönült szervezetrendszerének és személyi állományának a jog által meghatározott tevékenysége, amellyel a társadalom tagjai és szervezetei magatartását közhatalom birtokában befolyásolja.*

Mielőtt végigvennénk a fogalom egyes elemeit, szükséges hangsúlyoznunk, hogy ez csak az egyik lehetséges meghatározása a közigazgatásnak a sok közül. Ahogyan előrebocsátottuk, ahány szerző, annyiféle definíciót találhatunk rá, mégis van néhány olyan közös eleme ezeknek az értelmezéseknek, amelyeket nem hagyhatunk figyelmen kívül. Vegyük tehát végig a mi meghatározásunk egyes elemeit!

A közigazgatás a *végrehajtó hatalom* tevékenysége. Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) leszögezi, hogy a magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik, és senkinek a tevékenysége nem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetve kizárólagos birtoklására. A hatalmi ágak szétválasztásának klasszikus elmélete Montesquieu nevéhez fűződik, aki 1748-ban született. *A törvények szelleme* című művében leírja, hogy a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmat el kell választani egymástól, mert bármelyik kettő összefonódása zsarnokságot eredményez. A közigazgatást a végrehajtó hatalmi ághoz kötjük, vagyis ami nem ehhez a hatalmi ághoz tartozik, az nem közigazgatás. Ezért a legrövidebb meghatározás úgy is hangozhatna: a közigazgatás minden, ami nem törvényhozás és nem igazságszolgáltatás.[6] A törvényhozó hatalmi ágat az Országgyűlés testesíti meg, ahol országgyűlési képviselők törvényeket alkotnak. Ők nem tisztviselők, hanem népképviseleti alapon választott képviselők. A *parlament* és a *közigazgatás* között persze van kapcsolat, hiszen a törvényhozó

---

3 Forsthoff, Ernst (1966): *Lehrbuch des Verwaltungsrechts.* 1. Band. *Allgemeiner Teil.* 9. Auflage. München–Berlin, C. H. Beck’sche Verlagsbuchhandlung. 2.

4 Magyary Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 41.

5 Lőrincz (2010) 19.

6 Fazekas Marianna szerk. (2014): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 15.

hatalom ellenőrzi a végrehajtó hatalmat, a kormánynak bírnia kell a parlamenti képviselők többségének támogatását. Az Országgyűlés a közigazgatást érintve is alkot törvényeket, amelyek kötelezők a közigazgatásra nézve.

A bírói hatalmi ágba tartozó bíróságokról elmondható, hogy például a peres felek jogvitáit döntik el egy polgári perben, vagy a büntetőeljárás során döntenek a vádlott bűnösségéről. Így tehát a közigazgatást a bírói (vagy igazságszolgáltató) hatalmi ágba sem sorolhatjuk. Ugyanakkor tudnunk kell, hogy az igazságszolgáltató hatalmi ág és a közigazgatás között szintén van kapcsolat, mivel a közigazgatási döntéseket végső esetben meg lehet támadni, ahol közigazgatási perben dönt a bíróság. A közigazgatás felett tehát a bírói hatalmi ág ugyancsak ellenőrzést gyakorol, amelyet kifejezetten az Alaptörvény is kimond: a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről. A két különálló hatalmi ág hangsúlyozása mellett hozzá kell tenni továbbá azt is, hogy a bíróságok esetenként szintén végeznek közigazgatási jellegű tevékenységeket, amelyre példa lehet a cégbíróságok eljárása, amikor bejegyeznek egy új céget a nyilvántartásba.[7]

A következő fogalmi elem, hogy elkülönült, *sajátos szervezetrendszere van* a közigazgatásnak. Ezeket a szerveket központi és helyi-területi szervekre oszthatjuk fel. A szervezetrendszer alapvető jellemzőit és a közigazgatási szerveket a következő fejezetben részletesen be is mutatjuk. Ha azt a kérdést tesszük fel, kik végzik ezt a tevékenységet, akkor eljutunk ahhoz a fogalmi elemhez, amely arra ad választ, hogy ki alkotja a közigazgatás *személyi állomány*át. Ők a tisztviselők, akik attól függően, hogy milyen szervnél dolgoznak, lehetnek köztisztviselők, kormánytisztviselők vagy állami tisztviselők.[8]

A közigazgatás a *jognak alárendelt,* vagyis a közigazgatás csak azt teheti meg, amit a jogszabályok lehetővé tesznek a számára. Ezzel szemben az állampolgárok bármit megtehetnek, amit a jog nem tilt meg számukra. Amennyiben jogellenesen működik a közigazgatás, lehetőség van jogorvoslatra akár a közigazgatás szervezetrendszerén belül (például fellebbez az ügyfél a másodfokú hatósághoz) vagy a szervezetrendszerén kívül (erre láthattuk a példát, hogy a jogerős közigazgatási határozattal szemben bírósághoz fordulhat az ügyfél).

A közigazgatás *közhatalom* (impérium) birtokában látja el a tevékenységét. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatás döntései végső soron állami nyomás (impérium) segítségével kikényszeríthetők.

1.4. Államigazgatás, önkormányzati igazgatás

A közigazgatás szervezeti ábrájának (1. ábra) felrajzolása során a közigazgatási feladatok ellátásának rendszeréből indultunk ki. Ennek oka abban ragadható meg, hogy ha csak a közigazgatási szerveket mutatnák be, kimaradnának a közigazgatási feladatokat ellátó, de közigazgatási szervnek nem minősülő paraadminisztratív szervek.

---

7 Árva–Balázs–Barta–Veszprémi (2012b) 64.

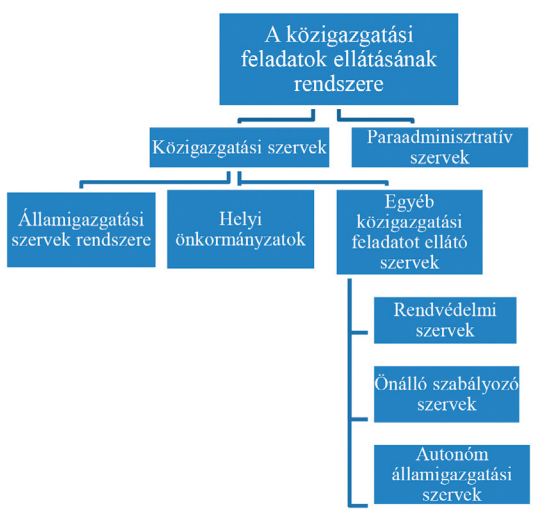
8 Példaképpen: a helyi önkormányzatok polgármesteri hivatalaiban, az önálló szabályozó szerveknél, az autonóm államigazgatási szerveknél köztisztviselők, más központi államigazgatási szerveknél és azok területi-helyi szerveinél kormánytisztviselők, a járási hivataloknál és fővárosi (megyei) kormányhivataloknál állami tisztviselők.

Az ábrán az államigazgatási szervek és a helyi önkormányzat elhatárolásának történelmi alapja abban ragadható meg, hogy 1990-ben a szocialista tanácsrendszer helyett létrejöttek a helyi önkormányzatok, és ettől kezdve a közigazgatás és az államigazgatás fogalmának tartalma elkülönült egymástól. Az önkormányzatok már nem hasonlíthatóak a szocialista helyi tanácsokhoz, mert bizonyos mértékben függetlenek a központi hatalomtól, de azért ellátnak bizonyos államigazgatási feladatokat is. Az önkormányzatok által végzett igazgatás tehát egyrészt saját feladatok ellátása érdekében történik (ez az önkormányzati igazgatás), másrészt az államigazgatási feladatainak átvállalása folytán kerül a helyi önkormányzathoz.

Az államigazgatás szervei (központi szervek, dekoncentrált szervek) által végzett igazgatást és részben az önkormányzatok által végzett állami igazgatást együtt államigazgatásnak hívjuk.

Az önkormányzati igazgatást és az államigazgatást pedig együttesen közigazgatásnak nevezzük. Az államigazgatási szervekhez kellene sorolnunk, mégis sajátosságuknál fogva külön jeleztük az ábrán az egyéb közigazgatási szerveket, amelyek sajátossága vagy abban ragadható meg, hogy ezek nem civil közigazgatási szervek (ezek a rendvédelmi szervek), vagy azért, mert bár civil közigazgatási szervek, nem tagozódnak az államigazgatásban megszokott hierarchiába, vagyis nem a kormány vagy a miniszter irányítása alatt állnak. Ez utóbbiak az önálló szabályozó szervek és az autonóm államigazgatási szervek.

A közigazgatás meghatározását szeretnénk azonban kiegészíteni azzal, hogy a közigazgatásnak a tágabb meghatározásában nemcsak a közigazgatási szerveket találjuk meg, hanem a közigazgatási feladatokat ellátó, de nem közigazgatási szerveket is. Ez az úgynevezett paraadminisztratív szervek által végzett tevékenységet jelenti.



1. ábra

A közigazgatási feladatok ellátásának rendszere

Forrás: a szerző szerkesztése

1.5. A végrehajtó hatalom. Kormányzás és közigazgatás

A közigazgatás és kormányzás nem ugyanazt jelenti. Minderre jól rámutat Sajó András, aki szerint a „végrehajtó hatalom furcsa kentaur. Alteste a bürokrácia, a közszolgálati adminisztráció, deréktól felfelé pártpolitikus, aki a választók, a parlament, de mindenekelőtt pártja királycsinálói jóvoltából az államrezonnak is birtokába került."[9] A Kormány fogalmát nem lehet a kormányzással vagy magával a közigazgatás fogalmával azonosítani.

A kormányzás fogalmának egyik megközelítése alanyi, illetve tartalmi aspektusból történik. Alanyi vagy másképpen szervi oldalról történik a kormányzás fogalmának megközelítése, ha azt vizsgáljuk, hogy ki végzi a tevékenységet. A kormányzás ugyanis nem feltétlenül egyetlen szerv tevékenységét jelöli, részt vehetnek benne más szervek, így a kormány mellett a parlament és az államfő egyaránt. Tartalmi megközelítésben pedig ezeknek a szerveknek a működése során kifejtett tevékenységét kell vizsgálnunk.[10]

Egy másik felfogásban a kormányzás az állami főhatalom gyakorlását jelenti, és magában foglalja a parlament, a kormány, az államfő és az igazságszolgáltatás egész működését.[11] Polner Ödön 1894-es munkája szerint a végrehajtó hatalomhoz, vagyis a kormányzáshoz tartozik a bíráskodás is.[12] Ez a felfogás azonban a 20. századtól kezdődően elavulttá vált, mert bár a bíráskodás bizonyos aspektusból a kormányzáshoz némi kapcsolódást mutathat – hiszen a bíróságok külső igazgatása szokásosan az igazságügyért felelős miniszter hatásköre –, ettől még nem tekinthetjük az igazságszolgáltatást a kormányzás részének. Hangsúlyozzuk tehát, hogy az igazságszolgáltatás nem közigazgatás.

A kormányzás és közigazgatás elhatárolása a meghozott döntések alapján szintén megtehető. A kormányzás keretében hozott (absztrakt) döntések ugyanis befolyásolják a társadalom szereplőinek és a kormányzásban részt vevő szerveknek egymással szembeni jogait és kötelezettségeit, illetve érvényesítésüknek módját és helyét, ám az egyes jogalanyokat közvetlenül, ténylegesen nem érintik. A közigazgatás működése ezzel szemben mindig konkrét hatást gyakorol, vagyis változást idéz elő a konkrét jogalanyok konkrét jogait és kötelezettségeit illetően.[13]

Az előzőekben rögzítettük, hogy a közigazgatás a végrehajtó hatalomhoz tartozik. A tipikus vagy klasszikus államigazgatási szervek esetében ez könnyen látható, hiszen a kormány, illetve a miniszter irányítása alá tartoznak (kormányhivatal, központi hivatal, dekoncentrált szervek). A nem tipikusnak tekinthető központi államigazgatási szervek nem a Kormány irányítása alá tartoznak, tehát a végrehajtó hatalomba soroljuk őket, de nem tagozódnak a hierarchiába (autonóm államigazgatási szervek, önálló szabályozó szervek). Hasonlóképpen nem a kormány irányítja a végrehajtó hatalomba sorolt helyi önkormányzatokat sem, bár itt az új Alaptörvény szorosabb kontrollt tesz lehetővé, mert a kormány törvényességi felügyeletet gyakorol felettük (a fővárosi, megyei kormányhivatalon keresztül).

---

9 SAJÓ András (1995): *Az önkorlátozó hatalom*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. 244.

10 TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (2006): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest. CompLex Kiadó. 122.

11 SZENTE Zoltán (2006): *Európai alkotmány- és parlamentarizmus történet 1945–2005*. Budapest, Osiris Kiadó. 586.

12 POLNER Ödön (1894): *A végrehajtó hatalom a magyar közjogban*. Budapest, Grill Kiadó. 59.

13 PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 13.

1.6. A kormányformák

A kormányforma azt mutatja meg, hogy a törvényhozó és a végrehajtó hatalom között milyen kapcsolat van, a végrehajtó hatalom feje politikailag felelős-e a parlamentnek. Rögtön hozzátenném, hogy itt nem a jogi, hanem a politikai felelősség kérdése merül fel és az ennek alapján történő bizalommegvonás.[14] Szükséges azonban a kormányforma esetében az államfőre is kitérni, vagyis hogy a kormányfői és államfői tisztség elkülönül (duális), vagy egy kézben összpontosul (monolitikus).

Az elnöki, vagyis *prezidenciális* kormányforma klasszikus hazája az Amerikai Egyesült Államok, de Mexikó és Brazília is példa lehet rá. A prezidenciális kormányforma monolitikus végrehajtó hatalmat jelent, mert az államfő és a kormányfő ugyanaz a személy. Ennek a kormányformának jellemzője, hogy az elnököt nem a törvényhozó hatalom választja, hanem közvetlenül a nép (vagy az Egyesült Államokban az elektorok), nem buktatható meg a parlament által, és ő irányítja a kormányzatot.[15] Az elnöki rendszerben ugyanis egyszemélyes a végrehajtó hatalom, míg a parlamentáris rendszerben kollektív testület.[16]

A szakirodalomban sokféleképpen határozzák meg a *parlamentáris kormányforma* fogalmát. Ennek oka, hogy szinte nincs két egyforma parlamentáris rendszer. A parlamentáris kormányforma lényege abban ragadható meg, hogy a végrehajtó hatalom csúcsa megbuktatható a törvényhozó hatalom által. A végrehajtó hatalom élén a kormányt (miniszterelnököt) találjuk meg. Az államfő – aki lehet akár király (parlamentáris monarchia esetén) vagy köztársasági elnök (parlamentáris köztársaságban) – a végrehajtó hatalomnak csak formálisan része, többnyire reprezentatív szerepe van, és nem buktatható meg a parlament által.

A *félprezidenciális* (félelnöki vagy szemiprezidenciális) rendszer jól ismert példája Franciaország. Talán ennek a kormányformának a meghatározása a legvitatottabb az összes kormányforma közül. Az államfő ebben jelentősebb hatalommal bír a miniszterelnökhöz képest.[17] Jellemzőinek a közvetlen elnökválasztást és a duális végrehajtó hatalmat sorolhatjuk fel, illetve azt, hogy míg az államfő nem buktatható meg, addig a kormánynak bírnia kell a parlamenti többség bizalmát.[18]

---

14 Nem a politikai felelősséghez tartozik az Alaptörvény rendelkezése, amely szerint a miniszterelnök megbízatása megszűnik az összeférhetetlenség kimondásával, illetve akkor is, ha a megválasztásához szükséges feltételek már nem állnak fenn [Alaptörvény 20. cikk f) és g) pont]. Hasonlóan elmondható, hogy az USA elnöke is megbuktatható az *impeachment-eljárás* keretében. Ezek azonban nem politikai, hanem jogi jellegű felelősséget jelentenek. A jogi és a politikai felelősség kérdéséről lásd később az ellenzékről szóló fejezetet.

15 Sartori, Giovanni (2003): *Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 106.

16 Lijphart, Arend ed. (1992): *Parlamentary versus Presidential Government*. Oxford, Oxford University Press. 1–27.

17 O'Neil, Patrick (1993): Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective. *Journal of Communist Studies,* Vol. 9, No. 3. 177–201.

18 Sartori (2003) 161.

2. A közigazgatás szervezete

2.1. A központi közigazgatás

2.1.1. A központi államigazgatási szervek fajtái

Ahogyan azt korábban rögzítettük, a közigazgatás szervezetrendszerét alapvetően két részre – központi és helyi-területi igazgatásra – oszthatjuk. A központi szervek csoportjait a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (továbbiakban: Ksztv.) sorolja fel. Közös bennük, hogy országos illetékességgel rendelkeznek, vagyis az egész ország területén jogosultak eljárni. Jellemzőjük az is, hogy valamilyen ágazat csúcsszervei, valamint – a Kormányon kívül – különös hatáskörrel rendelkeznek. A különös hatáskör azt jelenti, hogy csak a közigazgatás bizonyos ágazataival (például külügyi, pénzügyi, egészségügyi, szociális igazgatás) foglalkoznak. Az általános hatáskör pedig azt jelenti, hogy az adott szervnek a közigazgatás bármelyik ága a hatáskörébe tartozik. A központi közigazgatásban ez csak a Kormányt illeti meg. A Ksztv. szerint a központi közigazgatási szervek a következők:

- Kormány,
- kormánybizottságok,
- minisztériumok,
- központi hivatalok,
- kormányhivatalok,
- autonóm államigazgatási szervek,
- önálló szabályzó szervek,
- rendvédelmi szervek,
- Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.

Az alábbiakban sorra vesszük ezeknek a szerveknek a főbb jellemzőit.

2.1.2. A Kormány

A Kormány fogalma

A Kormányt többféleképpen is meghatározhatjuk. Egyfelől az Alaptörvény értelmében a Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve. A Kormányt azonban definiálhatjuk úgy is, hogy a közigazgatás legfelső (általános hatáskörű, központi) szerve. A Kormány azonban több, mint egyszerűen általános hatáskörű szerv, mivel kormányzati szerepkörében

jogosult az államigazgatás szervezetének egészét befolyásolni, hiszen saját maga jogosult rendeletben a minisztériumok hatáskörét, a miniszterek feladatait meghatározni. Rendeletével létrehozhat közigazgatási szerveket (központi hivatalokat) és a parlamentáris kormányformából adódóan azoknak a szerveknek a vonatkozásában is szerepe van, amelyeket nem ő maga, hanem az Országgyűlés létesít.[19]

Harmadrészt a Kormány a tagjait illetően is megközelíthető, vagyis összetétele alapján. A Kormány tagjai közé az alábbiakat soroljuk:

- a miniszterelnök,
- a miniszterek, továbbá
- a tárca nélküli miniszterek, akik minisztériumot nem vezetnek, hanem a Kormány által meghatározott, kiemelt feladatokat látnak el.

A miniszterelnök (kormányfő) rendeletben a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelöl ki.

A Kormány ülése

A Kormány ülésein valósul meg a testületi jelleg teljessége, a magyar kormány döntéseit – főszabályként – ebben a formában hozhatja. A kormányülés ad lehetőséget a miniszterek rendszeres személyes találkozására, a tapasztalatok kicserélésére és a döntések meghozatalára. A Kormány üléseire általában hetente egyszer kerül sor. Időtartama viszonylag rövid, amelyben nagy jelentősége van az előkészítés alaposságának.[20]

A Kormány ülésén szavazati joggal vesznek részt a Kormány tagjai, míg tanácskozási joggal az állandó meghívottak (például a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára, a Miniszterelnöki Kabinetiroda kormányzati kommunikációért felelős államtitkára, kormányszóvivő), valamint az előterjesztők és a miniszterelnök által meghívott személyek. A Kormány ülésén a minisztert – akadályoztatása esetén – az erre kijelölt államtitkár helyettesíti, ha pedig ő is akadályoztatva van, az ülésen a közigazgatási államtitkár tanácskozási joggal vesz részt.

A Kormány ülésére benyújtott minden előterjesztést előzetesen közigazgatási államtitkári értekezleten kell megtárgyalni (KÁT), amely a Kormány általános hatáskörű döntéselőkészítő testülete. Ennek keretében állást foglal az előterjesztések és jelentések kormánydöntésre való alkalmasságáról, napirendre vételéről. A KÁT szerepéről a jogalkotásról szóló fejezetben még lesz szó.

A miniszterelnöki biztos és a kormánybiztos

A miniszterelnök a feladatkörébe tartozó feladat ellátására *miniszterelnöki biztost* nevezhet ki. A miniszterelnöki biztos megbízatása meghatározott időre, de legfeljebb addig szól,

---

19 Patyi–Varga Zs. (2012) 170.

20 Lőrincz (2010) 149.

amíg a miniszterelnök hatásköreit gyakorolja. A Kormány bizonyos feladatokat egy személy, *kormánybiztos* útján is ellátháat. Erre vagy akkor kerül sor, amikor a megoldandó feladat egyik minisztérium, kormányhivatal feladatkörébe sem sorolható, vagy valamilyen kiemelt fontosságú feladat megoldásáról van szó. Kormánybiztost kormányhatározattal lehet kinevezni. Megbízatása meghatározott időre, de legfeljebb két évre szól.

A kormány szervei

A kormány szervei a *kabinet,* illetve *a kormánybizottság*, amelyek segítik a működését. A Kormány kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben a Kormány ülései előtti állásfoglalásra jogosult *kabineteket* hozhat létre. Elöljáróban két megjegyzést szeretnénk a kabinethez fűzni. Az egyik, hogy a kabinet kifejezést a köznyelvben gyakran a kormány szinonimájaként használják. Láthatjuk azonban, hogy itt a kormánynál szűkebb testületről van szó, amely főszabály szerint nem döntéshozó, hanem javaslattevő szerv. A másik megjegyzésünk, hogy nem szabad összetévesztenünk a kabinetet a miniszteri vagy államtitkári kabinettel sem. A most tárgyalt kabinet tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek, valamint a miniszterelnök által kijelölt személyek. Ha a kabinetet létrehozó normatív kormányhatározat ekképpen rendelkezik, a kabinet tagja a miniszterelnök is. A kabinet (ellentétben a kormánybizottsággal) nem minősül központi közigazgatási szervnek.

A Kormány a hatáskörébe tartozó jelentős, több minisztérium feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására *kormánybizottságokat* hozhat létre. A kormánybizottság tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek. Ha a kormánybizottságot létrehozó normatív kormányhatározat ekképpen rendelkezik, tagja a miniszterelnök is. A kormánybizottság ülésére állandó jelleggel meghívott személyek körét, valamint a bizottsági tagok helyettesítésére jogosult állami vezetőket és az állandó meghívottak helyettesítésére jogosult személyeket is a kormánybizottságot létrehozó kormányhatározat jelöli ki. A kormánybizottság esetében szintén szükséges megjegyezni, hogy – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – ügydöntő jogkörrel nem rendelkezik.

2.1.3. A minisztériumok

A minisztérium meghatározása

A minisztérium a miniszter munkaszerve, amely a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű központi államigazgatási szerv. Ahogyan már említettük, különös hatáskörűnek számít, mert a közigazgatás csak bizonyos ágazataival foglalkozik. Azt, hogy hazánkban milyen minisztériumok működnek, a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény határozza meg. 2010-ben a minisztériumok számában nagy változás következett be, mert bizonyos minisztériumokat összevontak, ami által csökkent a tárcák száma, ugyanakkor óriásminisztériumok, úgynevezett. szuperminisztériumok is létrejöttek, amelyekben addig különálló ágazatok egyesültek.

Ilyennek tekinthető a többek között egészségüggyel, szociális ügyekkel, oktatással, kultúrával és sportüggyel foglalkozó Emberi Erőforrások Minisztériuma.

A minisztériumok közül kettő kiemelt szereppel bír: a Miniszterelnökség az egyik, amely elsősorban az állam tevékenységének kormányzati, valamint a Kormány társadalompolitikai tevékenységének összehangolását ellátó minisztérium; a másik pedig az elsősorban általános politikai koordinációt ellátó Miniszterelnöki Kabinetiroda. A többi minisztériumot szakpolitikai feladatokat ellátó minisztériumoknak nevezi a törvény.

Történelmi léptékben mérve Lőrincz Lajos megkülönbözteti a stabil és a változó minisztérium fogalmát. A stabil minisztériumok kialakulása a felvilágosult abszolutizmus koráig vezethető vissza, ahogy a külügy, a hadügy, a pénzügy, az igazságügy, valamint a belügy. Szervezeti önállóságuk – vagyis hogy önálló minisztériumként működtek – több mint kétszáz évig változatlan volt azokban az országokban, amelyek meg tudták nemzeti szuverenitásukat őrizni. A stabil minisztériumokat ugyanis a politikai hatalomgyakorlás szervének tekintették.[21] A változó minisztériumok elsősorban a gazdaság, a szolgáltatás igazgatásában jellemzőek. Ezek közé soroljuk az oktatási, egészségügyi, szociális, ipari, gazdasági, illetve kereskedelmi minisztériumokat, amelyek a 19. század végén jelentek meg. Ezek időnként önálló minisztériumokként léteznek, máskor azonban visszakerülnek valamelyik minisztériumba.[22]

2006-ban változás történt hazánkban a stabil minisztériumok tárában. Az Országgyűlés ugyanis megszüntette a Belügyminisztériumot, a rendészeti ügyeket az Igazságügyi Minisztériumhoz csatolva Igazságügyi és Rendészeit Minisztérium (IRM) néven. 2010 után visszaállították a BM-et önálló minisztériumként, ugyanakkor több addigi stabil minisztérium jelentős változásokon ment keresztül. Az igazságügy a közigazgatási területtel egyesülve lett a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM). A Pénzügyminisztérium elvesztette stabil minisztériumi „besorolását" a Nemzetgazdasági Minisztériumba történő beolvadással.

A klasszikus minisztériumi struktúra jelentése

Hazánkban – sok más európai országhoz hasonlóan – úgynevezett klasszikus minisztériumi struktúra működik. Ismert azonban az úgynevezett svéd minisztériumi modell, amelyben a politikai és a szakmai elem különválasztottan működik. A svéd minisztériumi struktúra a politikai réteget fogja össze, míg a szakemberek állományát úgynevezett autonóm hatóságban találjuk meg ebben a rendszerben.[23]

A klasszikus modell lényege viszont éppen az, hogy a minisztériumban a politikai és a szakmai elem egyaránt fellelhető. A politikai réteghez tartozik elsősorban a miniszter, az államtitkár, míg a szakmai réteghez tartozik a közigazgatási államtitkár, a helyettes államtitkár valamint a minisztérium többi tisztviselői állománya. A politikai réteg megbízatása megszűnik, ha a kormány megbízatása megszűnik, a szakmai réteg elviekben – vagyis a jogszabályok szerint – a helyén marad. Szeretnénk azonban hozzáfűzni, hogy

[21] Lőrincz (2010) 122.
[22] Lőrincz (2010) 123.
[23] Lőrincz (2010) 127.

mindezek ellenére a rendszerváltás óta megfigyelhető, hogy kormányváltáskor rendszerint a közigazgatási államtitkárok és helyettes államtitkárok felmentésére számítani kell, holott ők szakmai vezetők.

A minisztérium szervezete

A minisztérium felépítését ugyan a 2010. évi XLIII. törvényben találjuk meg, de ez a jogszabály a minisztérium struktúrájának csak a legfontosabb elemeit tartalmazza. Azt, hogy konkrétan egy minisztériumban milyen főosztályok, osztályok stb. vannak, a miniszter által normatív utasításban meghatározott Szervezeti és Működési Szabályzat (SZMSZ) tartalmazza.

A miniszter

A minisztériumot politikai vezető, a miniszter vezeti, aki tagja a Kormánynak. A miniszereket a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki és menti fel. Az államfő legfeljebb a jogszabályi feltételeket vizsgálja, tehát nincs diszkrecionális jogköre a kormány tagjainak kinevezésekor.[24] A miniszteri tisztségre javasolt személyt az Országgyűlésnek a miniszter feladatköre szerint hatáskörrel rendelkező bizottsága a kinevezését megelőzően meghallgatja. A kinevezésnek két feltétele van: büntetlen előélet és az országgyűlési képviselők választásán választhatóság. Nem találunk tehát meghatározott iskolai végzettséget a kinevezéshez, mivel a miniszter politikai vezetőnek tekintendő, bár a gyakorlatban a miniszterek általában szakirányú felsőfokú végzettséggel rendelkeznek. A miniszter vezeti a minisztériumot, ebben a feladatkörében irányítja az államtitkárok és a közigazgatási államtitkár tevékenységét, valamint dönt a hatáskörébe utalt ügyekben. Azt, hogy egy adott miniszternek konkrétan milyen feladatai és hatáskörei vannak, a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet állapítja meg. A kormányrendelet értelmében a szakpolitikai feladatot ellátó miniszter a feladat- és hatásköre gyakorlása során együttműködik a Miniszterelnökséget vezető miniszterrel és a miniszterelnök kabinetfőnökével.

A miniszter főbb feladatkörei:

- javaslatot készít a Kormány általános politikájára;
- irányítja, illetve felügyeli a hozzá tartozó meghatározott központi államigazgatási szerveket;
- előkészíti a törvények és a kormányrendeletek tervezeteit;
- intézményirányítást és -felügyeletet gyakorol;
- kezdeményezi és előkészíti a feladatkörébe tartozó nemzetközi szerződéseket, megköti a nemzetközi szerződésnek nem minősülő tárcamegállapodásokat;

[24] A miniszterek kinevezésében tehát csak formális szerepe van a köztársasági elnöknek, a jogszabályi feltételek esetében köteles kinevezni a jelöltet, illetve akkor tagadja meg a jogszabályi feltételek hiányán kívül a kinevezést, ha alapos okkal arra következtet, hogy a jelölt az államszervezet demokratikus működésének súlyos zavarát eredményezné.

- az Európai Unió intézményeinél, a külkapcsolatokban és a nemzetközi szervezetekben felhatalmazás alapján képviseli a Kormányt;
- jogszabály vagy szerződés alapján tulajdonosi jogot vagy vagyonkezelői jogot gyakorol gazdasági társaság felett, illetve alapítói jogot gyakorol alapítvány felett.

A miniszter törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva, önállóan vagy más miniszter egyetértésével rendeletet alkot, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes tartalmú. Minderről még a jogforrásokról szóló fejezetben részletesen szó lesz.

A miniszter normatív utasítással a miniszter feladatkörébe tartozó feladat ellátására miniszteri biztost nevezhet ki legfeljebb hat hónapra.

A miniszter megbízatása megszűnik:
- a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével,
- lemondásával,
- felmentésével,
- halálával.

A miniszter a Kormány megbízatásának megszűnésétől az új miniszter kinevezéséig vagy az új Kormány más tagjának a miniszteri feladatok ideiglenes ellátásával való megbízásáig ügyvezető miniszterként gyakorolja hatáskörét, rendeletet azonban csak halaszthatatlan esetben alkothat.

Az államtitkár

Az államtitkár szintén politikai vezető, aki a miniszter helyetteseként tekinthető. Államtitkárrá minden büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható személy kinevezhető. Az államtitkárt a miniszterelnöknek a miniszter véleménye kikérését követően tett javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A minisztert rendelet kiadásában nem lehet helyettesíteni, ezért az államtitkár nem alkothat rendeletet még helyettesként sem. A minisztériumokban az államtitkárok egy része valamilyen ágazatért felelős, de van olyan államtitkár (parlamenti államtitkár), akinek a legfontosabb feladata a miniszter politikai jellegű helyettesítése az Országgyűlés és a Kormány ülésein.

A közigazgatási államtitkár

A közigazgatási államtitkár nem politikai, hanem szakmai vezető. A közigazgatási államtitkár a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően vezeti a minisztérium hivatali szervezetét. A közigazgatási államtitkár gyakorolja a munkáltatói jogokat a minisztérium állományába tartozó tisztviselők felett. A közigazgatási államtitkár tekintetében a munkáltatói jogokat pedig a miniszter gyakorolja. Közigazgatási államtitkárrá

minden büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható személy kinevezhető, de szüksége van megfelelő szakképzettségre is a jogviszony létesítéséhez.[25]

A közigazgatási államtitkárt a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök határozatlan időre nevezi ki. A miniszterelnök kinevezésre vonatkozó javaslatát a miniszternek a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter – a *Miniszterelnökséget vezető miniszter* – útján tett kezdeményezése alapján teszi meg. A miniszter a kezdeményezésre észrevételt tehet.

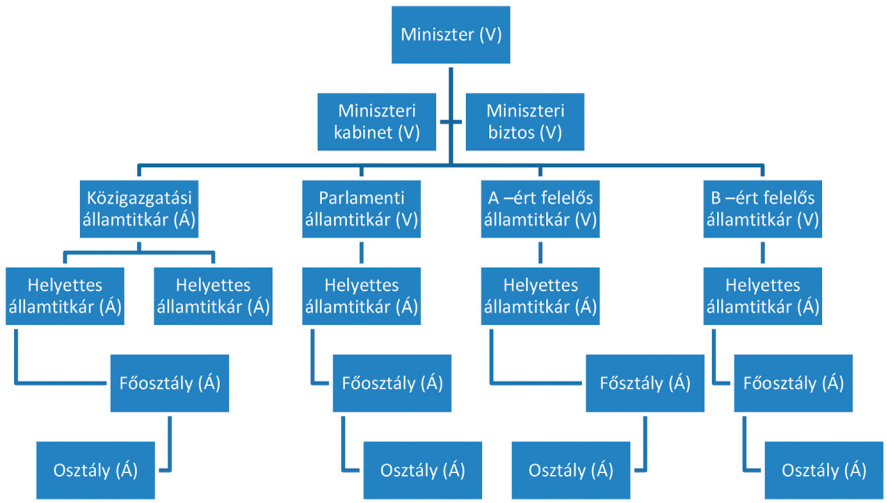
A helyettes államtitkár

A helyettes államtitkár a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően irányítja a miniszter feladat- és hatáskörének a minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározott része tekintetében a szakmai munkát, valamint dönt a hatáskörébe sorolt ügyekben. Az ő esetében is hasonlóak a kinevezési feltételek, mint a közigazgatási államtitkárnál. A helyettes államtitkárt a miniszter javaslatára a miniszterelnök határozatlan időre nevezi ki. A miniszter javaslatát ebben az esetben is a Miniszterelnökséget vezető miniszter közigazgatási államtitkára útján terjeszti a miniszterelnök elé. A Miniszterelnökséget vezető miniszter közigazgatási államtitkára tizenöt napon belül kifogással élhet, és akár visszaküldheti a javaslatot a miniszternek. A helyettes államtitkárok kinevezésének folyamatában tehát vétójogot gyakorol a Miniszterelnökséget vezető miniszter közigazgatási államtitkára.

A helyettes államtitkárok nem kizárólagosan a közigazgatási államtitkár, hanem az államtitkár irányítása alá is tartozhatnak. Nemcsak a kinevezés feltételeire, hanem a tisztség megszűnésére vonatkozó szabályok is ugyanazok, mint a közigazgatási államtitkárnál elmondottak esetében.

A minisztériumok felépítésének általános szabályait a 2. ábra mutatja. Az érthetőség kedvéért az ábrán politikai változó struktúra szereplőit „V”-vel, míg a szakmai állandó szereplőket „Á”-val jelöltük.

[25] Aki jogász mesterképzési szakon szerzett szakképzettséggel vagy közigazgatási mesterképzési szakon szerzett okleveles közigazgatási szakértő vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképzettséggel vagy gazdaságtudományok képzési területen alap- vagy mesterképzésben szerzett közgazdász szakképzettséggel vagy felsőfokú végzettséggel és a feladat- és hatáskörének megfelelő szakirányú szakképzettséggel rendelkezik.



2. ábra

A minisztériumok felépítésének általános szabályai

Forrás: a szerző szerkesztése

A politikai és a szakmai vezetés elkülönítése, ennek megfelelően a változó és állandó személyi kör megkülönböztetése a következőkben tárgyalt központi közigazgatási szervek esetében már nem mondható el, hiszen ott nem találunk politikai vezetőt, vagyis változó struktúrát.

2.1.4. A központi hivatalok

A központi hivatalt a Kormány hozza létre kormányrendelet által, és miniszter irányítása alatt működik. A központi hivatal vezetőjét – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a központi hivatalt irányító miniszter nevezi ki és menti fel. A központi hivatal vezetőjének javasolt személyről a központi hivatalt irányító miniszter tájékoztatja a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkárát, aki a javasolt személlyel szemben a tájékoztatást követő tizenöt napon belül kifogással élhet. A kifogásolt személy nem nevezhető ki a központi hivatal vezetőjének.

A fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó központi hivatal sajátos jogállásúnak tekinthető, ilyen a Nemzeti Adó- és Vámhivatal. Törvény által lehet létrehozni ilyen jellegű sajátos központi hivatalt, irányítását pedig kormányrendeletben kijelölt miniszter látja el. A központi hivatalt létrehozó törvény erre irányuló rendelkezése alapján a központi hivatal vezetőjének feladat- és hatáskörét a központi hivatalt irányító miniszter irányítása alá tartozó, kormányrendeletben kijelölt államtitkár gyakorolja.

A Ksztv. nem nevesíti a (gyakran változó) központi hivatalokat, mivel – ahogyan azt említettük – a Kormány hozza létre azokat rendelet által. Példaképpen felsorolunk néhányat:

- Magyar Államkincstár,
- Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal,

- Állami Egészségügyi Ellátó Központ,
- Oktatási Hivatal,
- Kormányzati Ellenőrzési Hivatal.

2.1.5. A kormányhivatalok

A kormányhivatal az Országgyűlés – vagyis szintén törvény – által létrehozott, a Kormány irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv. A kormányhivatal felügyeletét a miniszterelnök által kijelölt miniszter látja el. A kormányhivatal vezetőjét – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a kormányhivatalt felügyelő miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel. Fontos felhívnunk a figyelmet arra, hogy a kormányhivatalokat nem szabad összetéveszteni a fővárosi és megyei kormányhivatalokkal. Ez utóbbiak ugyanis nem a központi, hanem a területi államigazgatási szervek közé tartoznak. A Ksztv. a következő kormányhivatalokat tartja számon:

- Központi Statisztikai Hivatal,
- Országos Atomenergia Hivatal,
- Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala,
- Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal.

2.1.6. Az autonóm államigazgatási szervek

Az autonóm államigazgatási szerveket törvény hozza létre, és nem tartoznak a Kormány irányítása alá, törvény által létrehozott egyszemélyi vezetés alatt álló szerveknek minősülnek. Feltétlenül meg kell említeni, hogy a következőkben tárgyalandó önálló szabályozó szervekhez képest az autonóm államigazgatási szervek vezetői nem alkothatnak jogszabályt, de kiadhatnak közjogi szervezetszabályozó eszközt (normatív utasítást). A Ksztv. a következő autonóm jogállású szerveket sorolja fel:

- Közbeszerzési Hatóság,
- Egyenlő Bánásmód Hatóság,
- Gazdasági Versenyhivatal,
- Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság,
- Nemzeti Választási Iroda.

2.1.7. Az önálló szabályozó szervek

Az Alaptörvény értelmében az önálló szabályozó szervek a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására sarkalatos törvényben létrehozott szervekként értelmezendők. Nem tartoznak a kormány irányítása alá, ebben az autonóm államigazgatási szervekhez hasonlítanak. Két ilyen szerv létezik:

- Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság,
- Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal.

Az önálló szabályozó szerv vezetőjét a köztársasági elnök nevezi ki. Az önálló szabályozó szerv vezetője az önálló szabályozó szerv tevékenységéről évente beszámol az Országgyűlésnek, illetve jogában áll rendeletet alkotni.

1. táblázat

A központi szervek jellemzői

	Minisztérium	**Kormány-hivatal**	**Központi hivatal**	**Önálló szabályozó szerv**	**Autonóm államigazgatási szerv**
Létesítés	törvény	törvény	kormány-rendelet	sarkalatos törvény	törvény vagy sarkalatos törvény
Irányítás	Kormány	Kormány	miniszter	–	–
Jogalkotás	rendelet/ utasítás	utasítás	utasítás	rendelet/ utasítás	utasítás

Forrás: a szerző szerkesztése

2.1.8. Rendvédelmi szervek

A rendvédelmi szervek a rendészeti, vagyis a nem civil közigazgatáshoz tartozó szerveket jelentik. A rendészeti szervek tevékenysége a társadalmi béke megőrzésére, az állam külső és belső védelmének biztosítására, a társadalomellenes cselekvések megelőzésére, üldözésére irányul. Jellemző rájuk, hogy tagjaik egyenruha-viselésre kötelezettek, fegyverviselésre jogosultak. Ide sorolható a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok. A rendvédelmi szervektől tehát elkülönül a fegyveres szervek köre, amelyek a honvédelmi igazgatáshoz tartoznak.[26]

2.2. A közigazgatás területi-helyi szervei

2.2.1. A helyi és a területi igazgatás elhatárolása

A központi igazgatás ellentétpárjaként tartjuk számon a helyi igazgatást, hiszen az előbbi esetében országos illetékességről beszélhetünk, míg az utóbbi esetében a közigazgatás legalacsonyabb szintjéről van szó. A központi és a helyi közigazgatás közé azonban feltételezhetünk még egy szintet, amely tehát a legkisebb és a legnagyobb közigazgatási egység között helyezkedik el, ez a területi közigazgatás, amelyet a szakirodalom sokszor középszintnek is nevez.

[26] Árva–Balázs–Barta–Veszprémi (2012b) 12.

Magyarországon a helyi közigazgatás foglalja magában a településeket és a járásokat. A területi államigazgatást pedig az ennél nagyobb, tehát megyei vagy a megyénél nagyobb illetékességi területen működő regionális szervek képezik.

Az államigazgatási szervek elsősorban megyei vagy annál nagyobb szinten szerveződnek, de természetesen találunk helyi szinten működőeket is, mint például a járási hivatalt. A helyi önkormányzatok pedig települési, azaz helyi és megyei, vagyis területi szinten is működnek.

2.2.2. A centralizáció, dekoncentráció, decentralizáció

A területi-helyi közigazgatás tárgyalásához elengedhetetlen a centralizáció, a dekoncentráció és a decentralizáció fogalmainak ismerete. A *centralizáció* központosítást jelent, amikor az állami ügyeket az egész ország területén egységes szabályok, azonos eljárás és mérlegelési elvek alapján végzik. Ilyenkor figyelmen kívül maradnak a helyi, szakmai és egyéb sajátosságok. A centralizált közigazgatásban ugyanis a hatalom a központi közigazgatás (általában a Kormány) kezében összpontosul. Teljes mértékű centralizáció nehezen képzelhető el, mert ebben az esetben egyetlen döntési fórum lenne, amely a saját döntéseinek végrehajtását is megszervezi.[27] Az ország nagysága és az ügyek sokszínűsége miatt ez lehetetlen volna tehát, így a centralizáció a *dekoncentráción* keresztül valósul meg, ami azt jelenti, hogy a közvetítő szervek a központi akarat megvalósítása érdekében járnak el, döntési jog illeti meg őket. A dekoncentrált szerveknek azonban nincs önállóságuk, függetlenségük, vagyis egy központi szerv irányítása alá tartoznak.

Amikor az állampolgárok települési, földrajzi, kulturális stb. különbségeinek figyelembevétele kerül előtérbe az igazgatási feladatok megszervezése során, akkor *decentralizációról* beszélünk. Decentralizáció esetében a területi-helyi szerv nagyfokú autonómiával rendelkezik, vezetőiket maguk választják, és nem a központból nevezik ki őket.[28] Decentralizált szerveknek hazánkban a helyi önkormányzatok minősülnek.

2.2.3. A dekoncentrált szervek

A dekoncentrált szerv fogalma

A dekoncentrált szerv egy gyűjtőfogalomnak számít, hívják őket centrális alárendeltségű szerveknek vagy egyszerűen csak dekóknak is. A dekoncentrált szervek jellemzői, hogy különös hatáskörrel rendelkeznek (ez alól egyedüli kivétel a fővárosi, megyei kormányhivatal), hatósági jogkörük van, vagyis engedélyezhetnek, tilthatnak, bírságolhatnak stb., de ellátnak szakmai jellegű munkát is, így például a földhivatalok földmérést végeznek. A korábbi hatósági jellegű tevékenységük mellett további feladataik közé sorolható a közszolgáltatás-szervezés, mert főként a helyi önkormányzatoktól átvett közszolgáltatások

[27] Lőrincz (2010) 154.
[28] Lőrincz (2010) 154.

szervezése – mint a közoktatás vagy a szociális szakellátások – dekoncentrált szerveken keresztül valósul meg.[29]

2011. január 1-je változást hozott a dekoncentrált szervek rendszerében. Ekkor ugyanis megkezdték működésüket a fővárosi és megyei kormányhivatalok, és tizenhét dekoncentrált államigazgatási szerv a *fővárosi és megyei kormányhivatalba* integrálódott. Ezeknek az integrált – korábban különálló –, dekoncentrált szerveknek a száma azóta is bővült. Az integrációból elsősorban azok a szervek maradtak, illetve maradnak ki, amelyek feladataik, jellegük miatt nem integrálhatóak a megyei kormányhivatalokba, például a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a Magyar Államkincstár, a Klebelsberg Intézményfenntartó Központ területi szervei.

A fővárosi és megyei kormányhivatal, a járási hivatal

A fővárosi és megyei kormányhivatal a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveként működik. A fővárosi és megyei kormányhivatalt kormánymegbízott vezeti, akit a Miniszterelnökséget vezető miniszter javaslatára a miniszterelnök nevez ki és ment fel. Ugyanazok a kinevezési feltételek vonatkoznak rá, mint a kormány tagjai esetében, vagyis büntetlen előélet, országgyűlési képviselők választásán választhatóság szükséges hozzá. A kormánymegbízott politikai vezetőnek minősül, mivel megbízatása véget ér a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével. A fővárosi és megyei kormányhivatal hivatali szervezetét főigazgató – a kormánymegbízott általános helyettese – vezeti, akit a kormánymegbízott javaslatára a Miniszterelnökséget vezető miniszter nevez ki és ment fel. Főigazgatói munkakörbe az nevezhető ki, aki felsőfokú iskolai végzettséggel és legalább 5 év vezetői gyakorlattal rendelkezik. A főigazgató munkáját általános helyettesként igazgató segíti, akit a főigazgató javaslatára a kormánymegbízott nevez ki és ment fel. A kinevezés feltételei a felsőfokú igazgatásszervezői, okleveles jogászképesítés vagy okleveles közigazgatási menedzser, illetve egyetemi vagy főiskolai szintű közgazdász szakképesítés, valamint jogi vagy közigazgatási szakvizsga vagy kormányzati tanulmányok szakirányú szakképzettség és legalább 5 év közigazgatási szakmai gyakorlat. A főigazgató és az igazgató mindezek alapján szakmai vezetőnek minősül.

A megyei kormányhivatal kirendeltségeiként *járási hivatalok* működnek. A járási hivatal székhelye a járás székhelyeként meghatározott városban található. A fővárosi kormányhivatal kirendeltségeiként pedig kerületi hivatalok működnek. A járási hivatalban kormányablak és okmányiroda látogatható. A kormányablak lehetőséget biztosít az állampolgárok számára, hogy számos közigazgatási ügyet egy helyen tudjanak intézni. A kormányablakok ugyanis jelentős számú ügyben járhatnak el, vagy ha egy adott eset nem tartozik a hatáskörükbe, továbbítják azt az illetékes hatóságnak. A kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet ügykörszintek szerinti bontásban határozza meg a kormányablakokban intézhető ügyek körét.

A járási hivatalt a járási hivatalvezető vezeti, akit a kormánymegbízott javaslatára a miniszter nevez ki és ment fel. Hivatalvezetői munkakörbe az nevezhető ki, aki büntetlen

[29] Fazekas (2014) 196.

előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható, felsőfokú végzettséggel és legalább öt év közigazgatási gyakorlattal vagy felsőfokú végzettséggel és közigazgatási szervnél vezetői munkakörben eltöltött legalább három év gyakorlattal rendelkezik. A hivatalvezetőt távollétében hivatalvezető-helyettes helyettesíti, akit a hivatalvezető javaslatára a kormánymegbízott nevez ki, és szüntetheti meg a jogviszonyát. Hivatalvezető-helyettesi munkakörbe is felsőfokú végzettség szükséges.

2.2.4. A helyi önkormányzatok

A helyi önkormányzatok jogállása

A helyi önkormányzatok mint decentralizált szervek nem a Kormány irányítása alá tartoznak. A helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga. Részletes szabályait Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) tartalmazza. Települési és területi önkormányzatokat különböztetünk meg. Települési önkormányzatok a községekben, a városokban, járásszékhely városokban, megyei jogú városokban és a fővárosi kerületekben működnek. A megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely elsősorban területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési feladatokat lát el. A fővárosi önkormányzat pedig kettős szerepet képvisel, mert egyben települési és területi önkormányzatnak is tekinthetjük. Hangsúlyozzuk, hogy bár a helyi önkormányzat nem tagozódik az államigazgatás hierarchiájába, a bizonyos mértékű autonómiája ellenére jogszerűen kell működnie, ezért a Kormány a fővárosi (megyei) kormányhivatalon keresztül törvényességi felügyeletet gyakorol felette.

A helyi önkormányzat jogi személynek minősül, ennek bővebb kifejtését a jogviszonyról szóló fejezetben fogjuk megtenni, itt most annyit szeretnénk rögzíteni, hogy jogai és kötelezettségei lehetnek, és a Polgári Törvénykönyvről szóló törvény jogi személyekre vonatkozó rendelkezéseit kell rá is alkalmazni. Mivel a jogi személyeknek képviselőjük is van, a képviselő-testületet a polgármester képviseli. Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják, ezek közé a polgármester (a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke), a bizottságok, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal (a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal), a jegyző és a társulás tartozik. Jelen jegyzet keretében nem lehet célunk részletesen bemutatni a helyi önkormányzatok szervezetét és működését, csak néhány alapvető szabályt kívánunk ismertetni.

A helyi önkormányzat feladatai

A helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket. A helyi önkormányzat ugyanis önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe, de ez nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását.

A feladatok első csoportja *a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok* körében ellátandó feladatok, mint például a köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, a helyi közutak és tartozékaiknak kialakítása és fenntartása, óvodai ellátás, lakás- és helyiséggazdálkodás, hajléktalanná vált személyek ellátásának és rehabilitációjának, valamint a hajléktalanná válás megelőzésének biztosítása.

A feladatok második csoportjához az *államigazgatási feladatok* ellátása tartozik, hiszen törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet megállapíthat ilyen feladatot a polgármester, a jegyző és a polgármesteri hivatal ügyintézője számára. Ha számukra ezek a jogszabályok államigazgatási feladatot állapítanak meg, illetve honvédelmi, polgári védelmi, katasztrófaelhárítási ügyekben az országos államigazgatási feladatok helyi irányításában és végrehajtásában való részvételét rendelik el, az ellátásukhoz szükséges költségvetési támogatást a központi költségvetés biztosítja.

A települési és a fővárosi önkormányzat *a helyi közbiztonságról,* saját vagyonának, valamint más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat. Ilyenkor ezt a települési önkormányzat területe szerint illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal kötött írásbeli együttműködési megállapodás alapján, a rendőrség szakmai felügyeletével végzi.

A helyi önkormányzat szervezete

A legfontosabb hatáskörök a *képviselő-testülethez* tartoznak, amely szükség szerint, de évente legalább hat ülést tart. A képviselő-testület ülését a polgármester hívja össze és vezeti. Az ülést tizenöt napon belüli időpontra össze kell hívni a települési képviselők egynegyedének, a képviselő-testület bizottságának, valamint a kormányhivatal vezetőjének indítványára. Vannak olyan hatáskörök, amelyeket a testület nem ruházhat át szerveire, és csak ő dönthet az adott kérdéses ügyekben. Ezek közé a sajátos esetek közé többek között a testület szervezetének kialakítását és működésének meghatározását, önkormányzati társulás létrehozását, helyi népszavazás elrendelését, kitüntetések és elismerő címek alapítását, közterület elnevezését, köztéri szobor, illetve műalkotás állítását soroljuk. A rendeletalkotási jogosultságot szintén nem tekinthetjük átruházható hatáskörnek, csak minősített többséggel lehet megalkotni egy-egy rendeletet. Ez a minősített többség azonban nem kétharmadot jelent – ahogyan a parlament esetében –, hanem az összes képviselő több mint felének szavazatát. Az ülések nyilvánosnak számítanak, azokon a polgárok hallgatóságként részt vehetnek, de a törvény felsorolja, milyen esetekben lehet elrendelni zárt ülés tartását. A képviselő-testület a működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében határozza meg. A települési képviselő-testület más települési képviselő-testülettel *társult képviselő-testületet* alakíthat. Ilyenkor a képviselő-testületek részben vagy egészben egyesítik költségvetésüket, közös önkormányzati hivatalt tartanak fenn, és intézményeiket közösen működtetik. Ez gazdaságosabb és előnyös lehetőséget biztosíthat a társulásban részt vevő települések számára.

Az SZMSZ határozza meg a *bizottságokat* is: a bizottságok tagjainak számát, a bizottságok feladat- és hatáskörét. A képviselő-testület köteles megválasztani a törvény által kötelezően létrehozandó bizottságait. A száz főt meg nem haladó lakosú településen nem jöhet létre bizottság. Az ezer főt meg nem haladó lakosú településen a kötelező bizottsági

feladat- és hatásköröket pedig egy bizottság láthatja el. A képviselő-testület a kétezernél több lakosú településen pénzügyi bizottságot köteles létrehozni. A bizottság tagjává nem önkormányzati képviselő is választható, de a bizottság elnökét és tagjainak több mint felét az önkormányzati képviselők közül kell kijelölni. Nem lehet a bizottság elnöke vagy tagja a polgármester, de jogosult felfüggeszteni a bizottság döntésének végrehajtását, ha az ellentétes a képviselő-testület határozatával, vagy sérti az önkormányzat érdekeit. Ebben az esetben a felfüggesztett döntésről a képviselő-testület a következő ülésén hoz határozatot. A bizottság – feladatkörében – kezdeményezi, előkészíti a képviselő-testület döntéseit, a képviselő-testület által átruházott hatáskörben döntést hoz.

Hasonló a funkciója és a működése a településrészi önkormányzatnak. Ha a településen van egy jól elhatárolható terület, amely valamely szempontból egyedi sajátossággal bír, például lakótelep, zöldövezet, iparterület, üdülőterület stb., ennek a településrész sajátos érdekeinek képviseletére *településrészi önkormányzatot* hozhat létre települési képviselőkből és más, az adott településrészen élő választópolgárokból. A településrészi önkormányzati testület munkájának segítésére a képviselő-testület hivatali kirendeltségeket hozhat létre, amelyek egyben a lakossági ügyintézésben ügyfélszolgálati teendőket is elláthatnak.

A *polgármestert* a választópolgárok 5 évenként választják meg. A tisztséget főállásban vagy társadalmi megbízatásban látja el a polgármester.

A képviselő-testület elnökének a polgármester minősül. A polgármester összehívja és vezeti a képviselő-testület ülését, valamint képviseli a képviselő-testületet. A polgármester tagja a képviselő-testületnek, a képviselő-testület határozatképessége, döntéshozatala, működése szempontjából ő is önkormányzati képviselőnek tekintendő. A képviselő-testület a polgármester javaslatára, titkos szavazással, a polgármester helyettesítésére, munkájának segítésére alpolgármestert választ.

A *jegyző* vezeti a polgármesteri hivatalt, akit aljegyző helyettesít, és ellátja a jegyző által meghatározott feladatokat. A jegyző dönt a jogszabály által hatáskörébe utalt államigazgatási ügyekben, és gyakorolja a munkáltatói jogokat a polgármesteri hivatal köztisztviselői és munkavállalói tekintetében. A polgármester – pályázat alapján, határozatlan időre – nevezi ki a jegyzőt, a kinevezés feltételei közé szakirányú felsőfokú végzettség, közigazgatási gyakorlat és szakvizsga tartozik.[30]

A képviselő-testület az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására *polgármesteri hivatalt* (közös önkormányzati hivatalt, megyei önkormányzati hivatalt) hoz létre. A hivatal közreműködik az önkormányzatok egymás közötti, valamint az állami szervekkel történő együttműködésének összehangolásában.

A korábbi körjegyzőségeknek nevezett intézményt ma *közös önkormányzati hivatalnak* hívjuk, amelyet azok a járáson belüli községi önkormányzatok hoznak létre, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosságszáma nem haladja meg a kétezer főt. A kétezer fő lakosságszámot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz.

---

[30] Igazgatásszervező vagy közigazgatás-szervező alapképzési szakon, jogász, államtudományi mesterképzési szakon szerzett szakképzettség, közigazgatási mesterképzési szakon szerzett okleveles közigazgatási szakértő vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképzettség, jogi, illetve közigazgatási és legalább kétévi közigazgatási gyakorlat szükséges hozzá.

2.3. A paraadminisztratív szervek

A görög eredetű „para” előtag a hozzákapcsolt fogalomnak valamihez való hasonlóságát jelzi. A paraadminisztráció ezért közigazgatáshoz való hasonlóságot jelent.[31] A paraadminisztratív szervek tehát nem számítanak közigazgatási szerveknek, de segítik a közigazgatást közfeladatainak teljesítésében, kapcsolatot teremtenek a közigazgatás és a lakosság között. A korábbi évtizedekben elsősorban hatóságként működő közigazgatást egyre inkább felváltja a szolgáltatásként működő közigazgatás. Ma már a modern államok közigazgatása egy tagolt, differenciált intézményrendszer keretében valósul meg, amelynek csak az egyik, bár kétségtelenül legjelentősebb részét képezik a hivatali szervek. Tehát míg szűk értelemben a közigazgatási rendszer az államnak egy olyan elkülönült alrendszere, ami ellátja az állam szakigazgatási tevékenységét, addig tág értelemben a közigazgatási intézményrendszerbe beletartoznak mindazon szervezetek is, amelyek bármilyen módon közreműködnek a közszolgáltatások nyújtásában, illetve megszervezésében.

A paraadminisztratív szerveknek nem létezik törvényben meghatározott katalógusa. A továbbiakban a köztestületet, a közintézeteket, a közalapítványokat, a közüzemeket és a közigazgatási feladatokat ellátó egyéb személyeket fogjuk számba venni.

A *köztestületet* önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező szervezetként tartjuk számon, amely tevékenységéhez kapcsolódó közfeladatot lát el. A köztestület a közfeladat elvégzéséhez szükséges, törvényben meghatározott jogosítványokkal rendelkezik, és ezeket önigazgatása útján érvényesíti. Törvény előírhatja, hogy közfeladatot kizárólag köztestület láthat el, illetve hogy meghatározott tevékenység csak köztestület tagjaként folytatható. Köztestületnek számít például a Magyar Tudományos Akadémia, valamint a gazdasági, illetve a szakmai kamarák vagy a hegyközségek. A magyar szabályozás két alapvető kamaratípust különböztet meg. Az egyik csoportot a szakmai kamarák (Magyar Ügyvédi Kamara, Magyar Orvosi Kamara, Igazságügyi Szakértői Kamara stb.), a másikat a gazdasági kamarák (Kereskedelmi és Iparkamara; Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara) alkotják.

A *közintézetek* humán közszolgáltatásokat nyereség, haszonszerzési cél nélkül ellátó szervezetekként működnek, amelyek a közigazgatás rendszeréhez kapcsolódnak, és a közigazgatás felügyelete, ellenőrzése alatt állnak. Dolgozóik közalkalmazottaknak számítanak, és nem tagságuk, hanem használóik vannak. Két fő csoportját különböztetjük meg: a szociális-egészségügyi, illetve a kulturális-oktatási közintézet. Az első csoportba soroljuk a koruknál, vagyoni helyzetüknél, egészségi állapotuknál fogva segítségre szorulók ellátását, gondozását végző intézményeket (idősek otthona, a szenvedélybetegek otthona, a hajléktalanok otthona stb.), valamint az egészségügyi szolgáltatást nyújtó létesítményeket (kórház, járóbeteg-ellátás stb.). A második csoportba tartoznak az állami vagy önkormányzati levéltárak, múzeumok, könyvtárak stb.[32]

Az Országgyűlés, a Kormány, a helyi önkormányzat, a kisebbségi önkormányzat *közalapítványokat* 2006-ig hozhatott létre tartósan valamely közfeladat folyamatos ellátására. A közfeladat ebben az értelemben olyan állami, helyi önkormányzati vagy országos kisebbségi önkormányzati tevékenység, amelynek ellátásáról – törvény vagy önkormányzati

[31] Lőrincz (2010) 239.
[32] Lőrincz (2010) 249.

rendelet alapján – az államnak vagy az önkormányzatnak kell gondoskodnia. Ma már nem lehet létrehozni közalapítványt, de a meglévőek működhetnek tovább. Ilyenek például a Hajléktalanokért Közalapítvány, a Közszolgálati Közalapítvány és a Tempus Közalapítvány.

A *közüzemek* valamilyen alapvető ipari, kereskedelmi szükséglet kielégítését végzik, pénzügyi önállósággal rendelkeznek, személyzetük, dolgozóik nem közalkalmazottnak, hanem munkavállalóknak minősülnek. A közüzemek gazdasági és társasági formában működnek, ugyanolyan cégek, mint a többi versenyszférában működő gazdasági társaság (leggyakrabban Zrt., illetve Rt. formában működnek), de egyrészt közszükségletet látnak el, másrészt az állam vagy az önkormányzatok valamilyen mértékben és formában tulajdonosaiknak számítanak. Ilyennek tekinthető a MÁV, a BKK, a gáz-, a villany- és vízszolgáltatók stb.

A közigazgatási feladatokat ellátó egyéb személyek akár magánszemélyek, azaz természetes személyek is lehetnek. A közigazgatási feladatok, hatósági hatáskörök telepítéséről rendelkező jogalkotó mérlegelheti, hogy az adott ügy intézésével megbízott személy megfelel-e a feladat ellátásához szükséges követelményeknek. Ezek a szempontok szükségesek ugyanis a szakszerű és elfogulatlan hatósági ügyintézéshez. Például a háziorvosok közegészségügyi jogköre vagy az állatorvosok állategészségügyi jogköre sorolható ebbe a csoportba.

2.4. Irányítás, felügyelet, ellenőrzés

2.4.1. Az irányítás

Az irányítás, felügyelet, ellenőrzés egy olyan hármas felosztás, amelyben a legtágabb kategóriának az irányítást tekintjük. Utóbbi magában foglalja a felügyelet és az ellenőrzés jogköreit, míg a felügyelet magában foglalja az ellenőrzés jogköreit.

Az irányítást el kell határolni a vezetés fogalmától, mert a kettő nem ugyanazt jelenti. Az irányítás a különböző szinteken elhelyezkedő szervek közötti viszonyok leírására szolgál, míg a vezetés egy adott szerven belüli viszonyrendszert fejezi ki. Ennek megfelelően elmondhatjuk az irányítás és vezetés összehasonlításáról, hogy

- az irányító az irányított szervezeten kívül helyezkedik el;
- az irányító a tevékenységével nem hagyhat fel, míg a vezető lemondhat;
- az irányító az irányított státusán (szétválás, megszüntetés, összevonás) változtathat;
- az irányító csak általános feltételeket határozhat meg az irányított szervezet munkatársai tekintetében, egyedi ügyeikben nem dönthet (kiválasztás, elbocsátás, bér, előléptetés), míg a vezető gyakorolja a szervezet dolgozói felett a munkáltatói jogokat.

Az irányítás fogalmával nemcsak a közigazgatási jog foglalkozik, hanem más, különböző aspektusra hangsúlyt fektető tudományágak is. A *szociológiai* szempontú megközelítés jól leírja az irányítás lényegi ismérvét, amely a befolyásgyakorlást jelenti. E szerint az irányítás nem más, mint az irányítás alanya (irányító) és az irányítás tárgya (irányított) között meghatározott célból fennálló kapcsolat, olyan hatalmi viszony, amelyben az irányító az irányított

viszonyaira meghatározó befolyást gyakorol.[33] Ha azonban formálisan adunk egy *közjogi jellegű* vagy jogtudományi meghatározást, akkor azt mondhatjuk, hogy irányításról beszélünk, amennyiben az irányítónak a jogszabályok biztosítják azokat az eszközöket, amelyekkel megvalósítható az irányítás. Ilyen jogszabályok például a helyi önkormányzatok szerveinek irányítását tartalmazó Mötv. és az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény, az Áht., amely a költségvetési szervek vezetését foglalja magában.

Az irányítás jogkörei nem voltak összefoglalóan jogszabályba gyűjtve, hanem különböző szintű jogforrásokban találhattunk rendelkezéseket róluk. A már nem hatályos 2006. évi LVII. törvény volt az első kódex, amely a központi államigazgatási szervek esetében felsorolta az irányítás és a felügyelet eszközeit. A jelenleg hatályos 2010. évi XLIII. törvény a már sokszor hivatkozott Ksztv.-hez hasonlóan szabályozza az irányítás és a felügyelet jogköreit, mint a 2006-os elődje.

Az irányított tevékenységek csoportjai alapján meg lehet különböztetni *szervezeti* és *szakmai irányítást*. A szervezeti irányításnak az a fő jellemzője, hogy minden szervnél megtalálható. Ilyen teendőnek számít például a szervezet létrehozása, átszervezése, megszüntetése; a személyzeti feladatok elvégzése (létszám meghatározása, a személyzet kiválasztása, kinevezés, felmentés); a működés dologi feltételeinek biztosítása vagy a belső szervezeti struktúra kialakítása. A szakmai irányítás már differenciáltabb, mert minden szervnél mást jelent, mivel az adott szerv funkciójával, rendeltetésével (rendészet, oktatás, külügy stb.) áll kapcsolatban.

Az irányítás főbb formái közé a következők tartoznak:

- teljes,
- megosztott,
- közintézetek feletti,
- közüzemek feletti,
- fegyveres szervezetek feletti.

Teljes irányítási jogkör

A Ksztv. felsorolja azokat a jogi eszközöket, amelyek megilletik az irányítót. A teljes irányítás esetében egyetlen szerv, az irányító rendelkezik ezekkel a jogkörökkel.[34] Szükséges azonban előrebocsátani, hogy azon általánosságban – ha egy jogszabály államigazgatási szerv irányítását említi – ezeket a jogköröket kell ugyan érteni, de a törvény eltérő rendelkezést állapíthat meg. Ennélfogva tehát előfordulhat, hogy bármely törvény ehhez képest eltérő rendelkezéseket, illetve hatásköröket állapít meg.

Az irányító rendelkezik az általa irányított szerv *konstituálásával összefüggő jogkörökkel,* így annak alapításával, átszervezésével vagy akár megszüntetésével. A szerv vezetőjének kinevezését, felmentését, az egyéb munkáltatói jogkör vezetővel szembeni gyakorlását (például fegyelmi eljárás megindítása) *személyzeti jogkörnek* hívjuk.

---

33 Fazekas (2014) 124.

34 Patyi–Varga Zs. (2012) 102.

Az irányítót megilleti az *ellenőrzési jogkör.* Az ellenőrzés különböző fajtáit alkalmazhatja, amely lehet a szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi felülvizsgálata. A *szabályozási jogkör* a szervezeti és működési szabályzat (SZMSZ) jóváhagyását jelenti. A törvény nem sorolja fel, de szükséges megjegyezni, hogy a szabályozási jogkörben az irányítónak lehetősége van jogszabályalkotás vagy közjogi szervezetszabályozó eszközök alkalmazására. A jogalkotásra jogosult szervek körét a jogforrásokról szóló fejezetben már elmondtuk, így itt arra nem szeretnénk kitérni. Az Alkotmánybíróság (AB) határozatában[35] írja, hogy sérti a jogállamiság elvét, ha az irányító akaratát más módon, úgynevezett *pszeudonormák* (leirat, körlevél stb.) segítségével kívánja érvényesíteni. Az AB kimondja, hogy az akkori, 1987-es jogalkotási törvény garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadása és az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenesnek minősül.

Az *aktus-felülvizsgálati jogkör* keretében az irányító az irányított szerv döntésének megsemmisítésére, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasításra jogosult. Az irányítás akkor erősebb, ha törvényességi és célszerűségi okból egyaránt gyakorolható, és gyengébb, ha csak törvényességi szempontból. Erősebbnek számít a reformatórius *(reformatio)* jogkör, mikor meg is lehet változtatni az irányított döntését, és gyengébb a kasszációs jogkör *(cassatio),* amely ugyan megsemmisítheti, de meg nem változtathatja azt. A Ksztv. ez utóbbi jogkört biztosítja, mert az irányítási hatáskör gyakorlója az irányított államigazgatási szerv hatáskörét nem szüntetheti meg, és döntését nem változtathatja meg.

Az *egyedi döntési jogkör* részét képezi a szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása. Megilleti az irányítót *a feladat elvégzésére vagy a mulasztás pótlására kiadott egyedi utasítás.* Ez számít a legerősebb irányítási eszköznek, amely elsősorban a szakmai irányítás kapcsán jelenik meg. *Az irányítót jelentéstételre vagy beszámolóra* kötelezheti az irányított szerv az irányítás jogköreként. Végül az irányítót *az irányított államigazgatási szerv adatainak kezelése* is megilleti.

A megosztott irányítási jogkör

A Ksztv. lehetővé teszi, hogy törvény vagy kormányrendelet a központi hivatal irányításáról megosztott irányításra adjon lehetőséget. Törvény vagy kormányrendelet ugyanis rendelkezhet úgy, hogy egyes hatásköröket valamely központi államigazgatási szerv vezetője vagy kormánybiztos gyakorolja. Ebben az esetben megosztott lesz az irányítás, valójában két irányító lesz. A központi államigazgatási szerv vezetője vagy a kormánybiztos az alábbi jogköröket gyakorolhatja ebben az esetben:

- az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi ellenőrzése;
- az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás;

[35] 60/1992. (XI. 17.) AB határozat.

- jogszabályban meghatározott esetekben az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása;
- egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására;
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés.

A közintézetek feletti irányítás

A közintézetek feletti irányítást fenntartói irányításnak nevezzük. A közigazgatási szervek az általuk alapított, illetve általuk fenntartott közintézeteket irányítják. Az államigazgatási szervek fenntartásában elsősorban az országos szintű intézetek (például Magyar Nemzeti Levéltár, Nemzeti Múzeum, Országos Széchényi Könyvtár) vesznek részt, míg a helyi önkormányzatok a megyei vagy települési szinten működő intézetek felett látják el az irányítást. Ez utóbbiakról meg kell említenünk, hogy a korábbi önkormányzati intézmények egy jelentős része az Alaptörvény hatályba lépését követő átszervezések miatt államigazgatási fenntartásúvá váltak.[36]

A közüzemek feletti irányítás

A közüzemek esetében a tulajdonosi, vagyis a Ptk. gazdasági társaságokról szóló rendelkezésein alapuló irányítás és a közigazgatási irányítás sajátos keveredéséről van szó. Ennek az irányítási típusnak az esetében is különbséget kell tenni a helyi önkormányzati közüzemek és az állami közüzemek irányítása között. Visszautalva a paraadminisztrációnál elmondottakra, fontos kiemelnünk, hogy a rendszerváltást követően privatizálták az állami vállalatokat, így azok, amelyek állami vagy önkormányzati tulajdonban maradtak, gazdasági társaság formájában működnek. Így tisztán szervezetirányító tevékenységet nem gyakorol felettük a közigazgatás.[37]

A fegyveres szervezetek irányítása

Ebbe a körbe tartozik a honvédség, a rendvédelmi szervek és a nemzetbiztonsági szolgálatok irányítása. Alapvetően a Kormány irányítása alatt állnak, ami az illetékes miniszteren keresztül valósul meg. A hatalmi ágak megosztása fontos szerepet tölt be a honvédség vezetésében. Ebben az Országgyűlés, a köztársasági elnök és a Kormány egyaránt részt vesz.

36 Fazekas (2014) 68.
37 Fazekas (2014) 71.

2.4.2. A felügyelet

A felügyelet általános meghatározása szerint a felügyeletet gyakorló a felügyelt szerv működését vizsgálja, és intézkedik, amennyiben beavatkozásra van szükség. Az ellenőrzés nem jár együtt az ellenőrzött viszonyainak befolyásolásával, a felügyeleti jog tehát aszimmetrikusnak tekinthető.[38] Fontos felhívnunk a figyelmet arra, hogy itt a szervezetrendszeren belüli felügyeletről van szó. A (szervezetrendszeren belüli) felügyelet főbb formái a hierarchikus felügyelet és a törvényességi felügyelet.

A hierarchikus felügyelet

Az államigazgatási szervek feletti, azaz hierarchikus felügyelet csak elnevezésében az, valójában sokkal közelebb áll az irányításhoz. A Ksztv. szabályozási módszere, hogy megjelöli azokat az irányítási jogköröket, amelyek némi módosítással a felügyelet jogköreit jelentik. A megjelölt irányítási jogköröket pedig az alábbiak képezik:

- az államigazgatási szerv alapítása, átszervezése, megszüntetése;
- a vezető kinevezése, felmentése, a vele kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása;
- tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése;
- szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása, csak ha jogszabálysértő, akkor tagadhatja meg;
- döntésének megsemmisítésére, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás, kizárólag, ha jogszabálysértő;
- ezekkel összefüggésben jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés.

A törvényességi felügyelet

A fővárosi és megyei kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárását jogszerűségi szempontból folytatja le. Ennek keretében tehát az a célja, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője működése jogszerű legyen. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásában vizsgálja a felsorolt érintett működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét; döntéseinek jogszerűségét; jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségének teljesítését.

Nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárása az érintett által hozott azon döntésekre,

- amelyek alapján munkaügyi vitának vagy közszolgálati jogviszonyból származó vitának van helye – így, ha a tisztviselőt jogellenesen mentették fel, akkor munkaügyi bírósághoz fordulhat,
- amikor jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási hatósági eljárásnak van helye – hatósági határozattal szemben ugyanis jogorvoslattal élhet a címzett,
- amelyeket a képviselő-testület mérlegelési jogkörében hozott.

[38] Fazekas (2014) 133.

A törvényességi felügyelet keretében néhány példát hozunk arra, hogy milyen eszközökkel élhet a kormányhivatal:

- törvényességi felhívás,
- a képviselő-testület összehívásának kezdeményezése,
- javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál annak indítványozását, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját,
- javasolhatja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek, hogy kezdeményezze a Kormánynál az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlatását,
- fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen,
- kezdeményezheti a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél,
- törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki a helyi önkormányzatra vagy a társulásra az e törvényben meghatározott esetekben.

2.4.3. Az ellenőrzés

Megkülönböztetjük a közigazgatáson belüli ellenőrzést, amikor a közigazgatás ellenőrzi önmagát; és a külső ellenőrzést, amikor ő ellenőrzi a szervezeti rendjén kívül álló gazdálkodó, szolgáltatást végző szerveket, állampolgárokat, vagyis amikor a közigazgatás ellenőrzi a társadalmat.[39] Az ellenőrzés önállóan, vagy – mint láthattuk – az irányítás vagy a felügyelet részjogosítványaként is megjelenhet. Az ellenőrzés a meghozott döntést vagy a már elvégzett folyamatot hasonlítja össze az annak alapjául szolgáló követelményekkel, elvárásokkal. Ha az ellenőrzés nem önálló, hanem kiegészítő vagy segédtevékenység, akkor elképzelhető a döntéshozatal előtti, a folyamat megkezdése előtti vagy éppen annak végzése közbeni ellenőrzés.[40] Ennek a folyamatnak a célja nemcsak a szabályokhoz való kötöttség vizsgálata, az előírt kötelességek teljesítésének monitoringozása, a jogszerűség mellett kiterjedhet a célszerűség vizsgálatára is. Ennek elvégzéséhez a jogszabályokon túlmenően szükséges az ellenőrzött tevékenység szakmai aspektusainak feltárása is.[41]

Az ellenőrzés fajtái csoportosíthatóak abból a szempontból is, hogy milyen jogalanyok között, milyen jogviszonyban zajlik a vizsgálat.[42] Ezek alapján megkülönböztethetünk:

- belső ellenőrzést, amely a *szerven belüli* és közigazgatási szerv vezetőjét illeti meg akár jogszerűségi, akár célszerűségi szempontból;
- a *szervek közötti* viszonyban – az előzőekben tárgyalt irányítás részjogosítványaként – megjelenő hierarchikus ellenőrzést;

---

39 Lőrincz (2010) 227.
40 Temesi (2013) 195.
41 Lőrincz (2010) 225.
42 Fazekas (2014) 137–138.

- hatósági ellenőrzést, amely *a hatóság és a közigazgatáson kívüli szereplő (ügyfél)* közötti viszonyban jelenik meg, így részletes szabályairól az Ákr.-ben olvashatunk, amely szerint „[a] hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését”.

Vákát oldal

3. A közigazgatási jog, fogalma, tárgya, helye a jogrendszerben

3.1. A jog fogalma

A közigazgatási jog fogalmának meghatározásához elsőként a jog fogalmát szükséges tisztáznunk. A jog fogalmát nagyon sokan és sokféleképpen értelmezték már, ezért nem is kíséreljük meg annak teljes körű bemutatását. Ugyanakkor érdemes megjegyeznünk, hogy a jognak létezik változatlan és állandó ismertetőjegyekkel bíró fogalma, viszont tartalma természetesen tértől és időtől változó.[43] *A jog az állam által alkotott vagy az állam által elismert olyan magatartási szabályokat jelenti, amelyek kötelezőek, érvényesülésüket állami szervek kényszerrel biztosítják.* A jog a jogalkotótól származik, így többnyire az államot szokás megjelölni, mint aki a jogot alkotja. Ugyanakkor az állam elismerheti a jogot, mint a nemzetközi jog esetében, de ilyennek tekinthető a szokásjog is.

3.2. A jogrendszer fogalma és felosztása

A jogrendszert is a jog fogalmához hasonlóan nagyon sokféleképpen lehetne definiálni. Elterjedt az a – mi általunk is elfogadott – felfogás, amely egy adott állam hatályos jogforrásainak rendezett összességét érti jogrendszer alatt. A jogrendszernek közjogra és magánjogra történő felosztását már nagyon régen Ulpianus (Kr. u. 228-ban halt meg) római jogtudós is megfogalmazta: „közjog az, ami a római államot érdekli, magánjog az, ami a magánosok hasznát szolgálja."[44] Ahogyan azt láthattuk, Montesquieu nevét a hatalmi ágak megosztásának elméletével szokás összekötni, azonban a közjog és a magánjog elhatárolásáról is írt, és megjegyezte, hogy azok a törvények, amelyek a kormányzók és az alattvalók közötti viszonyokat és a politikai jogokat szabályozzák, a közjogba, míg azok a törvények, amelyek a polgárok egymás közötti viszonyait rendezik, a magánjogba tartoznak.

A közjog az államszervezet felépítésére és működésére vonatkozó, valamint az egyén és az állam viszonyát meghatározó szabályokat jelenti. A közjogi viszonyokban a közérdek kerül előtérbe, ahol alá-fölé rendeltségi viszonyokról beszélhetünk. A közjogban inkább az úgynevezett kógens, vagyis eltérést nem engedő, kötelező szabályok jellemzőek. A magánjogban ezzel szemben a magánérdek jelenik meg, és mellérendeltségi viszonyokkal köthető össze (például szerződéskötéskor a felek). Az eltérést engedő (diszpozitív) szabályok fontos szerepet kapnak, amikor a felek számára sok esetben eltérést enged

---

43 Moór Gyula (1994): *Jogfilozófia*. Budapest, Püski Kiadó. 174.

44 Temesi István szerk. (2013): *A közigazgatási funkciói és működése.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó. 79.

a törvény, és az egymás között kötött szerződésükben is eltérhetnek egyes szabályoktól. Ez utóbbira példaképpen felhozhatjuk: A Polgári Törvénykönyv a szerződésekre (kötelmekre) kimondja, hogy „a kötelmeknek a felek jogaira és kötelezettségeire vonatkozó közös szabályaitól a felek egyező akarattal eltérhetnek, ha e törvény az eltérést nem tiltja".

A közjog és magánjog főbb jellemzőit a következő táblázat szemlélteti:

2. táblázat

A közjog és magánjog főbb jellemzői

Közjog	**Magánjog**
Közérdek	Magánérdek
Az állam és az állampolgárok közötti viszonyt szabályozza	Természetes személyek és szervezetek viszonyát szabályozza
Alá-fölé rendeltség	Mellérendeltség
Elsősorban kógens	Gyakori a diszpozitív szabály

Forrás: a szerző szerkesztése

A közjogon és a magánjogon belül is további felosztást ad a jogági tagozódás. A szorosabban összetartozó jogforrások, vagyis amelyek hasonló társadalmi viszonyokat szabályoznak, jogágat alkotnak. Ennek megfelelően vannak közjogi jogágak (például alkotmányjog, közigazgatási jog, büntetőjog), és vannak magánjogba tartozó jogágak (például polgári jog, családi jog, munkajog) is.

3.3. A közigazgatási jog fogalma és sajátosságai

A közigazgatási jognak is számtalan meghatározása lehetséges. Elterjedt felfogás, miszerint a közigazgatási szervek végrehajtó-rendelkező tevékenysége során keletkező társadalmi viszonyokat sajátos módszerrel szabályozó jogforrások összessége.[45] Madarász Tibor felfogása alapján többen úgy határozzák meg a közigazgatási jogot, mint azoknak a jogi normáknak az összességét, amelyek az alkotmányjogi szabályozás keretei között a jogalanyok, valamint az állam egymás közötti viszonyait szabályozzák, és amelyek megalkotásában és érvényesítésében a közigazgatási szerveknek szerepük van.[46] Lőrincz Lajos a közigazgatási jogot úgy határozza meg, mint a közérdekű közszolgáltatások kielégítését

[45] Torma András szerk. (2012): *Közigazgatási Jog 1. Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész I.* Miskolc, Miskolci Egyetem. 60.

[46] Madarász Tibor (1989): *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Budapest, Tankönyvkiadó. 173–176.; Fazekas Marianna – Ficzere Lajos szerk. (2003): *Magyar közigazgatási jog.* Budapest, Osiris Kiadó. 56–68.; Patyi–Varga Zs. (2012).

szabályozó jogágat, amely magában foglalja ennek a célnak eléréséhez szükséges többletjogokat, vagyis a közhatalom gyakorlásának jogosítványait.[47]

A közigazgatási jog fogalmának előbbi példái alapján a közigazgatási jog megközelíthető annak sajátosságai és más jogágakhoz fűződő viszonya alapján. Jellemzőit tekintve elmondható róla: a közjogba tartozik, így annak sajátosságaival rendelkezik. Ezen felüli jellemvonásának tekintjük, hogy fiatal jogágnak számít, mert nincs hosszú múltja, mint a büntetőjognak vagy a magánjognak. Először a 19. század elejére Franciaországban gyűlt össze a jogszabályoknak az a csoportja, amely a közigazgatás működésének, szervezetének, az állampolgár és a közigazgatás egymáshoz való viszonyának alapvető kérdéseit szabályozta.[48] Fontos jellemzőként tartjuk számon, hogy a közigazgatási jog sokkal több jogszabályból áll, mint más jogágak, mivel sokszínű, heterogén jogágként működik. Ebből következően nem is kodifikálható, tehát nem foglalható egy egységes törvénykönyvbe, mint a büntetőjog vagy a polgári jog. A közigazgatási jognak jellemvonása az is, hogy egy jogágon belül találjuk meg az anyagi jogi és az alaki vagy másképpen eljárási normákat. Szemben a polgári joggal vagy büntetőjoggal, ahol ezeket külön jogágakban találjuk meg. Mindezekre a jogi normákról szóló fejezetben még kitérünk.

A közigazgatási jog jellemzőinek megértésében további segítséget nyújthat más jogágakkal való kapcsolatának, elhatárolásának vizsgálata. Mi itt a közigazgatási jogot az alkotmányjoggal kívánjuk összevetni, amely sokáig a pénzügyi joggal egy jogágat alkotott. Az alkotmányjog is többek között az állam és a polgár viszonyát szabályozza, de annak leglényegesebb, legáltalánosabb kérdéseire tér ki. Az alkotmányjog az állami berendezkedés esetében is a legfontosabb, legalapvetőbb kérdéseit szabályozza, így vannak olyan időszakok, amikor az alkotmányjog kerül a társadalmi érdeklődés fókuszába.[49] A közigazgatási jog inkább a statikusabb vagy konszolidáltabb társadalmi időszakokban válik jelentőssé, akkor, amikor az egyablakos ügyintézés, a közoktatás intézményeinek sorsa, az építésügyi igazgatás szabályai vagy az egészségügyi ellátás szervezeti kereteinek változásai érdeklik az állampolgárokat.[50]

A közigazgatási jogot fel lehet osztani *általános* és *különös* részre. Az általános rész tartalmazza azokat a jogforrásokat, amelyek a közigazgatási jog egészére vonatkoznak, míg a különös rész egy-egy ágazat szabályait jelenti. Így az egészségügyi, honvédelmi, külügyi, gazdasági igazgatási stb. területek joganyagát öleli fel. Jelen mű a közigazgatási jog általános részével foglalkozik, leszámítva a hatósági eljárást, amelyet nem tartalmaz. Egy másik felosztás a közigazgatási jog tárgykörei alapján történik. Ennek megfelelően a közigazgatási jog szabályozási tárgykörei közé az alábbiak sorolandók:

- a közigazgatási anyagi jog,
- szervezeti jog,
- közigazgatási eljárásjog,
- közszolgálati jog.

Így a közigazgatási jog praktikusabb megközelítésben *a közigazgatás szervezetére, működésére és személyzetére vonatkozó jogforrások összességét foglalja magában.*

---

47 Lőrincz Lajos szerk. (2007a): *Közigazgatási jog.* Budapest, HVG-ORAC Kiadó. 21.

48 Lőrincz (2010) 38.

49 Lőrincz Lajos (2007b): Alkotmányjog, közigazgatási jog. *Magyar Tudomány,* 168. évf. 12. sz. 1567.

50 Lőrincz (2007b) 1567.

Vákát oldal

4. A jogforrások

4.1. A jogforrás fogalma és fajtái

A jogforrás fogalmát, illetve annak fajtáit azért szükséges tudnunk, mert ennek birtokában tudjuk megismerni, hogy a jogrendszert meghatározó jogi normák honnan erednek (belső jogforrás), és mi annak az eredménye vagy másként a megjelenése (külső jogforrás). A jogforrás ugyanis jelentheti azt, ahonnan származik a jog, ezt szokás *belső jogforrásnak* hívni, amely a jogalkotó szervet jelöli, például Országgyűlés, Kormány, helyi önkormányzat képviselő-testülete stb. A *külső jogforrás* lehet például a törvény, kormányrendelet, helyi önkormányzat képviselő-testületének rendelete stb. Nemcsak a jogforrások jellemzőit kívánjuk bemutatni, hanem konkrét példákon keresztül fogjuk az olvasót bevezetni a magyar jogforrások fajtáiba.

A jogforrások fajtái közé a következők sorolandók:

- Alaptörvény,
- alkotmánybíróság határozatai,
- jogszabályok,
- közjogi szervezetszabályozó eszközök,
- nemzetközi szerződések,
- bíró alkotta jog,
- szokásjog.

4.1.1. Alaptörvény

Az Alaptörvény a jogforrási hierarchia élén áll, így azzal nem lehet ellentétes egyetlen törvény, sem pedig más jogforrás. Az Alaptörvény elfogadásához, illetve módosításához az országgyűlési képviselők kétharmados szavazata szükséges. Magyarország Alaptörvénye a korábbi alkotmányhoz képest új szerkezeti felépítésű. Nemcsak az ünnepélyes jellegű bevezető, a Nemzeti hitvallás számít jelentős változásnak, lényeges az is, hogy az alapvető szabadságjogok megelőzik az államszervezetre vonatkozó rendelkezéseket. A régi alkotmány formálisan törvényként létezett, míg az Alaptörvény nem rendelkezik számmal, így formálisan sem tekinthetjük egyszerű törvénynek. Az Alaptörvényen kívül tehát más jogi dokumentum nem tartalmazhat alaptörvényi rendelkezéseket. Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezései című normaszöveg (Ár.) az Alaptörvény mellett jogforrásként funkcionált volna a jogalkotó elképzelése szerint. Az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB határozatban azonban egy fundamentális döntést hozott az Alaptörvény szerepét és helyét illetően. Az Alkotmánybíróság

ugyanis rámutatott arra, hogy jogállami követelménynek számít az, hogy bármely időpontban egyértelműen meghatározható legyen a hatályos Alaptörvény tartalma. Az Alaptörvény végén, vagyis annak posztambulumában, az alkotmányozó „első egységes" alkotmányként definiálta az Alaptörvényt. Egységes jogi dokumentumként határozhatjuk meg tehát, mert az alkotmánymódosítások és kiegészítések be kell, hogy épüljenek a normaszövegbe. Az AB elvi éllel leszögezte, hogy súlyos alkotmányos jogbizonytalanságot okozna, ha a hatályos Alaptörvény tartalma, terjedelme bizonytalan lenne. Az Alaptörvénynek tehát egységesnek kell lennie, azon kívül más dokumentum nem tartalmazhat alaptörvényi rendelkezéseket.

4.1.2. Az Alkotmánybíróság határozatai

Az Alkotmánybíróság vizsgálja a jogforrások alkotmányosságát, határozatával megsemmisítheti a jogforrásokat, ezért negatív jogalkotónak hívjuk. Az Alkotmánybíróság döntésének indokolásában foglalt érvelése befolyásolja a jogalkotó és a jogalkalmazó későbbi magatartását egyaránt.

23/2013. (IX. 25.) AB határozat
a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény 14. § (1) és (2) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről…

„Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály alaptörvény-ellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány, valamint alkotmányjogi panaszok tárgyában – dr. Dienes-Oehm Egon és dr. Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolásával, valamint dr. Balogh Elemér, dr. Bragyova András, dr. Kiss László, dr. Kovács Péter és dr. Lévay Miklós alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a korhatár előtti öregségi nyugdíjak megszüntetéséről, a korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény 14. § (1) és (2) bekezdése alaptörvény-ellenes, ezért azokat megsemmisíti.
A megsemmisített törvényi rendelkezések e határozatnak a Magyar Közlönyben történt közzétételét követő napon vesztik hatályukat."

A fenti részlet egy AB határozatnak minősül. Ebben a döntésében az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll keretében megsemmisítette a 2011. évi CLXVII. törvény egyes rendelkezéseit. A párhuzamos vélemény olyan vélemény, amely egyetért a határozattal, de eltérő indokokkal teszi azt, míg a különvélemény azt jelenti, hogy az alkotmánybíró nem ért egyet a többségi véleménnyel, tehát magával a döntéssel sem.

4.1.3. A jogszabályok

Az Alaptörvény felsorolja, hogy melyek a jogszabályok hazánkban:

- törvény,
- kormányrendelet,
- a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete,

- miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet (Kormány tagjának rendelete),
- önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete,
- helyi önkormányzati rendelet.

Ez a felsorolás egyúttal hierarchiát is jelent, bár ez ennél összetettebb kérdésnek számít, amelyet a helyi önkormányzati rendelet esetében ki is fogunk fejteni. Szeretnénk hozzátenni, hogy mindez „normális alkotmányos körülmények" között van így, mert minősített helyzetekben más jogalkotók is léteznek. A Kormányon kívül jogalkotóvá válik a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot, a köztársasági elnök pedig szükségállapot idején.

Törvény

A törvény az Országgyűlés által alkotott jogszabály. A parlament a törvényhozás monopóliumával rendelkezik, rajta kívül más szerv nem alkothat törvényt. A törvény a jogszabályok közül vezető helyet foglal el, hiszen más jogszabályok nem lehetnek ellentétesek vele szemben. Vannak olyan kérdések, amelyeket törvényben kell szabályozni, vagyis ezekben a tárgykörökben nem alkothat jogszabályt más, csak az Országgyűlés. A törvényeknek és így a törvényhozási tárgyaknak egy sajátos típusa az úgynevezett sarkalatos törvény. Ezeknek az elfogadásához, illetve módosításához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az Alaptörvény főként az államszervezethez és az alapjogokhoz kapcsolódóan nevesít ilyen tárgyköröket. A sarkalatos törvény végén a záró rendelkezések között megtaláljuk, mely rendelkezések minősülnek sarkalatosnak. Például a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben is találhatunk ilyet.[51]

Kormányrendelet

Feladatkörében eljárva a Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben alkothat rendeletet – ezt hívjuk *eredeti vagy autonóm rendeletnek* –, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján alkothat rendeletet. Ez utóbbit *végrehajtási vagy származékos rendeletnek* hívjuk.

234/2011. (XI. 10.) Korm. rendelet
a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról

„A Kormány a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 80. § a), b), c), d), i), m), n) és p) pontjában, a 105. § tekintetében az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény 67. § e) pontjában kapott felhatalmazás alapján, az Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva a következőket rendeli el:"

[51] 86. § (1) E törvény 52–66. §-ai, 71–72. §-ai és a 174. § (1) bekezdése az Alaptörvény XXXI. cikk (5) bekezdése alapján sarkalatosnak minősülnek. (2) E törvény 67–70. §-ai, 71–72. §-ai az Alaptörvény XXXI. cikk (6) bekezdése alapján sarkalatosnak minősülnek. (3) E törvény 20–24. alcíme az Alaptörvény 53. és 54. cikke alapján sarkalatosnak minősül. (4) E törvény 90. §-a és 97. §-a az Alaptörvény 46. cikkére figyelemmel sarkalatosnak minősül.

Ennek a jogszabálynak a bevezetőjéből kiderül, hogy származékos rendelet, hiszen törvény felhatalmazása alapján alkotott végrehajtási rendeletről van szó. A katasztrófavédelemről szóló törvény például előírja, hogy felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben szabályozza: „…a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szerve és a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szervei kijelölését, a helyi szervek jogállását és kijelölését, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv hatósági ügyeiben eljáró szerv kijelölését."

A Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete

A Magyar Nemzeti Bank elnöke hazánk európai uniós csatlakozása óta rendelkezik rendeletalkotási hatáskörrel. A Magyar Nemzeti Bank (továbbiakban MNB) elnöke törvényben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében rendeletet ad ki, amely törvénnyel nem lehet ellentétes. Ennek alapján az MNB elnöke rendeletben szabályozza például az alapkamat mértékét, a bankjegyek és az érmék kibocsátását, címletét, külső jegyeit.

21/2017. (VIII. 23.) MNB rendelet
megújított 1000 forintos címletű bankjegy kibocsátásáról

„A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 171. § (1) bekezdés d) pontjában kapott felhatalmazás alapján, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (2) bekezdésében meghatározott feladatkörömben eljárva a következőket rendelem el:
1. § (1) A Magyar Nemzeti Bank megújított 1000 forintos címletű bankjegyet bocsát ki.
(2) A kibocsátás időpontja: 2017. augusztus 24."

A jogszabály szövegéből egyértelműen kiderül, hogy melyik törvény felhatalmazása alapján alkothat végrehajtási, vagyis származékos rendeletet az MNB elnöke.

A Kormány tagjának rendelete

A Kormány tagja, vagyis a miniszterelnök vagy a miniszter törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében eljárva alkothat rendeletet. A Kormány tagjai tehát csak végrehajtási rendeletet alkothatnak. Ugyanakkor ők önállóan vagy más miniszter egyetértésével is alkothatnak rendeletet. A Kormány tagjainak rendelete törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.

13/2016. (VII. 22.) HM rendelet
a szolgálati fegyver Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatnál történő rendszeresítésének, viselésének rendjéről és használatának részletes szabályairól

„A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 78. § (1) bekezdés b) pontjában kapott felhatalmazás alapján, a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 77. §-ában meghatározott feladatkörömben eljárva a következőket rendelem el:

1. § A rendelet hatálya
a) a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatra (a továbbiakban: KNBSZ) és
b) a KNBSZ hivatásos állományú tagjára (a továbbiakban: hivatásos állomány tagja)
terjed ki.
2. § Ha a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 36. § (1) bekezdése szerint a lőfegyverhasználat feltétele fennáll, a hivatásos állomány tagja bármely dolgot fegyverként használhat. A lőfegyver használatára vonatkozó szabályokat ebben az esetben is értelemszerűen alkalmazni kell."

A miniszteri rendelet esetében előfordulhat, hogy a felhatalmazásban adott jogalkotási jogosultság nem önálló, ebben az esetben a felhatalmazásban az egyetértési jog jogosultját is – jelen esetben a nemzetgazdasági minisztert – meg kell jelölni.

A miniszterelnök egy esetben rendelkezik eredeti jogalkotói hatáskörrel is, amikor a helyettesét jelöli ki:

1/2014. (VI. 6.) ME rendelet
a miniszterelnök-helyettes kijelöléséről

„Magyarország Alaptörvénye 16. cikk (2) bekezdésében meghatározott eredeti jogalkotó hatáskörömben eljárva a következőket rendelem el:
1. § Miniszterelnök-helyettesnek Dr. Semjén Zsolt tárca nélküli minisztert jelölöm ki.
2. § Ez a rendelet a kihirdetése napján 22 órakor lép hatályba."

Önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete

Az önálló szabályozó szerv vezetője törvényben kapott felhatalmazás alapján, feladatkörében rendeletet adhat ki, amely törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Ennek értelmében a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnöke, illetve a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnöke rendeletet hozhat.

7/2017. (VII. 28.) NMHH rendelet
a nem polgári célú frekvenciagazdálkodás körébe tartozó rádióberendezésekről

„Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 182. § (3) bekezdés 11. pontjában… kapott felhatalmazás alapján, a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 90. § 9. pontjában meghatározott feladatkörében eljáró nemzetgazdasági miniszter véleményének kikérésével, a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény 109. § (5) bekezdésében meghatározott feladatkörömben eljárva a következőket rendelem el:
1. § (1) A rendelet hatálya a rádióberendezés forgalmazásához szükséges megfelelőségértékelésre és megfelelőségigazolásra terjed ki, olyan rádióberendezés esetén, amely kizárólag a rendvédelemhez, a honvédelemhez, a nemzetbiztonsághoz vagy a bűnmegelőzéshez és a bűnüldözéshez kapcsolódó tevékenység célját szolgálja."

Helyi önkormányzati rendelet

Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére (eredeti), illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján (származékos) önkormányzati rendeletet alkot. Az eredeti rendelet nem jelenti egyúttal azt is, hogy ebben a körben magasabb szintű jogszabály a kérdést nem szabályozhatná, vagyis amennyiben már jogszabály rendezi a társadalmi viszonyt, azt nem szabályozhatja az önkormányzat.[52] A származékos rendelet esetében törvényi felhatalmazásra történik a jogalkotás, vagyis annál alacsonyabb szintű jogszabály nem adhat rá felhatalmazást. A Kormány vagy a miniszterek éppen ezért nem sérthetik az önkormányzati jogalkotói hatáskört, szabályozási autonómiát.[53]

A felhatalmazás jogalkotási kötelezettség, maga az Mötv.,[54] de számos más törvény is utal az önkormányzatok jogalkotási szükségességére, amelyet köteles teljesíteni a képviselő-testület.[55] Amennyiben a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségét elmulasztotta, a törvényességi felügyeletét ellátó fővárosi (megyei) kormányhivatal kezdeményezi a Kúriánál a helyi önkormányzat jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapítását. Ha a helyi önkormányzat a Kúria által megadott határidőn belül nem tesz eleget jogalkotási kötelezettségének, a kormányhivatal a határidő leteltét követő harminc napon belül kezdeményezi a Kúriánál a mulasztás kormányhivatal által történő orvoslásának elrendelését. Ebben az esetben a kormányhivatal vezetője a rendeletet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok szerint alkotja meg azzal, hogy a rendeletet a kormányhivatal vezetője írja alá, és azt a Magyar Közlönyben ki kell hirdetni. Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes, azonban a jogszabályi hierarchia esetében említettük, hogy a felsorolt sorrendhez képest jóval árnyaltabb a helyzet a jogszabályok egymáshoz való viszonyát illetően. Különösen differenciáltnak számít a helyi önkormányzati rendeletek esetében. A származékos rendeletet hatályon kívül helyezheti egy egyszerű törvény is, míg az eredeti rendelet esetében a sarkalatos önkormányzati törvény áll magasabban a hierarchiában.[56]

4.1.4. Közjogi szervezetszabályozó eszközök

A közjogi szervezetszabályozó eszköz korábbi megnevezése az állami irányítás egyéb jogi eszközének számított. Az új jogalkotási törvény azonban megváltoztatta ennek a jogforrásnak a megnevezését és a körét pedig jelentősen szűkítette, csak a határozat és az utasítás maradt meg belőlük. A közjogi szervezetszabályozó eszközök abban különböznek az előzőekben ismertetett jogszabályoktól, hogy míg ez utóbbiak általánosan, vagyis

52 Petrétei József (2002): *Magyar Alkotmányjog I.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 142.

53 Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett (2012a): *Helyi önkormányzatok*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.

54 Például a képviselő-testület a működésének részletes szabályait, a közterület elnevezésének rendjét.

55 Petrétei (2002) 142.

56 Trócsányi László – Schanda Balázs szerk. (2013): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó. 152.

mindenkire nézve kötelező erővel bírhatnak, addig a közjogi szervezetszabályozó eszközök nem általánosan, hanem *csak a kibocsátóra, illetve az alárendelt szervre nézve kötelezők*. Ezek ugyanis az államszervezeten belülre irányulnak, tehát *intern* normatív aktusok, így az állampolgárokra vonatkozó kötelező rendelkezést nem tartalmazhatnak, míg *a jogszabályok extern,* vagyis államszervezeten kívülre is irányulhatnak.[57] Ahogyan említettük, két típusát lehet megkülönböztetni: a normatív határozatot és a normatív utasítást. A kettő között egyfelől az a különbség, hogy normatív határozatot a törvényben felsorolt testületek, míg utasítást a törvényben felsorolt egyszemélyi vezetők alkothatnak. Másfelől különbség az is, hogy a határozat a kibocsátóra kötelező (kivéve a helyi önkormányzat által kibocsátott normatív határozat), az utasítás pedig a kibocsátónak alárendelt szervekre is kötelező érvényű lehet.

Normatív határozatban szabályozhatja
- az Országgyűlés,
- a Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv,
- az Alkotmánybíróság és
- a Költségvetési Tanács

szervezetét, működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját.

Az Országgyűlés normatív határozataként tartjuk számon például a Házszabályt, a Kormány ügyrendjéről szóló kormányhatározat pedig a kormányülésre vonatkozó kérdéseket szabályozza, amiből megismerhetjük, miként ülésezik a Kormány, hogyan kell előkészíteni a kormányülést, kiket kell meghívni stb. Látható, hogy ezek a szabályok intern aktusok, tehát államszervezeten belülre irányulnak, hiszen nem állampolgárokra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaznak. Normatív határozatban szabályozhatja a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését. Kiolvasható ebből, hogy a helyi önkormányzat az „alárendelt" szervek tekintetében is hozhat normatív határozatot, míg az előzőekben felsorolt többi szerv csak saját magára nézve. Az önkormányzatokhoz tartozó intézmények fenntartásával kapcsolatban számos ilyen döntés születik. A képviselő-testület által kibocsátott szervezeti és működési szabályzat klasszikus példája lehetne a normatív határozatnak, de ezt – ahogyan azt már kifejtettük – jogszabályban kell szabályozni. A Mötv. ugyanis előírja, hogy a képviselő-testület működésének részletes szabályait a szervezeti és működési szabályzatról szóló rendeletében fogalmazza meg.

Normatív utasításban szabályozhatja
- a köztársasági elnök,
- a miniszterelnök,
- a központi államigazgatási szerv vezetője (amely egyszemélyi vezetés alatt álló),
- az Országos Bírósági Hivatal elnöke,
- a legfőbb ügyész,

[57] Trócsányi–Schanda (2013) 135.

- az alapvető jogok biztosa,
- a Magyar Nemzeti Bank elnöke,
- az Állami Számvevőszék elnöke,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője,
- a polgármester és a jegyző

a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét.

Normatív utasításra példaként szolgálhat egy belügyminiszteri utasítás:

3/2016. (II. 25.) BM utasítás
a Belügyminisztérium és a belügyminiszter által irányított szervek készenlétbe helyezésének, különleges jogrendi feladatokra való felkészülésének és ellenőrzésének rendjéről

„A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (4) bekezdésének c) pontja alapján, figyelemmel a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény 23. § (1) bekezdésében és (2) bekezdés a) pontjában, valamint a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 43. §-ában foglaltakra, az alábbi utasítást adom ki:”

Törvényben meghatározott tárgykörben normatív utasítást adhat ki az alábbiak hivatali szervezetének a vezetője is:

- az Országgyűlés,
- a köztársasági elnök,
- az Alkotmánybíróság,
- az alapvető jogok biztosa,
- az önálló szabályozó szerv, valamint
- a minisztérium,

amely a szerv állományába tartozó személyekre kötelező érvényű. Szeretnénk ismételten rögzíteni, hogy itt *ezek hivatali szervezetének vezetőjéről* van szó. Alkotmánybírósági esetekben például nem az AB elnöke, hanem a főtitkár számít a hivatali szervezet vezetőjének. Egy konkrét minisztérium felépítését a miniszter normatív utasításban határozza meg, vagyis mint központi államigazgatási szerv vezetője normatív utasítást bocsáthat ki. Itt azonban ez utóbbi felsorolásban szereplő hivatali szervezet vezetője is kibocsáthat utasítást, a minisztérium esetében a hivatali szervezet vezetőjének ugyanis nem a miniszter, hanem a közigazgatási államtitkár számít.

A jogalkotási törvény előírja, hogy közjogi szervezetszabályozó eszközben jogszabály rendelkezése nem ismételhető meg. A gyakorlatban azonban többször előfordul a normaszöveg megismétlése.

4.1.5. Nemzetközi jogforrások helye a jogrendszerben

A magyar jogrendszer szempontjából a nemzetközi jognak fontos szerepe van, a nemzetközi szerződések a jogforrásokhoz tartoznak. Ehhez azonban szükséges tudnunk a nemzetközi és a belső jog közötti viszony alapvető jellemzőit. A nemzetközi jog és a belső jog

viszonyában kétfajta felfogás létezik. Az egyik a *monista irányzat,* amely a két jogrendszer egységéből indul ki. Ebben az esetben a nemzetközi jogi normák automatikusan a belső jog részévé válnak. A másik irányzat a *dualista felfogás,* amely hazánkra is jellemző. Ez az elmélet a nemzetközi jog és a belső jog különállását hirdeti. Éppen ezért a nemzetközi jog szabályai csak akkor érvényesülhetnek a belső jogban, ha azokat az állam külön jogalkotással beépíti (transzformálja) a belső jogba, vagyis egy belső jogszabályban kihirdeti.

Az Alaptörvény kimondja, hogy Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Hazánk elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé. Az Alaptörvény tehát a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait saját maga transzformálja. Ennek következtében az általánosan elismert szabályok, úgymint a művelt nemzetek által elismert általános jogelvek, a nemzetközi szokásjog, és az úgynevezett *ius cogens* (ez utóbbi olyan nemzetközi norma, amelytől nem lehet eltérni nemzetközi szerződésben sem, például a népirtás, a rabszolga-kereskedelem, kalózkodás tilalma).

A nemzetközi jognak az egyéb forrásait viszont külön jogszabályban a belső jog részévé kell tenni, törvényben vagy kormányrendeletben kell kihirdetni. Lássuk példaként a NATO-hoz való csatlakozásunkat tartalmazó szerződést:

1999. évi CXVII. törvény
az Észak-atlanti Szerződés tagállamai közötti, fegyveres erőik jogállásáról szóló Megállapodáshoz történő csatlakozásról, a Megállapodás kihirdetéséről, valamint a Megállapodáshoz kapcsolódó egyes jogszabályok módosításáról

„1. § Az Országgyűlés elhatározza a Magyar Köztársaság csatlakozását az Észak-atlanti Szerződés tagállamai közötti, fegyveres erőik jogállásáról szóló, 1951. június 19-én, Londonban kelt Megállapodáshoz (a továbbiakban: Megállapodás).
2. § A Megállapodás hivatalos angol nyelvű szövege és annak hivatalos magyar nyelvű fordítása a következő:”

4.1.6. Bíró alkotta jog

A bíró alkotta jog a jogalkalmazás útján képződő jognak minősül, amelynek az angolszász jogrendszerben fontos szerepe van, kontinentális vagy másképpen római jogi rendszerrel működő hazánkban azonban nem.[58] A bírói jog nem a (kifejezetten) jogalkotó hatáskörrel felruházott szervek produktumaként, hanem a bíróságok gyakorlata alapján születik meg. A precedens olyan bírói döntés, amely más bírói döntésekhez kötelezően figyelembe veendő mintát kínál, mert a konkrét esetből levont következtetések útján új általános magatartás születik meg általa.[59] Magyarországon a bíróság jogalkalmazó és nem jogalkotó, ugyanakkor a Kúria az Alaptörvény szerint biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét, a bíróságokra kötelező *jogegységi határozatot hoz*. Ezek intern

[58] Ennek jellemzőit lásd például Visegrády Antal (2002): *Jog- és állambölcselet.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 96.

[59] Petrétei (2002) 159.

normatív aktusnak tűnhetnek, de nem a bíróságok működését szabályozzák, hanem jogszabályra vonatkozó kötelező értelmezést állapítanak meg, amely így az állampolgárokra is kihat, tehát az extern normatív aktus kritériumainak felel meg.[60] A Kúria elődje, a Legfelsőbb Bíróság által kibocsátott irányelvek jogegységi határozatnak minősülnek.[61]

A Kúria *elvi bírósági határozatot* is közzé tehet, amennyiben az ítélkező tanácsa valamely, a társadalom széles körét érintő vagy a közérdek szempontjából kiemelkedő jelentőségű ügyben elvi kérdésekre is kiterjedő határozatot hozott. A 8/2015. számú közigazgatási elvi határozat például előírja, hogy az önkormányzati rendelet bevezetőjében pontosan meg kell jelölni, hogy az önkormányzat milyen törvényi felhatalmazás alapján alkotta meg rendeletét.

4.1.7. Szokásjog

A magyar jogrendszerben hosszú évszázadokon keresztül meghatározó szerepet töltött be a szokás, amikor a bíróságok hasonló ügyekben folytatott állandó gyakorlata jogként funkcionált. Vitatottnak számít a szokásjog mint jogforrás a szakirodalomban. Az egyik nézet szerint a jog keletkezésének az államtól független módja, amely a közösségi együttélés során keletkezik, és állami elismerést kap. A másik nézet a jogalkalmazó szervek szokása révén történő joggá válást fedi le.[62] Az Alaptörvény nem ismeri el a szokásjogot jogforrásként, ugyanakkor előfordulhat, hogy a jogalkalmazók bizonyos szokásokat követnek kifejezett jogi szabályozás hiányában. A Kúria korábbi kollégiumi állásfoglalásai ilyennek tekinthetőek. A szokásjog szerepe, elismerése a magánjogban gyakoribb,[63] a közjogban kevésbé. Az Alaptörvény például nem írja elő, hogy a köztársasági elnöknek kit kell felkérnie a kormányalakításra, azonban az államfő alkotmányos szokásként mindig a parlamenti erőviszonyok alapján teszi meg javaslatát a miniszterelnök személyére vonatkozóan.[64]

4.2. A jogszabályok érvényessége és hatályossága

4.2.1. Fogalmi különbség

A jogszabály érvényessége és hatálya nem ugyanazt jelenti. Amint azt látni fogjuk, előfordulhat, hogy egy jogszabály ugyan érvényes, de nem hatályos. Az érvényesség azt tartalmazza, hogy a jogszabály milyen feltételek esetén képes egyáltalán jogi hatást kiváltani.

---

60 TRÓCSÁNYI–SCHANDA (2013) 158.

61 A Legfelsőbb Bíróság az élet és a testi épség büntetőjogi védelméről szóló 15. számú 1981. november 23-án meghozott irányelve például meghatározta a jogos védelem során felmerülő kérdéseket, ezzel irányt szabva az egységes ítélkezési gyakorlatnak. Ahogyan a Legfelsőbb Bíróság helyébe lépő Kúria is megjegyezte, a Kúria 4/2013. számú BJE határozatban az irányelv több évtizeden keresztül hasznosan szolgálta az ítélkezés egységének kialakítását. A bekövetkező jogszabályi változások tették indokolttá, hogy az irányelv bizonyos részeit felülvizsgálják.

62 PETRÉTEI (2002) 161.

63 Tipikusan a Ptk.-nak a *szokásos, szokás szerint* fordulatai ilyennek tekinthetőek. A Ptk. által szabályozott foglaló mértékét például 10%-ban szokta maximálni a bírói gyakorlat.

64 HOLLÓ András szerk. (1995).: *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 92.

A hatályosság ennél többet jelent: a jogi hatásnak a tényleges bekövetkezését, és azt, hogy az adott jogszabály alkalmazhatóságát is magában foglalja.[65]

4.2.2. A jogszabályok érvényessége

Az érvényességhez szükség van arra, hogy „létezzen" a jogszabály, másfelől, hogy bizonyos „súlyos hibáktól" mentes legyen. A jogszabály akkor létezik, ha a hivatalos lapban kihirdették.[66]

Az érvényességnek a feltételei ezek alapján a következők:

- a jogszabály létrehozására feljogosított szervtől kell származnia,
- az eljárási szabályokat be kell tartani,
- a jogforrási hierarchiának kell érvényesülnie,
- a jogszabályt ki kell hirdetni.

Jogszabály létrehozására feljogosított szervek jogalkotó szerveknek számítanak, így ilyen hatáskör hiányában a jogszabály érvényesen létre sem jöhet. A Központi Statisztikai Hivatal (továbbiakban KSH) elnöke által kibocsátott rendelet nem tud jogi hatást kiváltani, hiszen a KSH elnöke rendeletet nem, csak normatív utasítást alkothat. Annak a jelentőségét is láthattuk, hogy a jogalkotó eredeti vagy származékos rendeletet bocsáthat-e ki. A kibocsátható jogszabály megnevezése is meghatározza a jogalkotói hatáskört, vagyis például a Kormány rendeletet alkothat, ugyanakkor törvényt nem, mert ilyen jogforrás kibocsátására csak az Országgyűlés jogosult.

Az eljárási szabályok magukban foglalják, hogy a jogalkotás menetének a követelményeit maradéktalanul be kell tartani, ugyanis ennek hiányában nem jön létre érvényesen jogszabály. Ez jelenti a garanciát arra vonatkozóan, hogy a jogalkotás menete jogszerűen történjen, az abban közreműködők jogainak, kötelességeinek érvényesülésével.[67] Eljárási szabály például a döntéshozatalhoz szükséges határozatképesség vagy szavazati arány. Sarkalatos törvényt csak a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmados többségével lehet elfogadni, hasonlóan ahhoz, ahogyan az önkormányzati rendelet elfogadásánál az összes képviselő több mint felének szavazata szükséges.

A jogforrási hierarchiának is érvényesülnie kell, vagyis például egy kormányrendelet nem ütközhet törvénybe, az Alaptörvénnyel nem lehet ellentétes semmilyen jogszabály.

A jogszabályt ki kell hirdetni, vagyis lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az állampolgárok megismerhessék annak tartalmát. A Magyar Közlönyben mint hivatalos lapban kell megjelentetni a jogszabályt, kivéve a helyi önkormányzatok rendeletei esetében. Az önkormányzati rendeletet ugyanis a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos módon kell kihirdetni. A rendelet kihirdetéséről a jegyzőnek kell gondoskodnia. A helyi önkormányzat felett a törvényességi felügyeletet a fővárosi, megyei kormányhivatal akkor tudja ellátni, ha megfelelő információval rendelkezik

---

65 Petrétei (2002) 118.

66 Trócsányi–Schanda (2013) 115.

67 Petrétei (2002) 119.

az illetékesességéhez tartozó helyi önkormányzatok által alkotott jogszabályokról. Ezért a Mötv. előírja azt is, hogy a rendeletet a kihirdetését követően haladéktalanul el kell küldeni a kormányhivatalnak, ami továbbítja azt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszternek.

4.2.3. A jogszabályok hatálya

A hatályosság azt jelenti, hogy az adott jogszabály alkalmazható, végrehajtható. Ugyanakkor előfordul, hogy elválik a hatály az alkalmazhatóságtól.[68] A hatálynak különböző fajtáit lehet megkülönböztetni attól függően, hogy mire vonatkozik a jogszabály alkalmazhatósága.

A *területi* hatály megmutatja, hogy földrajzi értelemben, vagyis területileg hol alkalmazható a jogszabály. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (továbbiakban Jat.) szerint a jogszabályok területi hatálya Magyarország területére terjed ki. Ez alól kivételt jelent az önkormányzati rendelet területi hatálya, amely a helyi önkormányzat közigazgatási területét öleli fel.

A jogszabály *személyi* hatálya alá azok a személyek tartoznak, akikre a jogszabály jogokat és kötelességeket határozhat meg. Ezek lehetnek Magyarország területén a természetes személyek, vagyis a magánszemélyek, jogi személyek vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek. A személyi hatály némi átfedést mutat a területi hatállyal, hiszen a jogszabályok személyi hatálya kiterjed Magyarország területén kívül a magyar állampolgárokra is. Másképpen fogalmazva a külföldön tartózkodó magyar állampolgárokra is vonatkozik, ez a területi elvtől tehát függetlennek tekinthető.[69]

Az *időbeli* hatály az egyik legfontosabb és jóval összetettebb az összes többinél. A kérdést úgy lehetne megfogalmazni, hogy mikor, azaz időben mettől meddig kell alkalmazni a jogszabályt. Ennek alapján megkülönböztetjük az azonnali, a jövőbeli, illetve a visszaható hatályt. *Az azonnali hatály* azt jelenti, hogy a jogszabály a kihirdetése napján lép érvénybe. A *jövőbeli hatály* értelmében a jogszabály a kihirdetéshez képest későbbi időponttól hatályos, ami lehet a kihirdetést követő nap vagy későbbi időpont is. A nagyobb törvénykönyvek a kihirdetéshez képest akár több évvel később lépnek hatályba, annak érdekében, hogy a jogalkalmazók meg tudják ismerni az új joganyagot, fel lehessen készülni arra, hogy új jogintézményeket kell alkalmazni vagy adott esetben szervezeti átalakítást kell végrehajtani.

A visszaható hatály a kihirdetéshez képest korábbi időponttól teszi alkalmazhatóvá a jogszabályt. A jogszabály a kihirdetését megelőzően nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. A jogállamiság egyik fő tartalmi eleme a jogbiztonság, így a visszaható hatály tilosnak, vagyis jogalkotási alapelvnek minősül. A jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, illetve kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. Ez tehát a címzettekre

---

68 A hatály és az alkalmazhatóság viszonyáról lásd például Trócsányi–Schanda (2013) 122.

69 Petrétei (2002) 122.

„hátrányos” jogalkotást jelent, de ha az érintettek részére a korábbinál kedvezőbb szabályozást tartalmaz, előnyöket nyújt, akkor nem ütközik a visszaható hatály tilalmába.[70]

A jogszabály akkor veszti el a hatályát, ha:

- jogszabály hatályon kívül helyezi,
- az adott jogszabályban meghatározott határidő lejár, vagy
- az Alkotmánybíróság (önkormányzati rendelet jogszabályba ütközése esetében a Kúria) megsemmisíti.

[70] Jól példázzák ezt a Büntető Törvénykönyvünk a 2012. évi C. törvény időbeli hatályára vonatkozó rendelkezései. Eszerint az elkövetés idején hatályban lévő büntetőtörvény szerint kell elbírálni a bűncselekményt, de ha a cselekmény elbírálásakor hatályban lévő új büntetőtörvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény, vagy enyhébben bírálandó el, akkor az új büntetőtörvényt kell rá alkalmazni.

Vákát oldal

5. Jogalkotás és jogszabályszerkesztés

5.1. A jogalkotás fogalma

A hatalmi ágak klasszikus felfogása értelmében a törvényhozó hatalom alkotja meg a törvényeket. Bár a közigazgatás – ahogyan láthattuk, a végrehajtó hatalomhoz soroljuk – nem hoz törvényeket, ez mégsem jelenti azt, hogy a jogalkotás kizárólag a törvényhozó hatalom monopóliuma lenne. A jogalkotás ugyanis a törvényhozásnál tágabb fogalom, így a közigazgatásnak két szempontból feladata van a jogalkotásban: egyrészt egyes közigazgatási szervek maguk is alkotnak jogszabályokat (rendeletek), másrészt a törvényhozó hatalom által hozott törvények előkészítésében fontos szerephez jut.

A jogalkotás kifejezetten jogalkotói hatáskörrel felruházott állami szerveknek szándékoltan általános és absztrakt magatartásszabályok formájában megfogalmazódó jogi normák létrehozására irányuló tevékenységeként tartjuk számon.[71]

A következőkben azt tekintjük át, hogy a közigazgatásnak mi a szerepe a jogalkotásban. A jogforrások tárgyalásakor számba vettük, hogy mely közigazgatási szervek alkothatnak jogszabályokat és közjogi szervezetszabályozó eszközöket, így jelen fejezetben a jogalkotási eljárás közigazgatási szakaszait tekintjük át, majd a jogalkotással szembeni követelményeket mutatjuk be. A jogalkotás legfontosabb szabályait a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) tartalmazza.

5.2. A jogszabály-előkészítés folyamata a közigazgatásban

Ahogyan utaltunk rá, a közigazgatásnak igen jelentős szerepe van a jogszabályok előkészítésében. Az egyes jogszabályok előkészítésének és megalkotásának folyamata jelentősen eltér egymástól – hiszen magától értetődő, hogy más eljárás keretében születik meg egy törvény, mint egy kormányrendelet vagy egy önkormányzati rendelet.

5.2.1. A Kormány jogalkotási terve (munkaterve)

A Kormány törvényalkotási programja és a Kormány féléves időtartamra szóló, havi ütemezésű munkaterve egymással összehangolt tervezetét a Miniszterelnökséget vezető miniszter készíti el. Ennek elkészítése során figyelembe kell vegye más miniszterek, a kormánybiztosok, a kormánybizottságok, a kormányhivatalok, az autonóm államigazgatási szervek, valamint az önálló szabályozó szervek vezetői javaslatait. A Kormány jogalkotási

---

[71] SZILÁGYI Péter (2003): *Jogi alaptan*. Budapest, Osiris Kiadó. 238.

tervét – a felelősök megjelölésével –, az Országgyűlés rendes ülésszakaihoz igazodóan, határozattal állapítja meg.

5.2.2. A minisztériumi szakasz

Az adott jogszabály előkészítéséért felelős miniszter közzéteszi az erre kijelölt honlapon a Kormány jogalkotási tervezési időszakára vonatkozó jogalkotási tájékoztatóját, amely tartalmazza az általa előkészítendő jogszabálytervezetek címét, a szabályozás rövid tartalmi összefoglalását és a jogszabálytervezet közzétételének tervezett időpontját.

A jogszabálytervezetek tényleges „megírása", azaz formába öntése az egyes minisztériumok különböző szakmai és jogi főosztályain történik. Amennyiben elkészül és a felelős minisztérium felsővezetése által sor kerül a jogszabálytervezet jóváhagyására, kezdetét veszi a jogalkotás újabb szakasza, az egyeztetés, amelynek két elágazását lehet megkülönböztetni: az egyik a közigazgatási egyeztetés, a másik pedig a társadalmi egyeztetés.[72]

5.2.3. A közigazgatási és a társadalmi egyeztetés

A közigazgatási egyeztetés keretében az adott jogszabálytervezetért felelős miniszter a jogszabály tervezetét is tartalmazó előterjesztést – ezt tárcaköröztetésnek hívjuk – megküldi valamennyi minisztériumnak, a feladatkörében érintett kormánybiztosnak és kormányhivatal vezetőjének, akik a tervezetre észrevételt tehetnek. Az autonóm államigazgatási szerveket, illetve az önálló szabályozó szerveket érintő tervezetet az adott szerv elnökével is egyeztetni kell. Ha az előterjesztés a helyi vagy nemzetiségi önkormányzatok feladatkörét érinti, a tervezetet véleménynyilvánításra a meghatározó országos önkormányzati érdekképviseleti szerveknek el kell küldeni. A fővárost vagy a megyei önkormányzat hatáskörét érintő kormányzati döntések előkészítésébe pedig a főpolgármestert vagy a megyei közgyűlés elnökét is be kell vonni. A közigazgatási egyeztetés keretében az egyeztetésbe bevont szerveknek, személyeknek tehát lehetőségük van a tervezet megismerésére, és arra észrevételeket, javaslatokat tehetnek, biztosítva ezáltal a többféle szempont érvényesítését a jogalkotásban.[73]

A fentiekkel párhuzamosan kerül sor a *társadalmi egyeztetésre* is, mert a jogalkotásban ugyan az erre feljogosított állami szervek vesznek részt, de ez nem azt jelenti, hogy a társadalom teljes egészében kirekesztett lenne a jogalkotás folyamatából, ugyanis egy demokratikus jogállammal szemben elvárható, hogy polgárainak lehetőséget teremtsen, hogy azok a jogszabályok előkészítése során kifejezhessék véleményüket, észrevételeiket és javaslataikat a készülő jogszabállyal kapcsolatban. A társadalmi egyeztetés során alapelvnek számít, hogy a véleményezési folyamatban a véleményeknek – különös tekintettel a hátrányos helyzetű, társadalmi-gazdasági szempontból marginalizált csoportok véleményére – a lehető legszélesebb köre jelenjen meg. Magyarországon a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Jet.) egyfajta állampolgári participációt és civil kontrollt biztosít. A társadalmi egyeztetésnek

[72] Temesi (2013) 102.
[73] Temesi (2013) 106.

két formája létezik: az általános és a közvetlen egyeztetés. *Az általános egyeztetés* kiinduló alapját képezi, hogy az adott jogszabály előkészítéséért felelős minisztérium közzéteszi a honlapon a társadalmi egyeztetésre bocsátott jogszabálytervezetet vagy koncepciót, amellyel kapcsolatban a megadott e-mail címen bárki véleményt nyilváníthat, illetve észrevételt és javaslatot tehet. A Jet. értelmében a miniszternek a beérkezett véleményekről összefoglalót kell készítenie, amelyet a minisztérium honlapján közzé kell tenni. Fontos, hogy társadalmi egyeztetés keretében az általános egyeztetés megtartása minden esetben kötelező érvényű.[74]

A közvetlen egyeztetés a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter által bevont személyekkel, intézményekkel és szervezetekkel történő közvetlen konzultációt jelent. A közvetlen egyeztetés alapját az úgynevezett stratégiai partnerségi megállapodások képezik, amelyeket a miniszter alakíthat ki azon szervezetekkel, amelyek valamely jogterület szabályozásának előkészítésében széles társadalmi érdeket jelenítenek meg, vagy az adott jogterületen tudományos tevékenységet végeznek. Stratégiai partnerség alakítható ki például a civil szervezetekkel, egyházakkal, szakmai, tudományos szervezetekkel, országos nemzetiségi önkormányzatokkal, érdekképviseleti szervezetekkel, köztestületekkel, valamint a felsőoktatási intézmények képviselőivel. A közvetlen egyeztetés – szemben az általános egyeztetéssel – nem minden esetben számít kötelezőnek a társadalmi egyeztetés keretében. Általánosságban azt mondhatjuk el, hogy társadalmi egyeztetésre kell bocsátani a törvény, a kormányrendelet, a miniszteri rendelet tervezetét. Így a Jet. számos kivételt tesz a társadalmi egyeztetés szükségessége alól, azaz bizonyos esetekben nem kerül sor társadalmi egyeztetésre.[75]

Idetartoznak:

- egyes jogszabálytípusok (például az MNB elnökének rendelete, önálló szabályozó szervek vezetőinek rendelete, önkormányzati rendeletek);
- a különleges jogrendben alkotható jogszabályok;
- azon jogszabályok, amelyeket nem a miniszter készít elő (például országgyűlési képviselő által kezdeményezett törvény);
- egyes szabályozási tárgyak (például fizetési kötelezettségekről, költségvetésről, szervezet- és intézményalapításról szóló jogszabályok tervezete);
- azon jogszabályok, amelyek esetében Magyarország különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi, külügyi, természetvédelmi, környezetvédelmi vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné a társadalmi egyeztetés;
- azon jogszabályok, amelyek sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik.

5.2.4. A közigazgatási államtitkári értekezlet

Amennyiben lezajlott az egyeztetés, az adott jogszabályért felelős miniszter célja az lesz, hogy a Kormány döntését igénylő előterjesztés a Kormány elé kerüljön megtárgyalás és elfogadás végett. A kormányülésre azonban különböző „szűrőkön” vezet az út, vagyis

[74] Temesi (2013) 105.
[75] Temesi (2013) 106.

az előterjesztést előzetesen még több fórum is megtárgyal(hat)ja. Erre azért van szükség, hogy az előterjesztéssel kapcsolatos nézeteltérések már a kormányülést megelőzően kiderüljenek és tisztázódjanak, és a kormányülés ne a hosszas szakmai vagy politikai viták terepe legyen. A döntéselőkészítő fórumok közül jelenleg a közigazgatási államtitkári értekezlet bír a legnagyobb jelentőséggel, így a következőkben ezt tárgyaljuk részletesebben. Ahogyan a Kormányról szóló fejezetben is említettük, a közigazgatási államtitkári értekezlet (a KÁT) a Kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő testületeként működik; résztvevői közé tartoznak – értelemszerűen – a minisztériumok közigazgatási államtitkárai, a Miniszterelnökség stratégiai ügyekért felelős államtitkára és a Miniszterelnökség Kormányirodát irányító helyettes államtitkára, összehívója és vezetője pedig a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkára. Az általában hetente ülésező KÁT feladatát képezi a kormányülések előkészítése. Egyfajta szűrőszerepet tölt be azzal, hogy az általában a következő heti kormányülésre benyújtandó előterjesztéseket megvitatja, azok tekintetében állást foglal, és a Kormánynak döntési javaslatokat tesz. A KÁT célja az, hogy a kormányülésre lehetőség szerint olyan előterjesztések kerüljenek be, amelyek szakmai szempontból „letisztázottak", azaz bírják valamennyi tárca támogatását. Ennek érdekében a KÁT jogosult elrendelni az egyes előterjesztések átdolgozását vagy a minisztériumok között fennálló nézetkülönbségek tisztázását. Ugyanakkor elmondató, hogy a KÁT-nak egyfajta vétójoga van, ugyanis a hozzájárulása hiányában nem kerülhet a Kormány elé az adott előterjesztés.[76]

5.2.5. A kormányülés

Ahogyan szintén a Kormányról szóló fejezetben bemutattuk, a kormányülés a kormányzati döntéshozatal legfelsőbb fóruma. Az átfogó törvényjavaslatok, fontosabb kormányrendeletek előkészítése és a döntéshozatal kétszakaszos eljárásban történik. Az elvi természetű, főbb tartalmi kérdésekben való döntést követő második szakasz a részleteiben kidolgozott szabályozási és egyéb döntések előkészítésére és meghozatalára irányul. A jogalkotási eljárásban különösen fontos szereppel bír ez a szakasz, mert amennyiben kormányrendelet megalkotásáról van szó, itt kerül sor a kormányrendeletek elfogadására – törvények esetében pedig a Kormánynak el kell fogadnia az előterjesztést, hogy utána az – immár törvényjavaslatként – benyújtható legyen az Országgyűlésnek.

5.2.6. Az országgyűlési szakasz

Az országgyűlési vagy parlamenti szakaszról értelemszerűen csak a törvények esetében beszélhetünk. Miután a Kormány megtárgyalta és elfogadta a törvény megalkotására irányuló előterjesztést, a Kormány – törvénykezdeményezési jogával élve – a törvényjavaslatot benyújtja az Országgyűlésnek, amely azt megtárgyalja, és dönt az elfogadásáról. Hangsúlyozni szükséges tehát, hogy a Kormány nem alkot törvényt, azonban – ahogy arra az Alkotmánybíróság is utalt egy határozatában – a törvényhozó és a végrehajtó hatalom

[76] TEMESI (2013) 102.

elválasztása a hatáskörök megosztását jelenti a Parlament és a Kormány között, amelyek politikailag összefonódtak. A parlamenti többséget alkotó pártok alakítanak Kormányt, a Parlament zömmel a Kormány törvényjavaslatait szavazza meg.[77]

5.3. A jogalkotással szembeni követelmények

5.3.1. Általános követelmények

A jogalkotással szemben a törvény előírja az alapvető követelményeket és a hatásvizsgálatot. A Jat. tartalmaz egy *A jogalkotás alapvető követelményei* című fejezetet, ugyanakkor ezek az előírások nem fedik le a jogalkotással szembeni elvárások teljességét. Jelentőségüknél fogva azonban célszerű elsőként e rendelkezések közül a legfontosabbakat röviden áttekinteni.

A Jat. elsőként azt szögezi le, hogy a jogszabálynak a címzettek számára *egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal* kell rendelkeznie. A *visszaható hatály tilalmát* – mint a jogállamiság egyik alapvető kritériumát – is deklarálja. Harmadik pontként előírja, hogy jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, *hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.*

Negyedikként pedig a *jogszabályok megalkotásakor a következők biztosításának szükségességét* határozza meg: a jogszabály

a) megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek,
b) illeszkedjen a jogrendszer egységébe,
c) megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek, és
d) megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.

5.3.2. Hatásvizsgálat

Megkülönböztetünk *előzetes* és *utólagos* hatásvizsgálatot. A jogalkotás – lényegénél fogva – egyfajta beavatkozást jelent a különböző társadalmi, gazdasági viszonyokba. Ez a beavatkozás pedig különféle hatásokkal jár, amelyek különböző területeken és különböző időtávon jelentkezhetnek. Jól ismert például az amerikai szesztilalom bevezetése 1920-ban, amely a 18. alkotmánykiegészítés volt, de nem érte el a kívánt hatást, sőt a csempészet miatt a szervezett bűnözés alapjait fektette le.

Ezért a jogszabályok előkészítője feladatának minősül, hogy a jogszabály-előkészítés során megvizsgálja a jogi szabályozás várható hatásait, következményeit, és erről tájékoztassa a döntésre jogosult szervet, illetve személyt. Különösen akkor fontos az alapos hatásvizsgálat elvégzése, amikor a jogszabály előkészítése során több szabályozási alternatíva merül fel, ugyanis az egyes verziókhoz készített hatásvizsgálatok hozzájárulhatnak a jogalkotó célszerűbb és szakszerűbb döntéséhez. A hatásvizsgálat sok esetben nehéz feladat, hiszen a jogszabály előkészítőjének – vagy a hatásvizsgálat elvégzésével megbízott

[77] 38/1993. (VI. 11.) AB határozat

más személyeknek, szervezeteknek – a jövőben bekövetkező hatásokat kell megbecsülnie és elemeznie.[78]

A Jat. értelmében *az előzetes hatásvizsgálat során vizsgálni kell:*

a) a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen
   - a társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásokat,
   - a környezeti és egészségi következményeket,
   - az adminisztratív terheket befolyásoló hatásokat;
b) a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit;
c) a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

Az utólagos hatásvizsgálat szükségességéről elmondhatjuk, hogy optimális esetben a jogalkotási eljárás nem ér véget teljes egészében a jogszabály kihirdetésével. A Jat. előírja, hogy a miniszternek folyamatosan figyelemmel kell kísérnie a feladatkörébe tartozó jogszabályok hatályosulását, aminek szempontjai megegyeznek az előzetes hatásvizsgálat szempontjaival. *Az utólagos hatásvizsgálat célja annak feltérképezése, hogy a jogszabály mennyiben váltotta be a vele szemben támasztott elvárásokat.* Ekkor az a jogalkotó feladata, hogy összevesse a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal – azaz például, ha új adójogszabályt fogadtak el, befolyt-e a tervezett bevétel a korábban bevezetett adóból; nőtt-e a foglalkoztatottság a járulékcsökkentés hatására; vagy csökkent-e valamely bűncselekmény száma a megemelt büntetési tétel következtében stb.[79]

Fontos leszögezni, hogy egy bekövetkező hatást soha nem szabad mechanikus módon betudni kizárólag a szabályozás eredményének, ugyanis lehetséges, hogy a következmény teljesen más okból valósult meg. Például a foglalkoztatottság növekedése a járulékcsökkentés nélkül is bekövetkezett volna, mivel a következő évek erőteljes gazdasági konjunktúra jegyében teltek. Hasonlóképpen azt, hogy a jogszabály által kitűzött cél nem következett be, nem lehet automatikusan a jogszabály fogyatékosságaként felróni. Az utólagos hatásvizsgálat keretében célszerű a jogalkalmazói tapasztalatokat is bevonni, hiszen ezzel a jogalkotó értékes tapasztalatokkal gazdagodhat az adott jogszabály „működésével" kapcsolatban. Az utólagos hatásvizsgálat természetesen nem öncélú, hiszen eredményei, következtetései visszacsatolhatóak a későbbi jogalkotásba, és sor kerülhet például a vizsgált jogszabály módosítására vagy akár hatályon kívül helyezésére (utóbbi esetben tehát összekapcsolva a később tárgyalásra kerülő deregulációval).

5.3.3. A helyesbítés

A helyesbítés azt jelenti, hogy a jogszabály Magyar Közlönyben megjelent szövege eltér a jogszabály aláírt szövegétől, ezért szükséges azt javítani. A Jat. előírja, hogy a jogszabály

[78] Temesi (2013) 104.
[79] Temesi (2013) 104.

aláírója – törvény esetén a köztársasági elnök vagy az Országgyűlés elnöke – a jogszabály hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő hatodik munkanapig kezdeményezi az eltérés helyesbítését. A helyesbítésre a jogszabály hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő tizedik munkanapon kerülhet sor, ha az eltérést az igazságügyért felelős miniszter állapítja meg. A helyesbítést a Magyar Közlönyben kell közzétenni. A közzétételről az igazságügyi miniszter a kezdeményezést követően haladéktalanul gondoskodik.

Ha az önkormányzati rendelet kihirdetett szövege eltér az önkormányzati rendelet aláírt szövegétől, a polgármester vagy a jegyző kezdeményezi az eltérés helyesbítését. Ennek határideje van, mert az önkormányzati rendelet a hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő hatodik munkanapon helyesbíthető. Az eltérés megállapítása esetén a helyesbítés megjelentetéséről a jegyzőnek az önkormányzati rendelet kihirdetésével azonos módon kell gondoskodnia.

5.4. A dereguláció

A jogalkotásról és a jogi szabályozásról nyújtott kép nem lehet teljes a dereguláció fogalmának megemlítése nélkül. A dereguláció – szemben a regulációval, azaz a szabályozással – „valamiféle »negatív« szabályozási tevékenységet, a szabályozás redukcióját, meglévő szabályok hatályon kívül helyezését, egyszerűsítését" jelenti.[80] Ebből a megfogalmazásból is látható, hogy a dereguláció fogalma, amelyet gyakran jogtisztításnak hívunk, több értelemben is használható. A technikai dereguláció lényegében a jogszabályok hatályon kívül helyezését jelenti, míg az érdemi dereguláció ezen túlmenő, mivel adott esetben új jogszabály vagy jogszabályok megalkotását foglalja magában. A dereguláció fontosságához elegendő arra utalni, hogy hazánkban évente – az önkormányzati rendeleteket nem számítva – 500–1000 körüli jogszabály születik, amely több tízezer oldalnyi normaszöveget jelent. Könnyen belátható, ahhoz hogy a jogszabályok tömege ne duzzadjon áttekinthetetlen méretűre, szükség van a jogrendszer rendszeres felülvizsgálatára és az időközben elavulttá, szükségtelenné, alkalmazhatatlanná stb. vált jogszabályok kiiktatására.[81]

Éppen ezért a Jat. az egyes miniszterek feladatává teszi, hogy a feladatkörükbe tartozó jogszabályokat folyamatosan vizsgálják felül; és

a) az elavult, szükségtelenné vált,
b) a jogrendszer egységébe nem illeszkedő,
c) a szabályozási cél sérelme nélkül egyszerűsíthető, a jogszabály címzettjei számára gyorsabb, kevésbé költséges eljárásokat eredményező szabályozással felváltható,
d) a normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett vagy egyébként alkalmazhatatlan, vagy
e) az indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozást megvalósító, jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésére, illetve megfelelő módosítására kerüljön sor.

---

80 Kovácsy Zsombor (2004): A dereguláció lehetőségei a magyar jogban. *Jura,* 10. évf. 2. sz. 75.

81 Temesi (2013) 106.

A Jat. által alkotott rendelet esetén a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az önálló szabályozó szerv vezetője, az önkormányzati rendelet esetén a jegyző gondoskodik erről a feladatról.

5.5. A jogszabályszerkesztés

A jogszabály tervezetének a megszerkesztésére és a megszövegezésére vonatkozó követelményeket is jogszabály, a 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (továbbiakban Jszr.) határozza meg. Ez olyan általános követelményeket ír elő, mint hogy a jogszabály tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni. A jogszabály tervezetében a normatív tartalmat jelen idejű kijelentő mondattal, egyes szám harmadik személyű megfogalmazás alkalmazásával kell kifejezni. A jogszabályszerkesztés szempontjából döntő fontosságú a normaszöveg felépítése, szerkezete.

Ha a jogszabályokra nemcsak úgy tekintünk, mint az állam által alkotott magatartási szabályra, hanem mint egy összefüggő szövegre, láthatjuk a hasonlóságot, hiszen a jogszabály tartalmának is van felépítése. A jogszabály logikai egységeinek sorrendje határozza meg azt, hogy tartalmilag a jogszabályban hol kell elhelyezni egy rendelkezést, míg a szerkezeti egységek a pontos azonosítást, a hivatkozást szolgálják.[82] Mindezeket a szabályokat is a Jszr. írja elő. A korábbi 1987-es jogszabályszerkesztési rendelethez képest a Jszr. jóval terjedelmesebb, ami részletességet és pontosságot, ugyanakkor negatív aspektusban túlzott aprólékosságot, rugalmatlanságot eredményezhet.[83]

5.5.1. A jogszabály logikai egységei

A jogszabály logikai egységei közé az alábbiakat soroljuk:

- preambulum vagy bevezető rész,
- általános rendelkezések,
- részletes rendelkezések,
- záró rendelkezések.

Preambulum, bevezető rész

Alaptörvényünk rendelkezik preambulummal, vagyis ünnepélyes bevezetővel. Az Alaptörvény módosításán kívül a társadalmi, politikai szempontból újszerű, jelentős törvények esetében alkalmazható a preambulum, míg más jogszabályokban bevezető résznek kell szerepelnie. A bevezető rész tartalmazza többek között a jogszabály megalkotásához szükséges érvényességi kellékek felsorolását. A bevezető részben meg kell jelölni, ha a rendeletet más,

[82] A polgári jog alapján kötött szerződéseket is pontokba szokás foglalni, hogy lehessen rájuk hivatkozni, pontosan azonosítható legyen az adott szerződési pont.

[83] Horváth Attila (2012): Kisbetűk, alcímek, rövidítések: a jogszabály-szerkesztés aprómunkája. *Kodifikáció,* 1. évf. 1. sz. 43.

jogszabályban kifejezetten, az adott rendelet megalkotása vonatkozásában véleményezési hatáskörrel felruházott szervvel vagy személlyel egyetértésben alkotják meg.

A honvédekről szóló törvény mindezt jól reprezentálja:

„Az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető feladatok megvalósítása érdekében az állam a Magyar Honvédség tényleges szolgálatot teljesítő katonáitól tántoríthatatlan hűséget, hivatásukhoz méltó, példamutató magatartást, bátor helytállást, magas fokú készenlétet és fegyelmet követel. A honvédelem nemzeti ügyének elhivatott szolgálata, valamint a szövetségi kötelezettségek magas színvonalú teljesítése korszerű katonai ismeretek, képességek megszerzésére, és folyamatos fejlesztésére alapozható, továbbá kiszámítható életpályával biztosítható.

Az Országgyűlés elismeri a katonai szolgálattal együtt járó áldozatvállalást, és az azzal arányban álló erkölcsi, valamint anyagi megbecsülés indokoltságát, ezért – a nemzedékek közötti szolidaritást is alapul véve – a következő törvényt alkotja”

Pragmatikusabb szempontból a bevezető rész felismerhető arról a szembetűnő tényről is, hogy összefüggő szöveg, azaz nem találunk benne különálló szakaszokat.

Általános rendelkezések

Az általános rendelkezéseket a preambulum vagy a bevezető rész, ezek hiányában a jogszabály megjelölése után közvetlenül kell elhelyezni. Nagyobb terjedelmű jogszabály tervezetében az általános rendelkezéseket önálló, *Általános rendelkezések* című alcímben vagy fejezetben kell szabályozni. Itt megtaláljuk többek között a jogszabály hatályát az időbeli hatály kivételével, a jogszabály alkalmazására, valamint a szabályozásra vonatkozó alapelvet, illetve a jogszabály egészére vonatkozó értelmező rendelkezést.

Ha a jogszabály alkalmazásához egyes fogalmak bővebb kifejtése, magyarázata szükséges, az ilyen fogalmakat meg kell magyarázni. Erre akkor van szükség, ha a fogalom jelentése az adott jogszabály alkalmazásában eltér a köznyelvi jelentésétől, a más jogszabályban meghatározott értelmétől, és jelentése nem egyértelmű. Például a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény szerint az „éjszakai szolgálatteljesítés: a huszonkét és hat óra közötti időszakban teljesített szolgálat”.

Részletes rendelkezések

A részletes rendelkezések lényegében a jogszabály érdemi részeként határozhatók meg.

Záró rendelkezések

Sokszor nem tartjuk fontosnak a záró rendelkezéseket, amelyet a jogszabályok végén találunk meg. Azonban valójában ebből derül ki, hogy egyáltalán alkalmaznunk kell-e az adott rendelkezést a jogszabályban. Itt találhatóak ugyanis a hatályba léptető rendelkezések, az átmeneti rendelkezések, a jogalkotásra vonatkozó európai uniós

követelményekre utaló rendelkezések, a hatályon kívül helyező és a hatályba nem lépésről szóló rendelkezések. Ahogyan azt már korábban megjegyeztük, a sarkalatos törvény végén a záró rendelkezések között megtaláljuk, hogy mely rendelkezések minősülnek sarkalatosnak.

5.5.2. A jogszabály szerkezeti egységei

Ennek alapján a jogszabályszerkesztésről szóló rendelet felsorolja az összes lehetséges szerkezeti egységet a legtágabb kategóriától haladva a legszűkebbig. A jogszabályban a szakasznál magasabb szintű szerkezeti egységnek címet (megnevezést) kell adni. A szerkezeti egységek a következők:

- könyv,
- rész,
- fejezet,
- alcím,
- szakasz,
- bekezdés,
- pont,
- alpont.

A könyv számít a legmagasabb kategóriának, amely csak a nagy kiterjedésű kódexek esetében fordulhat elő. Ilyen szerkezeti egységeket olvashatunk például az új Polgári Törvénykönyvben (2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről).

A jogszabály tervezetét akkor kell általános és különös részre tagolni, ha a jogviszonyok tágabb körét átfogóan szabályozó nagy terjedelmű jogszabály egymástól egyértelműen elkülöníthetően tartalmaz olyan szabályokat, amelyek valamennyi szabályozott jogviszonyra (általános rész), illetve olyanokat, amelyek csak a jogviszonyok meghatározható körére alkalmazhatóak (különös rész). Ilyen például a Büntető Törvénykönyv. Ennek általános része általában a bűncselekményekről (például elkövetők, büntetések, bűncselekmény fogalma), míg a különös rész az egyes bűncselekményekről (mi a lopás, rablás, emberölés stb.) szól.

A szakaszt paragrafusjellel (§) és arab számmal kell jelölni.

A bekezdéseket a szakaszokon belül találhatjuk meg. Jelöléseként az alábbiakat használjuk: (1), első bekezdés, (2), második bekezdés.

A szakaszt és a bekezdést pontokra kell tagolni, ha a szakaszba vagy bekezdésbe foglalt mondat legalább háromelemű felsorolást tartalmaz, és a felsorolás bármely két eleme között azonos logikai kapcsolat áll fenn, amennyiben ez a jogszabály áttekinthetőségét elősegíti [a), b) pont stb.].

Egy ponton belül legfeljebb tizenöt alpont állapítható meg. Az alponton belül további alpontok figyelhetők meg. Jelölése például aa) alpont lehet.

Nézzünk egy példát a honvédekről szóló törvényből!

„41. A szolgálati viszony megszűnése e törvény erejénél fogva

68. § (1) E törvény erejénél fogva szűnik meg az állomány tagjának szolgálati viszonya
a) a szolgálat felső korhatárának elérésekor,
b) a jogszabályban előírt képzési kötelezettség önhibából történő nem teljesítése esetén,
c) országgyűlési képviselővé, európai parlamenti képviselővé, főpolgármesterré, főpolgármester-helyettessé, megyei közgyűlés elnökévé, alelnökévé, polgármesterré, alpolgármesterré, társadalmi megbízatású polgármesterré, alpolgármesterré, helyi önkormányzati képviselővé és nemzetiségi önkormányzati képviselővé történt megválasztásakor…”

A rendelkezés egy szakaszból (68. §), egy bekezdésből (1) és a), b) és c) pontból áll.

Vákát oldal

6. A jogi norma. A közigazgatási jogi norma

6.1. A jogi norma fogalma

A jogi normát a jogi szabályozás alapegységének, a jogforrások építőkövének nevezhetjük. A jog legkisebb, még önmagában értelmes egysége, amely egy magatartásszabályt alkot.[84] A fogalom meghatározásához érdemes tágabb kontextusból megközelíteni. Ahogyan az előzőekben láthattuk, a jogrendszert közjogra és magánjogra osztjuk fel, majd azokon belül jogágakat különböztetünk meg. A jogágak jogforrások bizonyos csoportjaiból állnak, jogszabályokból, közjogi szervezetszabályozó eszközökből vagy más egyéb jogforrásokból. Ha veszünk egy-egy konkrét jogforrást, például egy konkrét jogszabályt, például egy törvényt, akkor abban fellelhetjük a jogi normákat, hiszen a jogszabály egy-egy rendelkezését, amely magatartási szabályt tartalmaz, jogi normának tekintjük. Fontos rögzítenünk, hogy egy szakasz a jogszabályban nem feltétlenül jelent egy jogi normát, ahogyan azt is szükséges megjegyezni, hogy nem minden jogszabályi rendelkezés feltétlenül jogi norma. A jogforrásokban ugyanis számtalan olyan rendelkezés is van, amely nem tekinthető magatartási szabálynak és így jogi normának sem. A honvédségről szóló törvényben nem tekinthető magatartási szabálynak az a kijelentés, miszerint „[a] honvédelem nemzeti ügy". Jogi normának tekintjük viszont azt a rendelkezést, amely magatartási szabályt ír elő: „[a] katonai szolgálatot a Honvédség szervezeteinél kell teljesíteni."

6.2. A jogi norma jellemzői

A jogi norma első fontos jellemzője, hogy *normatív aktus* eredményeként jött létre, tehát nem számít egyedinek, mert a címzett nem egy konkrét személy, hanem potenciálisan bárki lehet. Ez még akkor is így van, ha egy konkrét személyt jelöl meg a norma, például a köztársasági elnököt, a miniszterelnököt vagy éppen az Alkotmánybíróság elnökét. Ezekben az esetekben ugyanis – bár egyetlen címzettje van a jogi normának – a mindenkori államfőről, a kormányfőről vagy az alkotmánybírósági elnökről és nem konkrét személyről van szó.

A jogi normát az *ismétlődés céljára alkotják meg,* vagyis általános érvényűnek minősül a norma abban a tekintetben, hogy újra és újra alkalmazni kell, valahányszor bekövetkezik a mindennapok során a jogi norma rendelkezésében leírt eset.[85] Például akárhányszor bűncselekményt követ el valaki, alkalmazni kell az adott tényállásra vonatozó rendelkezést. A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati

---

84 Szilágyi (2003) 223.

85 Lőrincz (2007a) 156.

jogviszonyáról szóló törvényben szerepel például az a rendelkezés, hogy „[a] nyilatkozatot az támadhatja meg, akit megtévesztettek, a nyilatkozat megtételére jogellenes fenyegetéssel vettek rá". Nyilvánvalóan bármely esetben, amikor jogellenes fenyegetéssel vesznek rá bármely hivatásos személyt, a normát alkalmazni kell.

A jogi norma *elvontnak, vagyis absztraktnak* tekintendő, amely az azonos élethelyzetek sokaságából a közös sajátosságokat elvonatkoztatva írja elő a magatartásszabályt. Ez azt jelenti, hogy a normában szükséges az általánosítás. Ha ez nem így lenne, minden szituációra külön-külön normát kellene létrehozni, mert ellenkező esetben nem is tudná betölteni társadalmi rendeltetését. Vegyük példaként a Btk.-t és a legfontosabb tízparancsolati szabályt, amely lakonikus egyszerűséggel csak annyit mond, hogy aki mást megöl, bűntettet követ el. Szintén a hivatásosokról szóló törvény azt mondja ki, hogy „[f]egyelemsértést követ el, és fegyelmi eljárás keretében felelősségre kell vonni a hivatásos állomány tagját, ha a szolgálatteljesítésre vagy a szolgálati viszonyára vonatkozó kötelezettségét vétkesen megszegi". Lehetetlen volna felsorolni, hogy milyen kötelezettségek megszegése esetében követ el fegyelemsértést egy adott személy, ehelyett a norma inkább elvonatkoztat, általánosít.

6.3. A közigazgatási jogi normák csoportosítása

A közigazgatási jogi normákat különböző szempontok szerint osztályozhatjuk, amelyek közül a legfontosabb az anyagi és az alaki normák megkülönböztetése, így azokra részletesebben is kitérünk.

A csoportosítás történhet többek között:

- a jogi norma irányultsága szerint,
- a jogi norma érvényesülése alapján,
- funkciójuk szerint (anyagi és alaki jogi normák),
- szerkezetük alapján.

6.3.1. A jogi norma irányultsága szerint

A jogi norma irányultsága szerinti csoportosításnak az a lényege, hogy vannak olyan normák, amelyeket a személyek feltehetőleg jogi előírás nélkül is követnének, ilyenkor a norma szerepe inkább „terelő" jellegű. Vannak viszont olyan normák, ahol a kényszerítő erő kerül előtérbe, vagyis ezek nélkül feltehetőleg a címzettek nem tennének eleget kötelezettségüknek.

6.3.2. A jogi norma érvényesülése alapján

A jogi norma érvényesülése alapján történő csoportosítása azon alapul, hogy a norma közvetlenül érvényesül-e, milyen módon tudja a joghatást kiváltani. A norma önkéntes jogkövetéssel, közvetlenül érvényesül, ha a címzett önmagában, a norma alapján tudja teljesíteni

kötelezettségeit vagy gyakorolni jogait. Ezzel szemben közvetetten tud csak érvényesülni a norma abban az esetben, ha külön jogalkalmazói aktusra van szükség hozzá. Ez esetben tehát szükség van a közigazgatási szervre, amely döntésével kötelezi, vagy jogosítja a címzettet a normában foglalt magatartás tanúsítására.[86]

A kereskedelmi törvény például előírja, hogy a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok, a növények egészségének és életének védelme, a környezet védelme, a közegészségügyi követelmények érvényesítése érdekében, az abban meghatározott termékek forgalmazására irányuló kereskedelmi tevékenység kizárólag az ott meghatározott hatósági engedéllyel folytatható. A jogalkalmazói döntés, vagyis jelen esetben hatósági engedély szükséges ahhoz, hogy az ilyen termékek forgalmazására kereskedelmi tevékenységet lehessen folytatni.

6.3.3. Az anyagi és alaki jogi normák

Ahogyan azt láthattuk, a közigazgatási jognak egyik jellemvonása, hogy egy jogágon belül találjuk meg az anyagi és az alaki vagy másképpen az eljárási normákat. A büntetőjog esetében ez kettéválik, ahogyan a polgári jogban is, tehát külön az anyagi jogi szabályokat kodifikáló Btk.-ban és Ptk.-ban, míg az eljárási jogot külön jogágban találjuk, ez pedig a büntető eljárásjog, illetve a polgári eljárásjog. Fontos azonban tisztáznunk, hogy mit értünk anyagi és alaki jogon. A társadalmi viszonyok rendezését szolgálják az anyagi jogi normák, a jogalanyok életviszonyait, magatartását határozzák meg. Az anyagi jogi normák önmagukban statikusak, mert az alaki jogi normák nélkül nem lennének érvényesíthetőek.[87] Ha a büntető anyagi jogi szabályokból indulunk ki, tudjuk jól, hogy a rablás, a lopás vagy éppen a testi sértés bűncselekménynek számít, azaz ezeket tiltja a törvény (anyagi jogi norma), de önmagukban mit sem érnének, ha nem lennének alaki jogi normák. Ez utóbbiak a felelősségre vonásnak, az eljárásnak a menetét, illetve az anyagi normák érvényesülését szabályozzák (büntető eljárásjogi normák). A közigazgatási anyagi jogi normák tartalmazzák azokat a magatartási szabályokat, amelyek a közigazgatási jogviszonyok érdemi oldalát, míg az alaki jogi normák azok formai oldalát határozzák meg.[88] Vannak azonban olyan normák is, amelyek egyik csoportba sem sorolhatók, ilyenek például a jogtechnikai normák, amelyek lehetnek hatályba léptető vagy hatályon kívül helyező rendelkezések.

Az anyagi jogi normák főbb csoportjai:

- jogosító, kötelező normák,
- feladatmegszabó normák,
- hatáskört meghatározó normák,
- szankcionáló normák.

---

86 Fazekas Marianna szerk. (2013): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 50.

87 Lőrincz (2007a) 158.

88 Torma (2012) 72.

A jogosító, kötelező normák a természetes személyeknek és szervezeteknek írnak elő magatartási szabályokat. Ezeket a közérdek védelme, érvényesülése miatt írja elő a jogalkotó. Ebbe a csoportba sorolhatjuk a jogosító normákat, a kötelező, a tiltó és a korlátozó normákat is. Az utolsóra, a korlátozó normára az alábbi példát hozzuk fel, szintén a kereskedelmi törvényből idézve:

„Vendéglátó üzletben a vendégek szórakoztatására zeneszolgáltatás, műsoros előadás, táncrendezvény vagy egyéb szórakoztató szolgáltatás olyan módon nyújtható, illetve szervezhető, hogy az nem járhat a külön jogszabályban meghatározott veszélyes mértékű környezeti zajjal."

A feladatmegszabó normák nem az állampolgárok vagy szervezeteik számára írnak elő kötelezettséget, mint az előzőekben, hanem a közigazgatási szervekre vonatkoznak. A közigazgatási szervek tevékenységét, folyamatosan vagy időszakosan ellátandó teendőit írják elő. Láthattuk, hogy az Mötv. meghatározza, hogy milyen feladatai vannak a helyi önkormányzatoknak. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet a miniszterek feladatait sorolja fel kellő részletességgel.

A hatáskört meghatározó normák jogi eszközöket biztosítanak a közigazgatási szervek számára, hogy feladataikat el tudják látni. Ilyenek például a hatósági jogkört megállapító normák, amelyek meghatározzák, hogy a hatóságok milyen ügyfelek milyen viszonyaiba avatkozhatnak be aktusaikkal. A kereskedelmi törvény tartalmazza például, hogy „a hatóság az üzletben az üzletköteles termékek forgalmazására előírt követelmények megtartására veszélyt jelentő termékek forgalmazását vagy tevékenységek folytatását a működési engedélyben korlátozhatja vagy megtilthatja".

A szankcionáló norma nem a későbbiekben tárgyalandó jogi norma szerkezeti elemeként jelenik meg, hanem önálló jogi normaként, ezek a normák teremtik meg a jogellenes magatartás esetén a joghátrány lehetőségét.[89]

Az alaki jogi normák főbb csoportjai alatt a következőket értjük:

- szervezeti normák,
- hatósági eljárást szabályozó normák,
- belső eljárást szabályozó normák,
- ügyviteli normák,
- ügyrendi normák.

A szervezeti normák a közigazgatási szerv belső felépítését határozzák meg, valamint leírják, milyen szervezeti egységek vannak, és azok között milyen viszony áll fenn, milyen a munkamegosztásuk. A fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló MvM utasítás kimondja, hogy „[a] kormányhivatal önálló szervezeti egységei a főosztályok, a főosztály jogállású Kormánymegbízotti Kabinet, a kirendeltségként működő járási hivatalok, a megyeszékhelyen működő járási hivatalok és a kijelölt járási (fővárosi kerületi) hivatalok főosztályai, valamint az önálló osztályok".

A hatósági eljárást szabályozó normákat másképpen *külső eljárási normáknak* nevezzük. Azért hívjuk külsőnek, mert a közigazgatási szerv és egy a közigazgatáson kívüli személy közötti hatósági jogviszony szabályait írja le. Ennek legismertebb és legfontosabb

[89] FAZEKAS (2013) 45.

jogszabálya az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (továbbiakban: Ákr.), amely szabályozza a hatóság és az ügyfél jogait, kötelességeit. Így például, hogy „az ügyfél az eljárás bármely szakaszában betekinthet az eljárás során keletkezett iratba. Azt, aki a kötelezettségét önhibájából megszegi, a hatóság az okozott többletköltségek megtérítésére kötelezi, illetve eljárási bírsággal sújthatja." A hatóság számára előírt kötelezettségnek számít, hogy a hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.

A belső eljárást szabályozó normák esetében nem külső személy minősül a címzettnek. Ezek a normák ugyanis a közigazgatáson belüli működést írják le. Így a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti és működési szabályzatáról szóló miniszteri utasítás kimondja, hogy „[a] kormánymegbízottól, a főigazgatótól, valamint a járási hivatalvezetőtől közvetlenül kapott utasítás végrehajtását a szolgálati út megtartásával kell teljesíteni. Halaszthatatlanul sürgős ügyekben az intézkedésben távolléte miatt akadályozott felettes vezető egyetértését telefonon vagy elektronikus úton kell beszerezni."

Az ügyviteli normák a közigazgatásnak a bürokratikus oldalát jelenítik meg, mert az ügyiratkezelésnek a szigorú és nyomon követhető rendjét írják elő. Ezek a szabályok a beérkező iratok keletkezését, érkezését, átvételét, nyilvántartását, továbbításának menetét biztonságosan rendezik annak érdekében, hogy az iratok útja nyomon követhető, holléte pontosan megállapítható, visszakereshető és épségben megőrizhető legyen.

Az ügyrendi normák a testületi szervek működésének eljárási szabályait rendezik. Meghatározzák továbbá az ülés előkészítésének, vezetésének szabályait, a határozatképesség feltételeit, a szavazás és a döntéshozatal rendjét. A már korábban említett Kormány ügyrendje hozható fel példaként, amely számos egyéni szabály mellett kimondja, hogy a Kormány ülésén jelenlévők az előterjesztésről, illetve az egyéb döntést igénylő kérdésről tanácskozást folytatnak, amelyet követően a miniszterelnök összefoglalja a tanácskozás során elhangzottakat, és kimondja a Kormány döntését.

6.3.4. A jogi normák szerkezete

A jogi normákat csoportosíthatjuk a szerkezetük alapján is. A klasszikusnak nevezett jogi norma három szerkezeti elemből áll: *hipotézis (feltétel), diszpozíció (rendelkezés), szankció (jogkövetkezmény).* A hipotézis annak a feltételnek, tényállásnak a meghatározása, amelynek bekövetkezése esetében a diszpozícióban foglalt magatartást a címzettnek tanúsítania kell, különben szankció, hátrányos jogkövetkezmény éri. Ez a „ha, akkor, különben" klasszikus hármas felosztás azonban nem jellemző a jogrendszerben, különösen a közigazgatási jogban, de a magánjogban sem jelenik meg a három szerkezeti elem. Ezek együttes megléte leginkább csak a büntetőjogot jellemzi. A közigazgatási jogban a normák rendszerint hipotézisből és diszpozícióból állnak. Vannak olyan normák, amelyek feltételt nem tartalmaznak, ezeket *kategorikus jogi normának* nevezzük. A Ksztv.-ben például kategorikus normának számít, hogy „a miniszterelnöki biztos tevékenységét a miniszterelnök irányítja". A hipotézist is tartalmazó jogi normát *hipotetikus vagy másképpen kondicionális jogi normának* hívjuk: „Ha a politikai vezető megbízatása megszűnik, (akkor) jogosult az e megbízatására utaló megnevezést használni."

Megkülönböztetjük továbbá a szerkezet alapján az egyszerű és az összetett szerkezetű normákat. *Egyszerű a hipotézis,* ha egyetlen feltételt, míg *összetett,* ha több feltételt tartalmaz. Ugyanígy *egyszerű a diszpozíció,* ha egyetlen magatartási szabályt, míg *összetett,* ha több magatartási szabályt ír elő. Az összetett hipotézis esetében *konjunktív hipotézisről* beszélünk, amennyiben mindegyik feltétel bekövetkezik, hogy a norma alkalmazható legyen. Így a Kttv. értelmében „[a] közszolgálati tisztviselő személyiségi joga akkor korlátozható, ha a korlátozás a közszolgálat rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból feltétlenül szükséges és a cél elérésével arányos". *Diszjunktív a hipotézis,* ha valamelyik feltétel elegendő a diszpozíció alkalmazásához. A Kttv.-ben ilyennek tekinthető, hogy „ha a kormánytisztviselő a kormányzati szolgálati jogviszonyban töltött idő alapján eléri a címmel járó besorolási, (vagy) fizetési fokozatot, akkor a cím megszűnik, és a kormánytisztviselő további előmenetelére az általános szabályok az irányadók".

Konjunktív diszpozíció esetében a diszpozícióban előírt magatartások mindegyikét kell, vagy lehet tanúsítani. A Ksztv. előírja, hogy „[h]a a kormányhivatalt testület vezeti…, [akkor] a testület tagjai helyettes államtitkári illetményre és kormányrendeletben meghatározott juttatásokra jogosultak".

Diszjunktív diszpozíció esetében a címzettek bármelyik magatartást teljesíthetik. „Ha a miniszter megbízatása a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével szűnt meg, az újonnan választott miniszterelnök haladéktalanul javaslatot tesz a köztársasági elnöknek az új miniszter személyére, vagy feladatának ellátásával ideiglenesen miniszterelnöki rendeletben az új Kormány más tagját bízza meg."

7. A jogviszony. A közigazgatási jogviszony

7.1. A jogviszony fogalma

Ahhoz, hogy eljussunk a közigazgatási jogviszony fogalmához és jellemzőihez, tisztáznunk kell azt, hogy általánosságban mit értünk a jogviszony fogalmán. Ennek meghatározásához a jogérvényesülés fogalmát hívjuk segítségül. A jog akkor tudja betölteni társadalmi rendeltetését, ha annak előírásait az emberek döntő többsége követi, és aki megszegi a jogi előírásokat, azzal szemben az állam fellép, és szankcióval sújtja. Azt a folyamatot, amelynek során a jogi előírásokat az emberek követik, vagyis realizálódnak a jogi normák, jogérvényesülésnek nevezzük.[90] A jogérvényesülés során az általánosságban megfogalmazott jogi előírások konkrét személyek vagy szervezetek, tehát a jogalanyok jogaiként és kötelezettségeiként jelennek meg. A *jogalanyok között a jogérvényesülés során* így létrejött viszonyokat nevezzük jogviszonynak.[91]

A jogviszony fogalma két értelemben is használható. Megközelíthető egyfelől általánosságban, vagyis elvont, absztrakt értelemben, másfelől megközelíthető konkrét fogalomként is. *Absztrakt értelemben a jogviszony jogilag szabályozott társadalmi viszonyt jelent,*[92] leggyakrabban így szokás definiálni a jogviszony fogalmát. Ez annyit jelent, hogy az emberek tevékenységének valamely szférájában van jogi szabályozás, létezik jogszabály, amely rendezi az emberek magatartását, jogaikat és kötelezettségeiket.[93] A jogviszonyok ilyen értelemben a jogalkotó által szelektált, tehát a jogi szabályozás körébe vont jogilag szabályozott társadalmi viszonyok.[94] A másik megközelítés szerint a jogviszony konkrét jogalanyok közötti, jogilag szabályozott relációban jelenik meg. Ebben az értelmezésben a jogviszony konkrét jogviszonynak tekintendő, mivel konkrétan nevesített jogalanyok közötti jogilag szabályozott kapcsolatként tűnik fel.[95] Szükséges azonban felhívni a figyelmet arra, hogy a jogviszonyról is sokféleképpen vélekednek a szakértők, ezért ennek a fogalomnak a szakirodalomban különböző megközelítései léteznek.[96]

---

90 Szilágyi (2003) 281.

91 Szilágyi (2003) 281.

92 Fazekas–Ficzere (2003) 73.

93 Patyi–Varga Zs. (2012) 244.

94 Bíró György – Lenkovics Barnabás (2002): *Magyar polgári jog I.* Miskolc, Novotni Kiadó. 149.

95 Fazekas–Ficzere (2003) 73.

96 Van tehát eltérő felfogás. Tamás András szerint például nincs olyan jogviszony, amely nem társadalmi viszony, illetve nem minden társadalmi viszony jogviszony. Tamás András (2010): *A közigazgatási jog elmélete.* Budapest, Szent István Társulat. 408. Vagy lásd Jakab András (2007): *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 45–46.

7.2. A jogviszony elemei

A jogviszony elemei közé soroljuk *a jogviszony alanyait,* a jogviszony *tárgyát* és *tartalmát.* E három elem közül a jogviszony alanyával fogunk a legtöbbet foglalkozni. A jogviszony alanyaihoz a *jogalanyiság* fogalmát kell tisztáznunk, de mint látni fogjuk, ebből további fogalmak (jogképesség, jogi személy, cselekvőképesség) meghatározására is szükség lesz.

A jogalanyiság és ehhez kapcsolódóan a jogképesség, valamint a jogi személy fogalmai elsőként a magánjogban alakultak ki. *A jogviszony résztvevőit nevezzük a jogviszony alanyainak* vagy jogalanyoknak. A jogviszony alanyai azok a személyek – és látni fogjuk, nem feltétlenül csak emberek lehetnek –, akiknek jogi értelemben jogaik és kötelezettségeik vannak. A *jogképesség* fogalmát is ebből tudjuk levezetni: azt a képességet értjük ezalatt, ha *valaki jogok és kötelezettségek alanyává válhat,* például tulajdonnal, tartozással vagy éppen követeléssel rendelkezhet. Jogképes tehát egy személy, ha jogviszony alanya lehet, jogai és kötelezettségei lehetnek. Ehhez hozzá kell tennünk, hogy önmagában a jogképesség nem jelent minden esetben konkrét jogosultságot is, inkább lehetőséget, mert esetlegesen további feltételektől függ, hogy az adott személy a konkrét jogviszonyban jogalany lehet-e.[97]

Minden ember jogképes, a jogképesség pedig egyenlő, vagyis például életkorra, nemre, fajra, nemzetiséghez vagy felekezethez tartozásra tekintet nélkül minden embert egyenlő mértékben megillet. Ez azonban nem jelenti azt például, hogy egy 15 éves kiskorú házasságot köthetne. Jogképes ugyan, hiszen ember, de további feltételekhez kötött, hogy konkrét jogviszonyban (házasság) jogviszony alanya legyen. Hasonló példa a honvédek jogállásáról szóló 2012. évi CCV. törvény 31. § (1) bekezdése szerint, hogy „katonai szolgálati viszony a 18. életévét betöltött, cselekvőképes, állandó belföldi lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkező és a katonai szolgálatra egészségi, pszichikai és fizikai szempontból alkalmas magyar állampolgárral létesíthető".

Nemcsak az ember jogképes ugyanakkor, hanem a jogi személyek is. A jogi személy fogalmát „jogelméleti" szempontból általában a következőképpen szokás meghatározni: *egy olyan szervezet, amely a tagjaitól elkülönült vagyonnal, önálló vagyoni felelősséggel és jogilag engedélyezett célra irányultsággal rendelkezik.*[98] Ennek a meghatározásnak például egy korlátolt felelősségű társaság (kft.) vagy egy részvénytársaság (rt.) maradéktalanul megfelel. Hozzá kell azonban tennünk, hogy vannak olyan szervezetek is – ezek gyakran belső szervezeti egységek –, amelyek vagyonilag nem rendelkeznek önállósággal, mégis a jogszabály jogi személynek nevezi őket. Mindezidáig a jogi személyiséget alapvetően magánjogi szempontból közelítettük meg. *Közjogi jogalanyisággal* ugyanis olyan szervek, illetve szervezeti egységek is rendelkeznek, amelyek magánjogi értelemben nem számítanak jogi személyeknek. Ezek tehát közigazgatási jogviszonyok alanyai lehetnek anélkül, hogy a jogszabály kimondaná (magán)jogi személyiségüket. Mindezt még a későbbiekben a közjogi személyeknél tárgyalni fogjuk.

A jogképességtől meg kell különböztetni a *cselekvőképesség* fogalmát. A cselekvőképesség csak a természetes személyt, másként magánszemélyt, vagyis az embert illeti meg. A cselekvőképesség azt jelenti, hogy egy természetes személy a saját tevékenységeivel szerezhet jogokat, és azok által vagy azokért kötelezettségeket vállalhat. Nyilvánvalóan akár

[97] Szilágyi (2003) 294.
[98] Szilágyi (2003) 295.

egy kft. vagy akár egy közigazgatási szerv esetében egy szerződést megkötni, illetve bármilyen jognyilatkozatot tenni csak az adott jogszabályban vagy létesítő okiratban, illetve szervezeti szabályzatban megjelölt képviselő tud. A cselekvőképességről tehát csak az ember esetében beszélhetünk. Megkülönböztetünk teljes cselekvőképességet, korlátozott cselekvőképességet és cselekvőképtelenséget. A cselekvőképességet a törvény nem definiálja, hanem azt szabályozza, hogy ki az, aki cselekvőképességében részlegesen korlátozott vagy cselekvőképtelen. Mindezek alapján azt nevezzük cselekvőképesnek, akinek az ügyei intézéséhez szükséges belátási képessége megvan, ez (általánosságban) a 18. életév betöltését jelenti.

A *jogviszony tárgya* az, amire a jogviszony tartalmát jelentő jogosultság és kötelezettség irányul.[99] Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az az érdek, amelynek céljából maga a jogviszony keletkezik, módosul, illetve megszűnik, vagyis az, amire a jogviszony vonatkozik.[100] A tevékenység, amire a jogviszony alanyainak jogai és kötelezettségei irányulnak, így hatósági jogviszonyban például a közigazgatás döntése, irányítási jogviszonyban az irányított szakmai vagy szervi működése.[101]

A *jogviszony tartalmát* azok a jogosultságok és jogi kötelezettségek jelentik, amelyek a jogviszonyok alanyait megilletik, illetve terhelik.[102] A jogviszony tartalmát jelentő jogok a jogalany számára a jogszabály által biztosított lehetséges magatartás, amellyel szemben a jogviszony másik alanyának meghatározott kötelezettsége áll.[103] A közigazgatási jogviszonyban nemcsak a jogszabályok, hanem a hatóság aktusai, vagyis határozatai, végzései is meghatározzák annak tartalmát, hiszen ezekben a döntésekben találjuk meg, hogy a címzettnek milyen jogai vagy kötelezettségei vannak.[104]

7.3. A jogviszony létrejötte, módosulása és megszűnése – a jogi tények

Azokat a jogi előírásokat, amelyek a jogviszonyok keletkezését, változását vagy megszűnését eredményezik, *jogilag releváns tényeknek* vagy *jogi tényeknek* nevezzük. A jogi tények két nagy csoportját lehet megkülönböztetni: az emberi magatartásokat és az objektív eseményeket. Az *emberi magatartások* az ember akaratától, tudatától függő jogi tényekként értelmezendők, amelyek lehetnek jogszerű vagy jogellenes magatartások. A jogszerű magatartásokon belül vannak olyanok, amelyek kifejezetten arra irányulnak, hogy jogviszonyt hozzanak létre, változtassanak meg, vagy szüntessenek meg. Ezek közül az állami aktusokat (például bírói ítélet vagy közigazgatási határozat) érdemes megemlíteni. Az *objektív események* a jogalanyok akaratától, tudatától függetlenül mennek végbe. Ezen belül meg lehet különböztetni a jogalany személyén belüli (életkor, szellemi állapot, halál stb.) vagy személyén kívüli (árvíz, időmúlás stb.) körülményeket.[105]

---

99 Szilágyi (2003) 296.

100 Lábady Tamás (2010): *A magyar magánjog (polgári jog) általános része.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 250.

101 Fazekas (2013) 69.

102 Szilágyi (2003) 296.

103 Szilágyi (2003) 297.

104 Fazekas (2013) 68.

105 Szilágyi (2003) 299.

7.4. A közigazgatási jogviszony fogalma és elemei

Miután általánosságban tisztáztuk a jogviszony fogalmát, annak elemeit, illetve a jogi tényeket, rátérhetünk a közigazgatási jogviszony vizsgálatára. Mint azt már jól tudjuk, a közigazgatás jogilag szabályozott, így a jog befolyással van a közigazgatás belső (tehát szervek közötti) és külső (tehát a közigazgatási szerv és a közigazgatáson kívüli alany) viszonyaira egyaránt.[106] Ezek a viszonyok, kapcsolatok a közigazgatási jogi normák által szabályozottak, ezért ezek *közigazgatási jogviszonyoknak* minősülnek.[107] Érdemes azonban ez utóbbi mondathoz hozzáfűzni, hogy ezenkívül vannak olyan esetek is, amikor a közigazgatási szerv és a közigazgatáson kívüli jogalany viszonyait más jogág, például a polgári jog szabályozza (például a közigazgatási szerv áramszolgáltatási szerződést köt). A közigazgatási jogviszony *általában kétoldalú,* és egyik alanya a közigazgatási szerv vagy közigazgatási szervnek nem minősülő, de jogszabály által közigazgatási feladatot ellátó más szerv. Közigazgatási jogkört gyakorolhatnak, vagyis a közigazgatási jogviszony egyik alanyának pozíciójában működhetnek például a közintézetek (múzeumok, könyvtárak és egészségügyi intézmények) is. A jogviszony másik oldalán pedig az igazgatott természetes személyek vagy szervezetek állnak. Amikor a közigazgatási szervek kvázi bíráskodási tevékenységet látnak el, vagyis ellentétes érdekű jogalanyok közötti jogvitát döntenek el (például Versenytanács eljárása során), háromoldalú jogviszony jön létre.[108]

Itt szeretnénk kitérni a közjogi jogi személyekre, akiket Tamás András az állam vagy annak meghatározott szerveinek tekint, de azon kívül a köztestületet, a közintézetet és a közüzemet is idesorolja, vagyis az általunk már tárgyalt paraadminisztratív szerveket.[109]

A közigazgatási jogviszonyban a jogképesség azt takarja, hogy valamely személy vagy szervezet közigazgatási jogok és kötelezettségek címzettje vagy közigazgatási jogviszonyok alanya lehet. Ami a *közigazgatási szervek jogképességét* illeti, meg kell különböztetnünk az általános, a relatív vagy másként konkrét jogképességet. Az általános jogképesség a közigazgatási szerv esetében azt jelenti, hogy azt meghatározott törvényes rendben hozták létre és felruházták közigazgatási jogkörrel.[110] A jogképesség létrejöttét tehát az ember esetében születésnek, a közigazgatási szerv esetében pedig alapításnak nevezzük. A „közjogi" jogalanyiságnak tehát nem feltétele a „magánjogi" jogi személyiség. A relatív jogképesség azt jelenti, hogy a közigazgatási szerv rendelkezik mindazokkal a feltételekkel, amelyek alapján egy konkrét jogviszonyban jogok és kötelezettségek címzettje lehet, az adott ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkezhet.[111] Az a szerv rendelkezik konkrét jogképességgel, amely legalább egy hatáskörnek címzettje (eljárhat az ilyen jellegű ügyben), és meghatározható az állam területének az a része, amelyen ezt a hatáskörét gyakorolhatja, ez utóbbit nevezzük a szerv illetékességi területének.[112] A másik jogalany pozíciójában lévő személy, illetőleg szervezet jogképességét a jogszabályok a szervi és a személyi hatályukra vonatkozó rendelkezésekkel határozzák meg.

---

106 Fábián Adrián (2010): *Közigazgatás-elmélet.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó. 61.
107 Fábián (2010) 61.
108 Fazekas–Ficzere (2003) 75.
109 Tamás (2010) 444.
110 Fazekas–Ficzere (2003) 76.
111 Fazekas–Ficzere (2003) 76.
112 Patyi–Varga Zs. (2012) 246.

Az, hogy mely jogalanyok állhatnak a közigazgatási jogviszony másik oldalán, függ a jogviszony típusától.[113]

A hatósági jogviszony egyik alanyát a hatóságnak, a jogviszony másik alanyát ügyfélnek hívjuk. Ügyfél például természetes személy vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet lehet. *Irányítási jogviszonyban* az irányítás tárgya, vagyis az irányított pozícióban az alárendelt szerv, az irányított áll, míg a *mellérendeltségi, együttműködési jogviszonyban* közigazgatási szervek közötti konszenzus, együttműködés jellemző (például önkormányzatok társulásai), vagy példa lehet a közigazgatási szerv és nem közigazgatási szervek közötti szerződéses viszony.

7.5. A közigazgatási jogviszony létrejötte, módosulása, megszűnése és a jogi tények

A közigazgatási jogviszony is, mint minden más jogviszony, *jogi tények alapján keletkezik, módosul vagy szűnik meg.* A közigazgatási jogtudományban eltérő álláspontok alakultak ki arra vonatkozóan, mely jogi tényeknek lehetnek közigazgatási jogviszonyt keletkeztető, módosító, illetve megszüntető hatásuk.[114]

Az egyik álláspont szerint a jogi tények minden fajtája keletkeztethet közigazgatási jogviszonyt, vagyis a jogi tényeknél leírt emberi magatartásokat, illetve objektív eseményeket itt is megismételhetjük. A másik felfogás szerint – és mi ehhez csatlakozunk – a közigazgatási jogviszonyt keletkeztető tények fajtái szűkebb körben állapíthatók meg, mint például a polgári jogviszony esetében, jogi tény lényegében csak emberi magatartás lehet.[115] A másik nézettel ellentétben ugyanis mi azt állapítjuk meg, hogy az események, történések (például a születés és a halál) önmagukban nem lehetnek jogi tények, mert a hozzájuk kapcsolódó közigazgatási jogviszonyt állami aktusok vagy ügyféli kezdeményezések hozzák létre. Ugyancsak nem lehet önmagában a jogellenes magatartás sem jogi tény. A jogellenes magatartások (például átkelés piros lámpánál vagy építési szabályok megsértése) tömeges száma felfedetlen, ennek folytán nem is jönnek létre jogviszonyok. A KRESZ szabályainak megsértése tehát önmagában nem hozza létre a jogviszonyt, csak ha az intézkedő rendőr helyszíni bírságot alkalmaz, vagy feljelentést tesz, és az alapján eljárás indul.[116] A jogellenes magatartást feltáró és a jogellenes magatartásért a szankciót kiszabó közigazgatási szerv aktusa hozza majd tehát létre a jogviszonyt a jogsértő jogalany és a közigazgatási szerv között.[117]

Álláspontunk szerint közigazgatási jogviszonyt keletkeztető, módosító, illetve megszüntető jogi tény tehát *csak emberi magatartás lehet,* ezen belül a legnagyobb jelentősége az állami szervek aktusainak van, kisebb jelentőségűek a másik pozícióban lévő jogalany cselekményei. Ez utóbbiakkal kapcsolatban megint két álláspont létezik. Az egyik, hogy ezek a hatósági jogviszonyokban legfeljebb eljárási jogviszonyt keletkeztethetnek (mint például az ügyfelek kérelmei a hatósági eljárásban). A másik felfogás szerint ilyen esetben

113 Fazekas–Ficzere (2003) 76.
114 Fazekas–Ficzere (2003) 78.
115 Patyi–Varga Zs. (2012) 247.
116 Fazekas (2013) 62.
117 Patyi–Varga Zs. (2012) 247.

nem a kérelem hozza létre az eljárási jogviszonyt, hanem az, hogy a kérelem alapján a hatóság elindítja azt. Mi ezt az utóbbi felfogást képviseljük, ekkor tehát a nem hatósági ügyfél emberi magatartása nem jogviszony-keletkeztető jogi tény, hanem a jogviszony-keletkeztető jogi tény kiváltó oka.[118] Ez alapján tehát az ügyfél kérelme a közigazgatási szervnél nem hozza létre magát a jogviszonyt, csak az, amikor a hatóság megindítja (a kérelem következtében) az eljárást.

A jogviszonyok tárgyalását azzal szeretnénk zárni, hogy a közigazgatási tevékenység során nem kizárólag közigazgatási jogviszonyok jönnek létre. A közigazgatási szervek ugyanis más jogágak jogi eszközeit is igénybe veszik. Egy helyi önkormányzat például tulajdonosa lehet egy gazdasági társaságnak. Ebben az esetben nem közigazgatási jogviszonyról beszélünk, hiszen az adott önkormányzat a cég (egyik) tulajdonosaként a polgári jog (társasági jog) eszközeit veszi igénybe.[119]

118 Patyi–Varga Zs. (2012) 247.

119 Fazekas–Ficzere (2003) 75.

8. Felelősség a közigazgatásban

8.1. A felelősség fogalmi elemei

Szükséges előzetesen hangsúlyoznunk, hogy hazánkban nincs külön kidolgozott közigazgatási jogi felelősség szemben más országokkal. A külföldi irodalom szerint a közigazgatási jogi felelősség körébe tartozik a közigazgatási jogi norma megsértése, a közigazgatási szerv, illetve annak dolgozója által okozott jogsértés vagy a más közigazgatási feladatot ellátó szervek (közszolgáltatók) által elkövetett jogsértés.[120] A közigazgatási felelősség fogalmát sokan sokféleképpen, szűken és tágan egyaránt értelmezik. Mi abból az elméletből indulunk ki, amely a közigazgatási felelősségnek egy tágabb értelmezését foglalja magában, és annak három pillérét különbözteti meg. Az első pillér *a közigazgatási szankciókra vonatkoztató szankciók köré épülő felelősségi rendszer,* amikor a jogi normák vagy egyedi hatósági határozatok címzettjeire vonatkozik a felelősség fogalma.[121] A második pilléren *a közigazgatás működése során bekövetkezett deliktuális és kontraktuális* felelősség viszonyait, a harmadik pilléren pedig *a közszolgálati jogi felelősséget – vagyis a tisztviselőkre vonatkozó szabályokat* – értjük.

Szükséges előrebocsátanunk, hogy a magyar közigazgatásban a felelősség kérdése több jogágat érint, így nem kizárólag a közigazgatási jogban találjuk meg a felelősség szabályait.

A felelősség fogalma a hétköznapi szóhasználatban is ugyanaz: hibáztatunk valakit valamely cselekményéért. Ugyanakkor létezik a másokért viselt felelősség is, vagyis más által elkövetett cselekmények vagy mulasztások is a felelősség körébe sorolhatók.[122]

A jogi felelősség a jog által meghatározott tényeket jelenti, amelyek alapján megállapíthatjuk valakinek a jogi felelősségét. Mindez objektív és szubjektív tényezők vizsgálatát egyaránt igényelheti.[123] Az objektív oldal a jog által meghatározott cselekmény tanúsítása vagy a kötelezettség elmulasztása, valamilyen helyzet, állapot bekövetkezése. *Az objektív felelősség* esetében a motivációt nem kell, elegendő a jogellenességet vizsgálni. A jogi felelősség szempontjából annak van jelentősége, hogy az egyén magatartásával vagy helyzetével kapcsolatban milyen eredmény következett be.[124] A honvédek jogállásáról szóló törvény is tartalmaz objektív felelősségre vonatkozó szabályt: „A Honvédség vétkességére tekintet nélkül teljes mértékben felel azért a kárért, amely az állomány tagjának a szolgálati viszonyával összefüggésben keletkezett." A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló törvény pedig a dolgozót tekinti

---

120 NAGY Marianna (2010): *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 33.

121 NAGY (2010) 33.

122 LŐRINCZ (2007a) 118–119.

123 LŐRINCZ (2007a) 126.

124 TAMÁS András (2003): *Állam- és jogelmélet*. Budapest, UNIO Kiadó. 177.

az objektív felelősséggel bíró személynek, amikor kimondja: „a hivatásos állomány tagja vétkességére tekintet nélkül felelős azért a hiányért, amely olyan dologban következett be, amelyet visszaszolgáltatási vagy elszámolási kötelezettséggel jegyzék vagy elismervény alapján vett át, és amelyet állandóan az őrizetében tart, kizárólagosan használ vagy kezel."

A közigazgatási jog szabályai között nagy számmal találunk olyanokat, amelyek vétkességre tekintet nélkül állapítják meg a felelősséget, tehát az objektív felelősség nem számít ritkának. Az objektív felelősség vonatkozásában az AB több határozatában leszögezte, hogy a jogalkotót a felelősségi szabályok megalkotásakor viszonylag szabad mérlegelési jog illeti meg, tehát már a szabályok vétlen megszegése – azaz lényegében a vétkességtől független objektív felelősség fennállása – esetén is lehetősége van bírság kiszabására. Mindez tehát a jogbiztonságot nem sérti, sőt a testület szerint erősíti azt.[125] Példaként a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény módosítását hozzuk fel, mert az heves vitákat váltott ki mind a közvélemény, mind pedig a közigazgatási joggal foglalkozók körében egyaránt, amelynek következtében 15 indítvány érkezett az Alkotmánybírósághoz.[126] Ennek a törvénymódosításnak lényege az volt, hogy a jogalkotó objektív felelősséget telepített az üzembentartóra, mert a jogszabály kimondta, hogy a gépjármű üzemben tartója felel az általa üzemeltetett, illetve használt gépjárművel a megengedett legnagyobb sebességre, illetve a vasúti átjárón való áthaladásra stb. vonatkozó – külön jogszabályban meghatározott – egyes előírások betartásáért. Az AB döntésében[127] elvi éllel leszögezte, hogy a közigazgatási objektív felelősség már önmagában – vétkesség, felróhatóság nélkül – a szabályszegő, veszélyeztető magatartáshoz, a közúti közlekedés rendjének megsértéséhez fűz jogkövetkezményt (bírságot), a közlekedés biztonsága és ezen keresztül a társadalom védelme érdekében, hogy se a felelős személy, se a felelősség ne „tűnhessen" el. Az üzembentartó felel azért, hogy ő maga, valamint az ő jogán a gépjárművet használó személy jogkövető magatartást tanúsítson, és a vélelem az, hogy a szabályszegés elkövetésének idején a gépjárművet az üzemben tartó vezette. Az AB viszont felhívta a figyelmet a vélelem az üzembentartó általi megdönthetőségéről, tehát az adott személy megjelölheti a gépjármű vezetőjét ezáltal mentesülve a felelősség alól. Abban az esetben pedig, ha a felelősség alól magát kimenteni nem tudja (vagy nem akarja, mert például családtag vezette az autót), vállalnia kell, hogy a szabályt saját magatartásával ő maga szegte meg, hiszen a felelősséget másra sikeresen áthárítani nem tudta.

A szubjektív oldal (vétkességi felelősség) a jogalany akaratától függő felelősségnek számít, vagyis hogy magatartása akaratlagos volt-e vagy sem.[128] Az elkövető motivációjáról van szó, amely lehet szándékos vagy gondatlan, ezen kategóriákon belül is két-két esetet lehet megkülönböztetni. Ennek szabályait a Büntető Törvénykönyvben (a továbbiakban: Btk.) a 2012. évi C. törvényben találjuk meg. A szubjektív felelősség esetében tehát az emberi akarat, illetve emberi tudat „fokozatai" alapján lehet rangsorolni.[129] Szándékosan követi el a (bűn)cselekményt, aki magatartásának következményeit kívánja. Ezt hívjuk egyenes szándéknak *(dolus directus).* Ha e következményekbe csupán belenyugszik, azt már eshetőleges

125 Az Alkotmánybíróság az erdőgazdálkodási bírság alkotmányosságát vizsgáló 387/B/2007. AB határozatában fejtette ki.

126 Ennek a problémának az elemzését lásd Nagy (2010) 50.

127 60/2009. (V. 28.) AB határozat

128 Tamás (2003) 177.

129 Tamás (2003) 177.

szándéknak *(dolus eventualis)* nevezünk. Gondatlanságból követi el a (bűn)cselekményt, aki előre látja cselekményének lehetséges következményeit, de könnyelműen bízik azok elmaradásában, ez a tudatos gondatlanság *(luxuria).* Gondatlanságról van szó akkor is, ha cselekménye lehetséges következményeit azért nem látja előre, mert a tőle elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztja. Ez utóbbit hanyagságnak *(negligentia)* hívjuk.

8.2. A közigazgatási felelősség három pillére

Ahogyan azt már említettük, nincs egy különálló közigazgatási jogi felelősségi rendszer, hanem az egyes jogágakban kialakult felelősségi szabályokból építkezik a közigazgatási jog, mégis az említett három pillér alapját képezheti egy közigazgatási felelősségi rendszer felállításának.

Az első pillért említettük az előzőekben, további tárgyalására a következő, vagyis a közigazgatási szankcióról szóló fejezetben kerül sor. Itt tehát azt jegyezzük meg, hogy a jogi normák vagy a közigazgatás egyedi aktusainak megsértőivel szemben a közigazgatás fellép, hiszen beállt a címzett felelőssége, akár az objektív vagy akár a vétkességi, tehát a szubjektív felelősség oldaláról.

A második pillér – amelyen a közigazgatás működése során bekövetkezett deliktuális és kontraktuális felelősséget értettük – a polgári jogi felelősség két fajtáján alapul. A *kontraktuális* felelősség a szerződésben meghatározott kötelezettség nem vagy hibás teljesítéséért való felelősséget jelenti. A közvetett közigazgatásról a paraadminsztrációról szóló alfejezetben láthattuk, hogy a közigazgatásban fontos szerepet játszik a közfeladatoknak szerződéses formában történő végrehajtása. A Ptk.-ban szabályozott *közszolgáltatási szerződés* lényege, hogy a szerződés alapján a szolgáltató – vagyis a közüzem – általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtására, a felhasználó pedig díj fizetésére köteles. Mivel a szolgáltató bizonyos többletjogosítványokkal rendelkezik, ezeknek a megsértésével, például a díjak jogellenes megváltoztatásával, jogellenes felmondással megszegheti a szerződést, és ez esetben felmerül felelőssége.[130] Nemcsak a közszolgáltatási szerződések jelenthetik a kontraktuális felelősség esetét, hanem más esetekben is találkozhatunk szerződésekkel a közigazgatásban. Az Ákr. például a *hatósági szerződést* mint a közigazgatási szerződések egyik fajtáját szabályozza. Az Ákr. szerint ugyanis jogszabály lehetővé teheti, vagy akár elő is írhatja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban hatósági szerződést kössön.

A *deliktuális* felelősség a szerződésen kívül okozott kárért való felelősség. A Ptk.-ban a polgári jogi felelősségnek egy speciális eseteként jelenik meg *a közigazgatási jogkörben okozott kár.* Ehhez kirívó jogsértés szükséges, tehát nem elegendő a téves közigazgatási döntés, de megvalósulhat a döntés elmulasztásával is. A Ptk. kimondja ugyanis, hogy közigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget akkor lehet megállapítani, ha a kárt közhatalom gyakorlásával vagy annak elmulasztásával okozták. A károkozásnak az államigazgatási szerv közhatalmi szerepével kell kapcsolatban lennie, a közhatalom gyakorlása során kifejtett szervező, intézkedő tevékenységével, illetve ennek elmulasztásával függ

130 NAGY (2010) 200.

tehát össze. Feltétele továbbá, hogy a kár rendes jogorvoslattal, vagy a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban ne legyen elhárítható. Nemcsak az államigazgatási, hanem a bírói, ügyészi, végrehajtói, közjegyzői jogkörben okozott kár esetében is alkalmazni kell ezeket a szabályokat.

A közigazgatás által okozott kár tárgykörébe tartozik az is, ha a közigazgatási szerv mint *munkáltató a tisztviselőnek* a szolgálati jogviszonyával összefüggésben *okozott kárt,* ilyenkor objektív felelősséggel bír, mert vétkességére tekintet nélkül a teljes kárt köteles megtéríteni. A közigazgatási szerv csak nagyon szűk körben mentesül a felelősség alól, éspedig, ha bizonyítja, hogy

a) a kárt ellenőrzési körén kívül eső olyan körülmény okozta, amellyel nem kellett számolnia és nem volt elvárható, hogy a károkozó körülmény bekövetkezését elkerülje, esetlegesen a kárt elhárítsa; vagy
b) a kárt kizárólag a károsult elháríthatatlan magatartása okozta.

A harmadik pillér a közszolgálati jogi felelősség, amelyet sok szerző inkább munkajogi felelősségnek nevez. Ez *a közigazgatási dolgozók felelősségi alakzatait jelenti,* amely lehet:

- fegyelmi felelősség,
- büntetőjogi felelősség,
- kártérítési,
- vezetői eredményfelelősség és
- etikai felelősség.

Fegyelmi felelősségről akkor beszélünk, amikor a tisztviselő a közszolgálati jogviszonyából eredő kötelezettségét vétkesen megszegi. Ilyenkor fegyelmi eljárást folytatnak le, és ha megállapítást nyer a felelőssége, fegyelmi büntetést kap. A *kártérítési felelősség* anyagi felelősséget takar. Ha munkáltatójának kárt okoz, a tisztviselő felelőssége és megtérítési kötelezettsége attól függ, hogy szándékosan vagy gondatlanul okozta-e a kárt. Ezzel szemben, ha munkáltató okozza a kárt, neki objektív felelőssége van. Ha a tisztviselő harmadik személynek okoz kárt, akkor a másért viselt felelősség tipikus esetéről van szó, mert ilyen esetekben a munkáltató köteles helyt állni (például ha a tisztviselő kárt okoz az ügyfél vagyonában).

A *büntetőjogban* a bűncselekmény fogalmából ered, hogy az elkövető vagy szándékosan, vagy gondatlanul cselekszik, így csak a szubjektív felelősség jöhet szóba, az objektív felelősség nem. A tisztviselő hivatalos személynek minősül, amiből az következik, hogy vannak olyan bűncselekmények, amelyeket ha hivatalos személyek követnek el, súlyosabb büntetést szab ki a törvény (például közokirat-hamisítás esetében). Léteznek csak hivatalos személyek által elkövethető bűncselekmények is (például hivatali visszaélés, kényszervallatás).

A vezetői felelősséget eredményfelelősségként tartjuk számon, amelyet olykor politikai felelősségnek neveznek a szakirodalomban. A kettőt azonban el kell választani egymástól, noha valóban vannak közös jellemzőik. A vezetői felelősség a vezetővel szemben támasztott elvárásként értelmezendő, vagyis az „eredmény” nem teljesítésének szankcióját jelenti, amelyet a munkáltató vezetői megbízás visszavonása által hajt végre. A politikai felelősség kifejezést használják a vezető beosztású tisztviselők felelősségére is, de mi a politikai felelősség fogalmát elhatároljuk a közigazgatási tisztviselők felelősségétől.

Közös jellemzőjüknek tekintjük, hogy itt sincs szó jogszabálysértésről, mivel nem jogszabály megsértéséből ered ez a felelősség, hanem az elmaradt eredményen alapul. A politikai felelősséget leggyakrabban mint a miniszterelnök parlamenti felelősségét szokás tárgyalni, akár a kormánytag, akár más választott helyi politikai vezető esetében merül fel.

Az etikai vétséget el kell határolni a fegyelmi felelősségtől. A Kttv. szerint etikai vétséget követ el az a tisztviselő, aki akár a Kttv.-ben, akár a Magyar Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódexben foglaltakat sérti meg. A kiszabható büntetések közé a figyelmeztetést és a megrovást soroljuk.

Vákát oldal

9. A szankció. A közigazgatási jogi szankció

9.1. A szankció, közigazgatási jogi szankció fogalma

A szankció eredeti jelentése szentesítés, jogi értelemben jogkövetkezményt jelent.[131] A szankciót tágabb értelemben két további megközelítésben is használhatjuk: hátrányt okozó, negatív jogkövetkezményként és pozitív jogkövetkezményként egyaránt. Mi a szűkebb értelmezésből indulunk ki, tehát a szankciót mint hátrányos jogkövetkezményt fogjuk vizsgálni.

A szakirodalom olyan megközelítést is használ, amely szerint a közigazgatási jogi szankció nem egyenlő a közigazgatás által alkalmazott szankció fogalmával. Ezen elképzelés értelmében a közigazgatás ugyanis pénzügyi jogi szankciókat (adó és illetékszabályokhoz kapcsolódóan), munkajogi szankciókat (a közszolgálati jogi felelősség körében), kivételesen akár polgári jogi szankciókat is (például egy birtokvédelmi ügy elbírálásakor) alkalmaz.[132] Ebben az értelmezésben a közigazgatási jogi szankció tehát azokat a közigazgatás által alkalmazott szankciókat jelenti, amelyek közigazgatási jogi normában szabályoznak, a közigazgatási jog érvényre juttatása érdekében.[133] Vagy másképpen fogalmazva a közigazgatási jogi szankció a közigazgatási jog normáinak megsértése esetén erre reakcióként a közigazgatási szervek által közhatalom birtokában alkalmazott szankció.[134]

A magunk részéről a közigazgatási jogi szankciónak a következő lényeges fogalmi elemeit vesszük sorra:[135]

- jogellenes magatartásra reagál,
- hátrányt okoz,
- közhatalom által kikényszeríthető,
- közigazgatási szervek alkalmazzák,
- jogszerű eljárásban alkalmazzák.

Jogellenesség nélkül nem beszélhetünk szankcióról. Fontos hangsúlyozni, hogy nem törvényellenességről van szó ezen szakkifejezés esetében, annál tágabb fogalmat jelöl, mert nemcsak a törvényben szabályozott magatartási szabályok megsértése esetében kerül sor szankcióra, hanem az alacsonyabb rendeleti szintű szabályok megsértése esetén is. A közigazgatási jogban egyébként is számottevő a rendeletek száma, így azokat sem hagyhatjuk figyelmen kívül. Ha nincs szó jogellenességről, szankció sincs, például az adófizetési kötelezettség nem jogellenes magatartásra reagál, így nem is számít szankciónak.

---

131 Tamás (2007) 179.
132 Fazekas (2013) 280.
133 Fazekas (2013) 280.
134 Temesi (2013) 123.
135 Temesi (2013) 125.

A szankció hátrányt okoz, ezért vissza is utalunk arra, hogy bár jogkövetkezményként is értelmezhető, itt nem a tágabb megközelítést vesszük alapul. A szankció minden esetben hátrányt okoz a címzettek számára, de a közigazgatásnak nem minden hátrányos intézkedését hívjuk szankciónak. Ha a közigazgatás jogellenes magatartást követően ír elő hátrányos kötelezettséget, akkor viszont már szankcióról beszélünk.[136] A hátrányt vagyoni, személyi, vagy jogi jelzővel illethetjük. A vagyoni hátrány számít a leggyakoribbnak, hiszen a bírságolás, vagyis a pénzfizetési kötelezettség előírása jellemző a közigazgatásban. Ilyen esetnek tekinthetjük az elkobzást vagy dolgok megsemmisítését is, de a vagyoni hátrány nemcsak direkt, azonnal pénzben kifejezhető, hanem közvetett is lehet. Ilyen például egy üzlet bezárása, ami nyilvánvalóan az érintett számára vagyoni hátránnyal jár. A személyi hátrány vonatkozhat természetes személyre és jogi személyre egyaránt, de vannak olyan szankciók, amelyek csak természetes személyeket érintenek. Ilyen például a személyi szabadság korlátozása.[137] Külön kategóriaként különböztethetjük meg a jogi hátrányt, amelynek következtében a címzett elveszíti valamely jogát, például bevonják a gépjárművezetői jogosítványát.

A kényszer alkalmazása nem feltétlenül van jelen minden esetben, amennyiben önkéntes a jogkövetés, de a lehetősége mindig fennáll, hiszen a szankció közhatalommal kikényszeríthető. A közigazgatásnak tehát törvényes lehetősége van arra, hogy érvényt szerezzen akaratának, és reagáljon a címzett jogellenes magatartására. Ennek egyik – de nem kizárólagos lehetősége – a fizikai kényszer alkalmazása. Ugyanakkor hangsúlyozzuk, hogy a jogállamiság fontos kritériuma a törvényesség, így soha nem lehet önkényes. Emellett azt is szükséges megjegyeznünk, hogy önmagában a kényszer alkalmazása nem egyenlő a szankció fogalmával, mert a közigazgatás bizonyos esetekben akkor is alkalmaz kényszert, ha nem is merül fel jogellenes magatartás. Nem szankcionálás céljából alkalmaz kényszert például, amikor természeti katasztrófák indokolják a honvédség vagy rendvédelmi szervek közreműködését és kényszereszközök alkalmazását.[138]

A közigazgatási szervek alkalmazzák a közigazgatási jogi szankciókat. Itt tágan kell értelmeznünk a közigazgatási szerv fogalmát, vagyis a paraadminisztratív szervek közül léteznek olyanok, amelyek szintén élhetnek a szankció eszközével.

Jogszerű eljárásban szükséges alkalmazni a közigazgatási jogi szankciót, tehát nem kizárólag az számít feltételnek, hogy meghatározva legyen, mit, azaz milyen szankciót kell alkalmazni, hanem az, hogy jogszerű eljárásban legyen kiszabva.

9.2. A közigazgatási jogi szankció főbb funkciói

A *jogérvényesítő funkció* – vagyis a közigazgatási jog érvényesítése – a szankció alkalmazásának elsődleges célja. A prevenció (vagy másképpen megelőzés) mint funkció lehet az egész társadalom felé irányuló, tehát általános, másképpen generális prevenció. A közigazgatási jogi szankció funkciója lehet *represszív*, vagyis a jogellenes magatartásért járó joghátrány célja a címzett szocializációjának elősegítése „megtorlás" által.

136 Fazekas (2013) 285.

137 Ilyen például, hogy ha az idézett személy az idézésre nem jelenik meg, és távolmaradását nem mentette ki, ezáltal a rendőrség útján elővezettethető.

138 Fazekas (2013) 287.

A közigazgatási jogi szankciónak sajátos funkciójaként tartjuk számon a *kártérítési funkciót,* amikor a jogalkotó a jogsértés által okozott kárt kívánja megtéríttetni. Ez utóbbira példa lehet, hogy „az erdészeti hatóság az erdőgazdálkodóra erdőgazdálkodási bírságot szab ki, ha az erdőgazdálkodó… erdejében jogszerűtlen fakitermelést végzett, vagy arra megbízást adott, illetve ilyen fakitermelésről tudomással bírt, és azt haladéktalanul nem jelentette az erdészeti hatóságnak”.[139] A szankció lehet a jogsértés ára is, amikor egyébként jogszerűtlen magatartások jogszerűvé tehetők (gyakori az építésügyi igazgatásban). Ez utóbbi funkció rávilágít arra a problémára, hogy a közigazgatás-ellenesség nem minden esetben kapcsolódik a társadalom erkölcsi rosszallásával, mint a büntetőjog esetében.[140]

9.3. A közigazgatási jogi szankció főbb fajtái

A közigazgatási jogi szankciókat nagyon sokféleképpen lehetne csoportosítani, ezért mi itt most a legfontosabb osztályozásra, alapvető fogalmakra térünk ki. A közigazgatási jogi szankciónak, illetve általánosságban a szankciónak az egyik rendeltetésével áll összefüggésben az a megkülönböztetés, miszerint beszélhetünk *tételezett és realizált szankcióról.* Ez a rendeltetés a szankció egyik – bár kétségtelenül a legfontosabb – funkciójából ered, ez pedig a megelőzés, azaz a prevenció.[141] A jogszabályban rögzített szankció, vagyis tételezett szankció azáltal fejti ki hatását, hogy bárki számára megismerhető a hátrányos jogkövetkezmény kilátásba helyezése. A realizált szankció viszont már alkalmazottnak minősül, mert konkrét címzettje lesz a konkrét ügyben, ezáltal egyedi esethez kötődik, és ténylegesen sor kerül a szankció alkalmazására.

Az *objektív vagy szubjektív szankciók* esetében a felelősség tárgyalásakor már bemutatott nem vétkességi (objektív) és vétkességi (szubjektív) felelősségből kell kiindulni. Ennek megfelelően, ha a szankció – mint a jogellenes magatartásra egyfajta válaszreakció – független az elkövető motivációjától, objektív alapú szankcióról van szó. Ezzel szemben, ha a szankció alkalmazása vétkességen alapul, akkor szubjektív alapú szankcióról beszélünk. Ez utóbbi esetben az is előfordulhat, ha hiányzik a szándékosság, a szankció érvényre juttatására sem kerülhet sor (a jogellenesség hiánya miatt).

Az anyagi jogi és az eljárásjogi szankció csoportosítása azon alapul, milyen normák megsértése esetén kerül sor a szankcióra. Ezen osztályozás tehát a közigazgatási jogi normák korábban ismertetett két csoportja alapján állítható fel. Ennek megfelelően csoportosíthatjuk: az anyagi jogi normák esetében anyagi jogi szankciót, eljárási vagy alaki normák megsértése esetében eljárási szankciót különböztetünk meg.

Széles körűnek számítanak az anyagi jogi szankciók, amelyek közé soroljuk többek között az ágazati bírságokat, amelyek szinte minden ágazatban kialakultak (például környezetvédelmi bírság), a felügyeleti bírságokat (például fogyasztóvédelmi felügyelet vagy munkavédelmi felügyelet). Anyagi jogi szankciók közé sorolhatjuk a szabálysértést is, mint ahogy említettük, szoros kapcsolatot mutat a büntetőjoggal, így „határterülete” a közigazgatási jognak.

---

139 Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 107. § (1) bek. a) pont.

140 Fazekas (2013) 283–284.

141 Fazekas (2013) 283.

Az eljárási szankciókat a közigazgatási jog alaki jogi normái szabályozzák, a legtöbbet az Ákr.-ben találjuk meg. Az eljárás célja nem az eljárási szankció alkalmazása, hanem a hatósági eljárás lefolytatása. Ha azonban az eljárás alatt az eljárás résztvevője megsérti az eljárási szabályokat, szankció alkalmazására kerülhet sor. Így például, ha az ügyfél az ügy szempontjából jelentős adatot valótlanul állít, vagy a tárgyalás rendjét megzavaró személyt eljárási bírsággal sújthatja a hatóság.

A represszív és a reparatív szankció megkülönböztetése azon alapul, mi a szankció célja. Ha a cél elsősorban a megtorlás, vagyis büntetés a felelősségre vonás során, akkor represszív szankcióról beszélünk. Tipikusan inkább ez jellemzi a közigazgatást a különböző bírságok alkalmazásával. A reparatív szankció ezzel szemben a helyreállítást célozza, vagyis a szankcionálás „magasabb szintjének" tekinthetjük, de ez csak akkor jöhet szóba, ha a jogellenes magatartás eredménye helyreállítható. Például az összefirkált falat le lehet tisztítani, a lerakott hulladékot az ingatlanról el lehet vinni.

10. A közigazgatási jog érvényesülése. Jogalkalmazás a közigazgatásban

10.1. A jogérvényesülés

10.1.1. A jogérvényesülés fogalma

Az előző fejezetekben a jogrendszert illetően megismerkedhettünk a közigazgatási jog főbb jellemzőivel, a jogforrások fajtáival, a jogszabályok érvényességével és hatályosságával, valamint a jogalkotással. A jog társadalmi rendeltetését a személyek szabályozásán keresztül akkor tudja ellátni és feladatát betölteni, ha azokat a címzettek legalább döntő többsége követi is. Amennyiben viszont megszegnék a címzettek a jogi előírásokat, az állami szervek fellépnek, és hátrány, szankció alkalmazásával kikényszerítik a jogsértőktől a jogszerű magatartást. Ha az általánosan megfogalmazott jogi előírások ténylegesen a címzettek magatartásában megvalósulnak, azaz konkrét realitássá válnak, jogérvényesülésnek nevezzük.[142] Mint azt látni fogjuk, a jogérvényesülés során a jogi normákban meghatározott előírások a jogalanyok jogaiként vagy kötelezettségeként jelennek meg, így a jogalanyok között a jogérvényesülés során létrejött viszonyokat hívjuk jogviszonynak.

A jogérvényesülés fogalmát több értelemben is használhatjuk. Pusztán jogi vagy jogdogmatikai értelemben annyit jelent, hogy a címzettek számára előírt magatartás megvalósult-e, vagyis a jogi norma címzettje ténylegesen azt a magatartást tanúsítja-e, amit a jogi norma előír. Szociológiai értelemben viszont azt a kérdést kell feltennünk, hogy a jogalkotó szempontjából elérni kívánt cél, a jogpolitikai cél megvalósul-e, tehát a jogdogmatikai és a jogpolitikai cél elérése nem minden esetben esik egybe.[143]

10.1.2. A jogérvényesítés módjai

Az önkéntes jogkövetés

Ebben az esetben a jogi normák címzettjei a közigazgatás beavatkozása nélkül teljesítik a jogi normák előírásait. Ha a jogi normák megengedők, a címzettek könnyebben követik, hiszen szívesebben tartják be azokat, míg a tiltó, korlátozó normák esetében következésképpen más tényezők is szerepet kapnak a jogkövetés során. Ezeket az okokat itt most nem részletezzük, csak példaképpen három fő okot sorolunk fel: szankciótól való

---

142 SZILÁGYI (2003) 280.

143 LŐRINCZ (2007a) 222.

félelem, racionális megfontolás és a jogszabály autoritása.[144] Az önkéntes jogkövetés során a normák szinte észrevétlenül érvényesülnek, ha például az állampolgárok az utcán nem szemetelnek, az étterem működtetője betartja a kereskedelemre vagy közegészségügyre vonatkozó szabályokat, és a gépjármű üzemben tartója érvényes műszaki engedéllyel közlekedik gépkocsijával.

A végrehajtás útján megvalósuló jogérvényesítés

Nem szabad összetéveszteni a hatósági eljárás utolsó szakaszával, amelyet végrehajtásnak nevezünk, és amely azt jelenti, hogy a kötelezett önkéntes teljesítésének elmaradása esetén a hatóság kényszert alkalmaz. A végrehajtás útján megvalósuló jogérvényesítés is egyfajta önkéntes jogkövetésnek számít, de nem az állampolgárok és szervezeteik, hanem a közigazgatási szervek az alanyai. A végrehajtás útján megvalósuló jogérvényesítés során a közigazgatási szervek teljesítik a feladatmeghatározó jogi normákat. A közigazgatási szervek különböző cselekményeket végeznek ennek során, amelyek lehetnek jogi hatást nem kiváltók és jogi hatású cselekmények. Ez utóbbiakat hívjuk közigazgatási aktusoknak.

A jogilag kötetlen egyedi aktussal történő jogérvényesítés

A közigazgatási szerv a jogi norma előírásait egyedi, de jogilag kötetlen aktussal közvetíti. Az aktusok tárgyalásakor erre még kitérünk, itt most annyit jegyeznénk meg, hogy jogszabályi felhatalmazási aktus kibocsátása itt is szükséges, amelyben megnevezik az aktust kiadni jogosult közigazgatási szervet, de annak feltételei, tartalma már nincs meghatározva. Hierarchikus viszonylatban lévő szervek között a konkrét utasítás – mint az irányítás eszköze – ilyennek tekinthető.

Jogalkalmazás útján történő jogérvényesítés

A jogalkalmazás során a közigazgatási szerv konkrét jogalanyok számára – a jogi norma rendelkezései alapján – konkrét egyedi aktusban jogot vagy kötelezettséget állapít meg, illetve jogot vagy kötelezettséget szüntet meg, vagy módosít. Ezt részletesen külön alfejezetben tárgyaljuk a továbbiakban.

10.2. A jogalkalmazás és jogértelmezés

10.2.1. A jogalkalmazás fogalma, menete

A jogalkalmazásnak szintén nagyon sokféle meghatározása létezik, amely szűkebben vagy jóval tágabban határozza meg jelentését. Mi magunk egy ismert álláspontból indulunk ki,

144 VISEGRÁDY (2002) 117.

miszerint állami szervek (vagy nem állami, de erre kivételesen feljogosított szervek) a jog érvényesítésére irányuló tevékenységeként jelenik meg, aminek során konkrét egyedi ügyeket döntenek el, és az így hozott döntés nem teljesítése állami kényszerintézkedést von maga után.[145]

A jogalkalmazás folyamatát tekintve három szakaszt különböztethetünk meg: *a tényállás megállapítása, a jogszabály értelmezése és a döntéshozatal.* Ezek a szakaszok gyakran nem elkülönülve, hanem egymásba fonódva jelennek meg.[146]

A jogalkalmazás során a konkrét ügy körülményeit kell megvizsgálni, vagyis össze kell gyűjteni minden az üggyel kapcsolatos információt. Ezt követően pedig szelektálni szükséges ezeket az információkat. Az ügy eldöntése szempontjából lényeges tények körét nevezzük jogilag releváns tényeknek, ezek alkotják az ügyben a történeti tényállást.[147]

A tényállás megállapítását követően a tények, adatok, valódiságáról kell meggyőződni, amit bizonyításnak nevezünk. Az alulbizonyítás azt jelenti, hogy nem elegendő mennyiségű vagy minőségű bizonyítékkal alátámasztottan született meg a jogalkalmazói döntés, míg a túlbizonyítás ennek ellenkezője, amikor túl sok, így felesleges bizonyítékra alapozta a határozatát a jogalkalmazó.

A jogalkalmazás mint az általános és az egyedi közelítése azt jelenti, hogy az egyedi, általunk megállapított és bizonyított történeti tényállást kell közelíteni az úgynevezett törvényi tényálláshoz. A jogalkalmazónak meg kell találnia azt a jogi normát, amelyet az ügy eldöntésére alkalmazni lehet.[148] Ennek során valósul meg a jogértelmezés vagy jogszabályértelmezés: a már kiválasztott jogi norma valóban arra a megoldani kívánt, konkrét esetre alkalmazandó-e. Ezt követi a döntéshozatal, amelyet meg kell ismertetni a címzettekkel (postai úton, kihirdetéssel stb.), hogy annak ismeretében önként eleget tegyenek a döntésnek (vagy kényszerrel végrehajtsák).

10.2.2. A közigazgatási jogalkalmazás jellemzői

Amint azt láthattuk a jogalkalmazás fogalmának meghatározásakor, ezt a tevékenységet nemcsak közigazgatási szervek végezhetik, hanem többek között a bíróságok is. Szükséges ezért megkülönböztetni a közigazgatás által végzett jogalkalmazás jellemvonásait a bírói jogalkalmazástól. A bírósági jogalkalmazás célja az igazságszolgáltatás, a jogviták eldöntése, míg a közigazgatás számára a jog és annak alkalmazása nem cél, hanem elsősorban eszköz a közérdek érvényre juttatása érdekében.[149] A közigazgatás funkciójából ugyanis az ered, hogy a közigazgatási jogalkalmazás során azok a társadalmi életviszonyok alakuljanak, amelynek keretében például biztosítva legyen a közrend, a közszolgáltatások stb.[150] A közigazgatásnak csak az egyik funkciója a jogalkalmazás, emellett jogalkotást és – ahogyan láttuk – bizonyos szervek esetében kifejezetten jogszabályalkotást is végez. A bírói

145 Samu Mihály – Szilágyi Péter (1998): *Jogbölcselet*. Budapest, Rejtjel Kiadó. 217.
146 Visegrády (2002) 127.
147 Temesi (2013) 207.
148 Temesi (2013) 207.
149 Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett (2012c): *Magyar közigazgatási jog. általános rész. II. kötet.* Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 12.
150 Árva–Balázs–Barta–Veszprémi (2012c) 11.

jogalkalmazás az ítélkező bíró függetlenségén alapul, így nem utasítható abban, milyen döntést hozzon. Ezzel szemben a közigazgatásban jellemző a hierarchia, így az utasíthatóság szintén. Fontos jellemzője a közigazgatási jogalkalmazásnak az is, hogy hivatalból indulhat, míg a bírói jogalkalmazás esetében az figyelhető meg, hogy kérelmen alapul (polgári perben keresetlevél benyújtásával, míg büntetőeljárásban vádemeléssel).

A közigazgatási jogalkalmazásnak az alábbi főbb feltételei szükségesek:

- szükséges erre jogszabályban felhatalmazott közigazgatási szerv, amelynek a konkrét ügyben rendelkeznie kell hatáskörrel és illetékességgel;
- szükséges hozzá a közigazgatási jogalkalmazásnak a jogalanya, vagyis a jogalkalmazás címzettje;
- szükséges feltétele maga a konkrét jogalkalmazói aktus, amely a jogalkalmazói döntést jelenti.

A közigazgatási jogalkalmazáson belül megkülönböztetjük *a hatósági jogalkalmazást* is. Ilyenkor a hatósági jogalkalmazó a hierarchián kívül álló jogalanyokkal szemben, közhatalom birtokában, egyedi határozattal jogosít, kötelez, szankcionál. A jogszabályban meghatározott jogalanyok számára tehát kötelezettséget, tiltást, korlátozást stb. írhat elő, illetve jogosultságot állapíthat meg. Az Ákr. tartalmazza a hatósági jogalkalmazás általános szabályait.

10.2.3. A jogértelmezés

A jogalkalmazás egyik szakaszát kiemeljük, mert indokolt külön is tárgyalnunk. A *jogszabály-értelmezés fajtái* azt mutatják meg, hogy ki értelmezi a jogszabályt. A *jogalkotói* jogszabály-értelmezésnél maga a jogalkotó teszi ezt meg, mint ahogyan láthattuk, az értelmező rendelkezés éppen ezt jelenti a jogszabályban, amely mindenkire kötelező.

„A Btk. értelmező rendelkezése szerint fegyveresen követi el a bűncselekményt, aki

a) lőfegyvert,
b) robbanóanyagot,
c) robbantószert,
d) robbanóanyag vagy robbantószer felhasználására szolgáló készüléket

tart magánál, vagy a bűncselekményt az a–d pontban meghatározottak utánzatával fenyegetve követi el.”

Ebből tehát az következik, hogy ez az értelmezés mindenkire egyaránt kötelező, és ami nem tartozik a felsoroltak közé, az nem minősül fegyveres elkövetésnek.

A *jogalkalmazói* jogszabály-értelmezés csak a címzettekre kötelező, de tegyük hozzá, hogy a Kúria jogegységi határozata valójában mindenki számára kötelező értelmezés. A jogszabály-értelmezés harmadik fajtája a jogirodalmi, más néven doktrinális vagy *tudományos* értelmezés, amely senkire nézve sem kötelező. Szerepe abban van, hogy amennyiben értelmezési nehézséget jelent az adott rendelkezés, egy tudományos cikk vagy a törvény kommentárja segítséget jelenthet a jogalkalmazó számára.

A jogszabály-értelmezés módszerei a hogyan kérdésre felelnek. A *nyelvtani* értelmezésnek időben az elsőnek kell lennie valamennyi közül. Ennek során történik a jogszabály értelmének a magyar nyelvtan szabályai segítségével történő megállapítása. A *logikai* értelmezés a jogszabálynak a logika törvényei alapján történő elemzését jelenti. A *rendszertani* értelmezés számít a jogszabály-értelmezés harmadik módszerének, amely a jogszabályt összeveti a jogrendszerrel, a jog más rendelkezéseivel. A *történeti* értelmezés annak a megállapítását jelenti, hogy a jogalkotónak a jogszabály megalkotásának idején mi volt az eredeti akarata.[151] Megkülönböztethetünk egy ötödik módszert is, ez a *teleologikus* értelmezés, amely azt feltételezi, hogy a jogszabály értelmes és igazságos célra törekszik.

A jogszabály-értelmezés az első két módszer (alsó fok) és a második két módszer (felső fok) elkülönítésén alapul, vagyis a nyelvtani-logikai és a rendszertani-történeti módszer eredményét kell egymásra vetíteni.

A jogszabály-értelmezés eredménye így mindezek alapján háromféle lehet. A *kiterjesztő* értelmezés eredményeképpen annak tartalma és terjedelme tágabb, mint ahogyan megállapítást nyert az értelmezés első fokán, vagyis az esetek és a viszonyok szélesebb körére terjed ki, mint a nyelvtani és a logikai értelmezési módszer mutatta. *Megszorító* értelmezés esetén a jogszabály terjedelme és tartalma szűkebb annál, mint amit megállapítottunk a nyelvtani és a logikai elemzés során. A *helybenhagyó* értelmezés esetén az értelmezés alsó fokán megállapított azonos a felső fokon megállapított eredménnyel.[152]

10.2.4. Joghézag, analógia

Előfordulhat a jogszabály-értelmezés során, hogy a jogalkalmazó nem talál az adott életviszonyt szabályozó normát. Ezt hívjuk joghézagnak, amelynek kitöltésére szolgál az analógia.[153] A törvényanalógia esetében két olyan tényállás lényeges elemeinek a megegyezéséről van szó, amikor az egyiket a jogszabály rendezi, de a másikat nem. Például amikor a magyar polgári jog még nem ismerte az élettársi viszonyt, ezt a joghézagot a törvényben ismert polgári jogi társaság szabályaival töltötték ki a jogalkalmazók. A joganalógia esetében arról van szó, amikor a joghézag kitöltése (vagyis az ügy eldöntése) konkrét esetben a jogrendszer általános elvei alapján történik.

10.2.5. Vélelem, fikció

A vélelem jogi jelentését tekintve tények megalkotásának technikája meghatározott jogeset megvalósultságának bizonyíthatósága érdekében. Vélelem esetében normatíve rögzített tényeket elegendőnek fogadunk el ahhoz, hogy adott tényállást egy másik nem igazolható tényállás megvalósultsága bizonyítékaként elfogadhassunk.[154] A hatályos Ptk. például úgy rendelkezik, hogy a fogamzás időpontjának a születéstől visszafelé számított háromszázadik napot kell tekinteni. Vagyis nyilván nem a háromszázadik napon volt a fogantatás,

151 Temesi (2013) 207–208.
152 Temesi (2013) 209.
153 Visegrády (2002) 131.
154 Varga Csaba (2002): *A jog mint folyamat*. Budapest, Szent István Társulat. 236.

de a törvény a bizonyítást megkönnyítve a vélelem segítségével rendezi a kérdést. Ez egy megdönthető vélelem, szemben a megdönthetetlen vélelemmel, mert van helye ellenbizonyításnak. Példaként hozhatjuk fel a felelősségről szóló fejezetben elmondottakat a közúti közlekedésről szóló törvény kapcsán. Az AB felhívta a figyelmet arra, hogy a vélelem, miszerint az üzemben tartó vezette a gépjárművet, megdönthető, ugyanis megnevezheti azt, aki vezette a gépjárművet, ezáltal mentesül a felelősség alól. A büntetőjogban ritkán fordul elő a vélelem,[155] mert az alapvetően a polgári jogban ismert. A római jogban a vélelem egyenlő azzal, amikor a jogszabály előírja, hogy a bíró ítéletét nem közvetlenül bizonyított, hanem csak valószínű tényállásra alapítsa. Fikció esetén pedig a jogszabály azt írja elő, hogy a bíró ítéletét valótlan, képzelt tényállásra alapítsa.[156] A fikció esetében egy tudottan valótlan tényállást valóságosnak fogad el a jogszabály, így ellentétben a vélelemmel, nincs helye ellenbizonyításnak sem.

[155] A szituatív jogos védelem a klasszikus jogos védelem intézményéhez tartozik, ugyanakkor attól mégis jelentősen speciálisabb azzal a lényegi ismérvvel, hogy a jogtalan támadást életellenes támadásnak kell tekinteni a felállított törvényi vélelem miatt.

[156] Földi András – Hamza Gábor (2003): *A római jog története és institúciói*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 159.

11. A közigazgatási aktustan

11.1. Az aktus és a közigazgatási aktus fogalma

A közigazgatás a működése során különböző cselekményeket végez. Az aktus latin eredetű szó, jelentése cselekmény, cselekedet. Az angol *act* kifejezés is erre vezethető vissza, amely azonban kifejezetten jogalkotási cselekményt jelent. *A közigazgatásnak azokat a cselekményeit, amelyeket kifejezetten jogi hatás kiváltásának céljából végez, közigazgatási aktusoknak nevezzük.*[157] A közigazgatási aktus is tudományos segédfogalomnak számít, hiszen nem találjuk meg értelmezését egyetlen jogszabályban sem, ugyanakkor vannak olyan jogforrások, amelyekben többféle jelzővel (normatív, közhatalmi, egyedi stb.) együtt találjuk meg a kifejezést, ezek pedig az Alkotmánybíróság határozatai.[158]

Bizonyos elméletek a közigazgatási aktustant szkepticizmussal fogadják.[159] Az aktustan létjogosultsága melletti érvek között viszont szerepel olyan is, amely a közigazgatási jog leírásának eszközeként hangsúlyozza, hogy szükséges a jogilag releváns cselekvéseket megkülönböztetni a nem jogi hatású közigazgatási cselekményektől.[160]

A fogalommeghatározás során felmerül kérdésként, hogy csak az egyedi aktusok tartoznak a fogalomba, vagy pedig a közigazgatás normatív, vagyis szabályozó aktusai is. A jogforrásokról szóló fejezetben bemutattuk az extern és az intern normatív aktusokat és azt is, hogy melyeket bocsáthatja ki a közigazgatás. A fogalom szűkebb értelmezése szerint az egyedi aktusokat soroljuk a közigazgatási aktus fogalmába. Így olyan, a közigazgatás által kibocsátott, általában egyoldalú akaratnyilatkozatnak minősül, amelynek célja jogi hatás kiváltása.[161] Ez a megközelítés viszont nem tartalmazza a kétoldalú aktusokat, a közigazgatási szerződéseket. A közigazgatási aktus definíciójának sokszínűségét mutatja továbbá az is, hogy több szerző az impérium birtokában történő kibocsátást fogalmi elemként tünteti fel.[162] A közigazgatási aktusokat azonban nem minden esetben a közhatalmi jelleg határozza meg, vannak belső aktusok is, amelyeknek közhatalmi jelleg nélkül van jogi hatása.[163] A jogirodalom megosztott abban a tekintetben is, hogy a közigazgatási jogi következményt a definíció elemei közé kell-e sorolnunk. A közigazgatási aktusok egy része ugyanis nem kifejezetten közigazgatási jogi, hanem adott esetben polgári jogi, családjogi hatással bír. Ilyennek számítanak például a gyámhatósági határozatok vagy a birtokvédelem során hozott határozatok.

---

157 Lőrincz (2007a) 174.
158 Patyi–Varga Zs. (2012) 116.
159 Lásd Tamás (2010) 436.
160 Patyi – Varga Zs. (2012) 115.
161 Fazekas (2013) 73.
162 Lőrincz (2007a) 176.
163 Fazekas (2013) 73.

Ezek jogi hatás kiváltására irányulnak, azonban a polgári jog, munkajog stb. alapján végzett közigazgatási cselekményeknek tekinthetők.[164]

11.2. A közigazgatás nem jogi hatású cselekményei

Az előzőekben egyértelműen kirajzolódott a bizonytalanság a fogalomhasználatot illetően. A közigazgatás nem jogi hatású, ilyen jellegű cselekményei megkülönböztetésének kritériuma azonban nem hiányzik egyetlen szerző tollából sem. Vagyis ahogyan említettük, a közigazgatásnak a nem jogi hatású cselekményeit semmiképpen nem tekintjük közigazgatási aktusnak. Azok a cselekmények, amelyek nem jogi hatást váltanak ki (mert nem erre irányulnak) tehát aktusok ugyan, hiszen a közigazgatás cselekményei, de nem közigazgatási aktusok, mert nem jogi hatás kiváltására irányulnak. Ennélfogva nem hoznak változást a címzettek jogi helyzetében, mert nem állapítanak meg jogosultságot, kötelezettséget, vagy nem szüntetik meg ezeket.[165]

A nem jogi hatású cselekmények főbb formái alatt az alábbiakat értjük:

- igazgatási cselekmények,
- reálcselekmények,
- regisztratív nyilvántartási cselekmények,
- ellenőrzési cselekmények,
- materiális cselekmények.

Az *igazgatási cselekmények* befelé hatnak, belső igazgatásúak. Ezek főként döntéselőkészítő cselekmények, értekezletek, tanácskozások lebonyolítása.[166] *A reálcselekmények* kapcsolódnak valamilyen közigazgatási aktus kibocsátásához (például az ügyfél informálása, más szervek tájékoztatása, felvilágosítása).[167] *A regisztratív-nyilvántartási cselekmények* szükségesek a közigazgatási feladatok ellátásához. Az információk gyűjtése és tárolása, tehát az adatrendszerek fenntartása és kezelése jogszabályi keretek között történhet, mivel a közigazgatásnak a személyes adatok védelmére gondot kell fordítania. Hangsúlyozni kell, hogy ezalatt azokat a nyilvántartási cselekményeket értjük, amelyeknek nincs jogi hatása. A nyilvántartási cselekmények között ugyanis léteznek közigazgatási aktusnak minősülők is, például amikor a Magyar Ügyvédi Kamara mint köztestület dönt az ügyvédi névjegyzékbe való felvételről vagy törlésről.[168] Ez ugyan nyilvántartási cselekmény, de nem ebbe a körbe tartozik, hiszen jogi hatást vált ki. *Az ellenőrzési cselekmények* sem gyakorolnak jogi hatást, még akkor sem, ha az ellenőrzési cselekményekhez jogi eszközök kapcsolódnak (például az irányított szerv jelentéstételre kötelezése, vagy ha az ellenőrzési cselekménynek jogilag szabályozott a rendje).[169] Végül megemlítjük a *materiális cselekményeket,* amelyeknek az elnevezése onnan ered, hogy a közigazgatás ellátásának technikai feltételeinek

164 Fazekas (2013) 74.
165 Temesi (2013) 218.
166 Lőrincz (2007a) 177.
167 Árva–Balázs–Barta–Veszprémi (2012b) 162.
168 Lőrincz (2007a) 177.
169 Temesi (2013) 219.

megteremtésével összefüggésbe hozható.[170] Mint láthattuk, a közigazgatás is egy szervezet, tehát szüksége van anyagbeszerzésre, épületének karbantartására vagy éppen jóléti szociális szervezetek fenntartására a személyzet számára. Idetartozik az is, amikor a társadalom számára végez ilyen tevékenységet, mint például az utak fenntartása, javítása stb.[171]

11.3. A közigazgatási aktusok csoportosítási lehetőségei

A közigazgatási aktusok osztályozása különböző szempontok szerint történhet, így ahány szerző, annyiféle nézőpontból rendszerezhetők a közigazgatási aktusok. A csoportosítás nem jelent elhatárolást, hiszen az adott aktusfajta több különböző csoportba is sorolható, tehát átfedések lehetnek a kategóriák között. Így jelen fejezetben elsősorban példákat sorolunk fel, elsősorban itt is abból a célból, hogy a választott csoportokon keresztül bizonyos alapvető fogalmakat magyarázzunk meg:

- kifelé és befelé ható aktusok,
- jogalap szerint közhatalmi és mellérendeltségi aktusok,
- a címzettek érdekei szerint vannak favorábilis és onerózus aktusok,
- az aktusok jogi hatása szerint konstitutív és deklaratív aktusok,
- végül a jogi kötöttség mértéke szerinti csoportosítás.

A kifelé és befelé ható aktusok közötti megkülönböztetés azon alapul, hogy az aktus a szervezeten belül kíván jogi hatást elérni vagy pedig azon kívül (a társadalom irányába). A belső aktusok formailag és jogilag is kötetlenebbeknek számítanak. A külső aktusok közül a legjelentősebbek a hatósági aktusok, amelyek a hatósági eljárás során születnek meg az Ákr. szabályai alapján.

Jogalap szerint az aktusok lehetnek *közhatalmiak,* amelyek esetében a közigazgatási szerv impérium birtokában hoz elsősorban hatósági, illetve irányítási jellegű döntéseket, míg a *mellérendeltségi aktusok* körébe soroljuk a közigazgatás által kötött szerződéseket, más együttműködési megállapodásokat vagy éppen a munkajogi jellegű aktusokat.

A címzettek érdekei szerint léteznek *favorábilis* (vagyis a címzettre kedvező) és *onerózus* („kedvezőtlen", vagyis hátrányos aktusok). A szankcióról szóló fejezetben elmondottakra utalunk vissza: a szankció onerózus aktus, de csak ha jogellenes magatartásra reagál. Ezért minden szankció onerózus aktusnak minősíthető, de fordítva nem feltétlenül igaz, nem minden onerózus aktus szankció is egyben.

A *konstitutív aktusok* maguk hozzák létre, módosítják vagy szüntetik meg a jogviszonyt, például engedélyeznek, vagy éppen visszavonják az engedélyt, esetleg elrendelik egy épület lebontását. A *deklaratív aktusok* a jogosultságok, adatok fennálltát igazolják, bizonyítják, de nem maguk keletkeztetik. A házassági anyakönyvi kivonat nem hozza létre a házasságot, csak annak fennállását igazolja, éppen ezért a deklaratív aktus kategóriájába esik.[172]

---

170 Lőrincz (2007a) 181.

171 Fazekas (2013) 76.

172 Lőrincz (2007a) 182.

A *jogi kötöttségük mértéke szerinti* csoportosítás azon alapul, hogy az aktus kibocsátása, vagyis a döntés meghozatala során a közigazgatási szerveknek mekkora a döntési szabadsága. Mivel ezeknek az aktusoknak az ismertetése részletesebb kifejtést igényel, ezért külön alfejezetben foglalkozunk velük.

11.4. A közigazgatási aktusok joghoz kötöttsége

A közigazgatás törvény alá rendelése mint a demokratikus és jogállami közigazgatás alapvető feltétele, azt követeli meg, hogy a közigazgatás ne tegyen azt, amit csak akar, és tevékenysége, de különösen az állampolgárokat érintő döntései jogilag kötöttek legyenek. Az aktusok joghoz kötöttségének vizsgálatához meg kell ismerkednünk három fogalommal, ezek a *diszkrecionális jogkör, a mérlegelés és a méltányosság.*

A diszkrecionális jogkör fogalmánál abból indulunk ki, hogy a jogi kötöttségnek két szélsőséges esete lehet. Az egyik, amikor a jogalkotó minden tényállást részletesen, vagyis kazuisztikusan szabályoz, így szigorúan megköti a jogalkalmazót, mert az adott tényállás megvalósulása esetén csak egyféle döntést hozhat. A másik szélsőséges eset, amikor a jogi norma teljesen keretjellegű, és a jogalkalmazóra bízza a megfelelő döntés meghozatalát. Ez utóbbit hívjuk *diszkrecionális jogkörnek*.[173] A diszkrecionális jogkörben hozott döntések jó része nem véletlenül a honvédelmi és a katasztrófavédelmi törvényben meghatározott különleges jogrendre vonatkozó felhatalmazások közé sorolandó.

A *mérlegelésre* jogosító jogi szabályozás alapján kiadott aktusok során *a jogalkalmazó a jogszabályban biztosított többféle egyaránt jogszerű lehetőség közül választja ki az általa legmegfelelőbbnek tartott döntési alternatívát*.[174]

A jogi normák szerkezeti elemei különböző technikákkal teszik lehetővé a mérlegelést. A hipotézis tartalmazhat általános, határozatlan jogfogalmat. Erre utalnak a „kivételes esetben", illetve a „közveszély esetén" stb. kifejezések. A diszpozíció lehet megengedő (azaz -hat, -het toldalékkal ellátott) vagy diszjunktív, tehát többféle magatartás közül választhat a jogalkalmazó. A diszpozíció tartalmazhat továbbá mértékrendelkezést is, amikor tól–ig-határral teszi lehetővé a jogalkalmazó számára a döntés meghozatalát.[175] Például az Ákr. a hatósági eljárás akadályozásának következményei között előírja, hogy eljárási bírsággal lehet sújtani, aki a kötelezettségét önhibájából megszegi. „Az eljárási bírság legkisebb összege esetenként tízezer forint, legmagasabb összege – ha törvény másként nem rendelkezik – természetes személy esetén ötszázezer forint, jogi személy vagy egyéb szervezet esetén egymillió forint." Ebből az következik, hogy a tól–ig-határon belül jogszerű lesz a bírság.

A méltányosságot a római jog is ismerte, ugyanis megállapították, hogy a jogszabály szó szerinti követése időnként éppen a törvény szellemével ellentétes döntéshez vezethet.[176] A *méltányosság* lényege tehát, hogy *a közigazgatási szerv a jogszabály felhatalmazása alapján a fél javára eltekinthet a jogszabályban foglaltak érvényesítésétől.* Fontos hangsúlyozni, hogy az eltérést maga a jogszabály teszi lehetővé, és nem a jogalkalmazó önkénye valósul itt meg. Vannak tehát olyan esetek a közigazgatásban is, amikor bizonyos, rendkívüli esetekben

173 Fazekas (2013) 103.
174 Lőrincz (2007a) 187.
175 Lőrincz (2007a) 188.
176 Samu Mihály (2003): *Általános jogpolitika*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 134.

a jogszabály szövege szerinti aktus ellentétbe kerülne a jogszabály rendeltetésével, céljával. Az Ákr. előírja, hogy „[a]zt, akinek személyes meghallgatása az eljárás során szükséges, a hatóság kötelezi, hogy a megjelölt helyen és időpontban jelenjen meg. Ha az idézett személy kora, egészségi állapota vagy más méltányolható ok miatt a hatóság előtt nem képes megjelenni, az idézett személyt a tartózkodási helyén is meg lehet hallgatni."

11.5. A hibás közigazgatási aktusok

Ahogyan a jogszabályok (normatív aktusok) esetében láthattuk az érvényesség kellékeit, az egyedi aktusok esetében is beszélhetünk azokról a követelményekről, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az aktus alkalmas legyen a rendeltetésére, tehát hogy a címzett jogi helyzetében változást idézzen elő. Az aktusokkal szemben ezek a követelmények alapvetően két nagy csoportra oszthatók: jogi vagy másként *törvényességi* és alkalmassági vagy másként *célszerűségi követelményekre*.[177]

A jogirodalomban ismert az általános érvényességi kellékek és a különös vagy speciális érvényességi kellékek megkülönböztetése. Az *általános érvényességi kellékek* minden aktus vonatkozásában felmerülhetnek, vagyis a szervnek legyen jogi felhatalmazottsága közigazgatási aktus kibocsátására. Az aktus feleljen meg az anyagi jogi és az eljárásjogi jogszerűségnek. Továbbá követelmény a tárgyilag és jogilag is lehetséges eredmény. A *speciális jogi követelmények bizonyos aktusokhoz kötődnek, így nem általánosak*. Például érvénytelen lesz az aktus, amit több közigazgatási szervnek együtt kellett volna kiadnia, vagy más szerv véleményének kikérésére, egyetértésére, előzetes hozzájárulására vagy utólagos jóváhagyására lett volna szükség.[178]

A hibás aktus ezeknek a követelményeknek nem felel meg. A hiba lehet lényeges, ami miatt érvénytelen az aktus, míg a lényegtelen hiba az aktus jogi hatását egyáltalán nem érinti, legfeljebb egyéb következményekkel jár (például tisztviselővel szembeni fegyelmi eljárás).[179] *Az érvénytelen aktusok* olyan súlyos fogyatékosságban szenvednek, hogy a jog nem kíván hozzájuk jogkövetkezményeket fűzni. Ezek közül vannak a *semmis* (illetve *megsemmisítendő*) aktusok és léteznek olyanok, amelyek esetében a hiba kijavítható, és így érvényessé tehető, ezt hívjuk *orvosolható* aktusoknak. Az Ákr. például kimondja, hogy a döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni, ha „a döntést hozó testületi szerv nem volt jogszabályszerűen megalakítva, nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány". Vagy úgyszintén „annak tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki". *Az orvosolható hibában szenvedő aktusok* enyhe, és nem érdemi fogyatékosságban szenvednek. Ezek tipikusan név-, szám- vagy egyéb elírási hibák, amelyek utólag is kijavíthatók. Az Ákr. szintén tartalmaz ilyen rendelkezést, amikor kimondja, hogy „ha a döntésben elírás, illetve számítási hiba van, és az nem hat ki az ügy érdemére, a hatóság a döntést kijavítja".

177 Temesi (2013) 231.
178 Lőrincz (2007a) 191.
179 Fazekas (2013) 108.

Vákát oldal

12. A közigazgatás személyi állománya

12.1. A személyzeti politika modelljei

A személyzeti politika azt mutatja meg, hogy egy szervezetben milyen általános elvek alapján alakítják ki a dolgozók jogállására vonatkozó szabályokat. A közigazgatás szervezetrendszerében dolgozó tisztviselők tekintetében két nagy modell ismert, ezek a nyitott és a zárt rendszer.[180] A mai államokban többnyire ennek a két rendszernek valamiféle köztes megoldása működik. A *nyitott rendszer* az üzleti élet, másképpen a versenyszféra modellje. A tisztviselők munkavállalók, így jogállásukat tekintve nincs jelentősebb különbség. Nincs külön jogszabály, amely alkalmazási feltételeket határozna meg a tisztviselőkkel szemben. A dolgozó illetményére nincs külön jogszabályi rendelkezés, mert az valójában alku tárgya a felek között. A jogviszony határozott időtartamra jön létre, ezért nem tekinthetjük életpályának. Ennek megfelelően nincs jogszabályban előírt előmenetel vagy továbbképzés sem. A jogviszony megszüntetését tekintve a tisztviselő nem védettebb a munkavállalókhoz képest.

A *zárt rendszer* a porosz katonai modell átültetését jelenti a civil közigazgatásba. Ebben a rendszerben a munkajogi szabályokhoz képest a tisztviselőkre külön jogszabályok vonatkoznak. A tisztviselőkkel szemben egységes alkalmazási feltételeket határoznak meg, így a kinevezés feltétele képesítési előírás, iskolai végzettség, erkölcsi feddhetetlenség, életkor stb. A kinevezés – amelyet esküvel szokás megerősíteni – a munkaszerződéshez képest más konstrukciót jelent. Ebből ered a többletjogok és többletkötelezettségek rendszere. Az illetmény és előmenetel jogszabályban meghatározott, mert a jogviszony határozatlan időre létesül. Mindez élethivatást jelent, és nem ideiglenes munkavállalást. Az állam éppen ezért a tisztviselők képzésére is gondot fordít.

12.2. A tisztviselők szolgálati viszonyának típusai

A tisztviselők jogállásának alapvető szabályait a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCIX. törvény (a továbbiakban: Kttv.) és az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény (a továbbiakban: Áttv.) szabályozza.

A *kormánytisztviselők* elsősorban a minisztériumban, a kormányhivatalban, a központi hivatalban és ezek területi, helyi szerveinél dolgozó tisztviselők. A polgármesteri hivatalokban, az önálló szabályozó szerveknél, autonóm államigazgatási szerveknél, valamint a Köztársasági Elnöki Hivatalban, az Országgyűlés Hivatalában, az Alkotmánybíróság

---

180 LÖRINCZ (2010) 272.

Hivatalában stb. dolgozó tisztviselőket *köztisztviselőknek* nevezzük. A fővárosi, megyei kormányhivatalnál, illetve a járási hivatalokban *állami tisztviselőknek* nevezzük őket.

12.3. Előmenetel, címek és beosztások

12.3.1. A tisztviselők besorolása

A tisztviselőket az iskolai végzettség és a közszolgálati, illetve egyéb jogviszonyban eltöltött idejüknek megfelelően kell besorolni. A besorolási fokozatok egyfajta „rendfokozatként" tulajdonképpen a katonai modell átvételét tükrözik, ahogyan azt a zárt rendszernél említettük. A Kttv. esetében a felsőfokú végzettségűeknél

- gyakornok,
- fogalmazó,
- tanácsos,
- vezető-tanácsos,
- főtanácsos,
- vezető-főtanácsos,

besorolást kap a tisztviselő.

Az érettségi végzettségű tisztviselő a gyakornoki besorolásban töltött idő után előadó, főelőadó, főmunkatárs besorolást kap.

Az Áttv. némileg differenciáltabb, mert megkülönbözteti az *általános ügyintézői osztályt* felsőfokú végzettségű és külön az érettségizett tisztviselők számára, valamint ismeri a *kiemelt ügyintézői osztály* előmeneteli fokozatait.

Az általános ügyintézői osztály előmeneteli fokozatai felsőfokú végzettségűek esetében:

- állami fogalmazó I.,
- állami tanácsos I.,
- állami főtanácsos I.,
- állami vezető-főtanácsos I.

Érettségi végzettség esetében hasonló az előmenetel, csupán a számozás tér el: ez a II.-es szám.

A kiemelt ügyintézői osztályba az a tisztviselő sorolható, akinek teljesítményértékelése, minősítésének eredménye eléri a legmagasabb teljesítményfokozatot. Ezek a következők:

- állami szakértő,
- állami szakértő tanácsos,
- állami szakértő főtanácsos.

12.3.2. A címek

A címek adományozása a besorolással ellentétben nem alanyi jogon történik, hanem a munkáltató döntésén múlik. Feltételei lehetnek képesítési előírások, szakmai gyakorlat, valamint a kiváló munkavégzés. Példaként felsorolunk néhányat: a miniszter a Miniszterelnökségen kormány-főtanácsadói, kormánytanácsadói, a Miniszterelnöki Kabinetirodán miniszterelnöki főtanácsadói, miniszterelnöki tanácsadói, a többi minisztériumban pedig a miniszteri kabinetben miniszteri főtanácsadói, miniszteri munkaköröket létesíthet.

A hivatali szervezet vezetője közigazgatási tanácsadói, közigazgatási főtanácsadói, szakmai tanácsadói, illetve szakmai főtanácsadói címet adományozhat.

A hivatali szervezet vezetője a tartósan kiemelkedő munkát végző felsőfokú iskolai végzettségű, közigazgatási szakvizsgával rendelkező kormánytisztviselőnek címzetes vezető-tanácsosi, címzetes főtanácsosi, címzetes vezető-főtanácsosi, az érettségi végzettségű kormánytisztviselőnek címzetes főmunkatársi címet adományozhat.

12.3.3. A vezetői beosztás

A vezetői beosztás a közigazgatási szerv szervezeti egységének a vezetését jelenti. A Kttv. szerint a főosztályvezető helyettesítésére – szervezeti egység vezetése nélkül – egy főosztályvezető-helyettesi munkakör is betölthető.

A tisztviselő osztályvezetői, főosztályvezető-helyettesi, főosztályvezetői munkakör betöltésére kinevezhető államigazgatási szerv, illetve a munkamegosztás szempontjából elkülönült szervezeti egység vezetésére.

Vezetői kinevezést csak felsőfokú iskolai végzettségű, jogi vagy közigazgatási szakvizsgával, vagy a szakvizsga alól adott, a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium teljes körű mentesítésével rendelkező kormánytisztviselő kaphat.

Vákát oldal

Irodalomjegyzék

ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett (2012a): *Helyi önkormányzatok*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.

ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett (2012b): *Közigazgatás elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.

ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett (2012c): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész. II. kötet*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.

BÍRÓ György – LENKOVICS Barnabás (2002*): Magyar polgári jog I.* Miskolc, Novotni Kiadó.

FORSTHOFF, Ernst (1966): *Lehrbuch des Verwaltungsrechts.* 1. Band. *Allgemeiner Teil.* 9. Auflage. München–Berlin, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.

FÁBIÁN Adrián (2010): *Közigazgatás-elmélet.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk. (2003): *Magyar közigazgatási jog.* Budapest, Osiris Kiadó.

FAZEKAS Marianna szerk. (2013): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.

FAZEKAS Marianna szerk. (2014): *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.

FICZERE Lajos szerk. (2001): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris Kiadó.

FÖLDI András – HAMZA Gábor (2003): *A római jog története és institúciói*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.

HOLLÓ András szerk. (1995): *A köztársasági elnök az új alkotmányban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó – MTA Állam- és Jogtudományi Intézet.

HORVÁTH Attila (2012): Kisbetűk, alcímek, rövidítések: a jogszabály-szerkesztés aprómunkája. *Kodifikáció,* 1. évf. 1. sz. 43–57.

JAKAB András (2007): *A magyar jogrendszer szerkezete.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

KOVÁCSY Zsombor (2004): A dereguláció lehetőségei a magyar jogban. *Jura,* 10. évf. 2. sz. 74–91.

LÁBADY Tamás (2010): *A magyar magánjog (polgári jog) általános része.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

LŐRINCZ Lajos szerk. (2007a): *Közigazgatási jog.* Budapest, HVG-ORAC Kiadó.

LŐRINCZ Lajos (2007b): Alkotmányjog, közigazgatási jog. *Magyar Tudomány,* 168. évf. 12. sz. 1567–1569.

LŐRINCZ Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó.

MADARÁSZ Tibor (1989): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Tankönyvkiadó. 173–176.

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

MOÓR Gyula (1994): *Jogfilozófia*. Budapest, Püski Kiadó.

NAGY Marianna (2010): *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.

PATYI András – TÉGLÁSI András szerk. (2013): *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó.

PATYI András – VARGA Zs. András (2012): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében).* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

PETRÉTEI József (2002): *Magyar Alkotmányjog I.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

SAMU Mihály – SZILÁGYI Péter (1998): *Jogbölcselet*. Budapest, Rejtjel Kiadó.

SARTORI, Giovanni (2003): *Összehasonlító alkotmánymérnökség. A kormányzati rendszerek struktúrái, ösztönzői, teljesítményei*. Budapest, Akadémiai Kiadó.

SZENTE Zoltán (2006): *Európai alkotmány- és parlamentarizmustörténet 1945–2005.* Budapest, Osiris Kiadó.

SZILÁGYI Péter (2003): *Jogi alaptan.* Budapest, Osiris Kiadó.

TAMÁS András (2003): *Állam- és jogelmélet*. Budapest, UNIO Kiadó.

TAMÁS András (2010): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat.

TEMESI István szerk. (2013): *A közigazgatási funkciói és működése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó.

TORMA András szerk. (2012): *Közigazgatási Jog 1. Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész I.* Miskolc, Miskolci Egyetem.

TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (2006): *Összehasonlító alkotmányjog.* Budapest, CompLex Kiadó.

TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk. (2013): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, HVG-ORAC Kiadó.

VARGA Csaba (2002): *A jog mint folyamat*. Budapest, Szent István Társulat.

VISEGRÁDY Antal (2002): *Jog- és állambölcselet*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

Vákát oldal

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.

Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu
www.uni-nke.hu • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: (30) 426 6116
E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető
Felelős szerkesztő: Kilián Zsolt • Olvasószerkesztő: Tar Krisztina
Korrektor: Bíró Csilla • Tördelőszerkesztő: Kilián Zsolt

ISBN 978-615-5845-89-5 (nyomtatott)
ISBN 978-615-5845-90-1 (elektronikus)
ISSN 2560-0222

A Nemzeti Közszolgálati Egyetemen zajló képzés egyik legfontosabb elemét a közös tantárgyak oktatása jelenti. A jelen egyetemi jegyzet kifejezetten a Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar *Közigazgatási funkciók és működés* című közös moduljának oktatásához készült, felhasználva az évek során felhalmozott tanítási és vizsgáztatási tapasztalatokat.

Az olvasók megismerkedhetnek a közigazgatás fogalmával, államszervezetben betöltött helyével, a közigazgatás szervezetrendszerével és a közigazgatási jog tárgykörébe tartozó alapvető jogintézményekkel. A mű konkrét példákat sorakoztat fel az egyes intézmények tárgyalásakor – a hallgatók igényeihez igazodva elsősorban a honvédelem és a rendvédelem köréből –, azzal a céllal, hogy segítséget nyújtson bizonyos készségek, kompetenciák elsajátításához is. A közigazgatás szervezetét vagy a jogrendszert leíró elméleti, de a gyakorlatban mégis nélkülözhetetlen ismereteken túl a szerző határozottan készségeket kíván fejleszteni a jogalkalmazás-jogértelmezésről írtak során a jogforrás és a jogi norma azonosításának, logikai és szerkezeti egységei megtalálásának, valamint ezek szerepének ismertetésével. A közigazgatási jog egyéb tárgyalt területeit – mint a szankciótan, a jogviszony, a jogalkotás vagy az aktustan – azzal a szándékkal és aspektusból mutatja be, hogy a hallgatók számára bevezetésül szolgáljanak a közigazgatási jog következő és fontos jogterületéhez: a hatósági eljárásjoghoz.

A mű ugyan elsősorban az egyetemi közös modulhoz kíván tananyagként szolgálni, de hasznos olvasmány lehet bármely felsőoktatási alapképzésben vagy szakirányú továbbképzésben a közigazgatási alapismeretek oktatása során.

A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgálatfejlesztés” című projekt keretében jelent meg.

SZÉCHENYI 2020

Dialóg Campus

Magyarország Kormánya

Európai Unió
Európai Szociális Alap

BEFEKTETÉS A JÖVŐBE