



RÓZSÁS ESZTER – CSÁKI-HATALOVICS GYULA
KÖZIGAZGATÁSTAN

KORMÁNYZATI TANULMÁNYOK



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁSI TOVÁBBKÉPZÉSI INTÉZET

Szerző:

Dr. Rózsás Eszter
Dr. Csáki-Hatalovics Gyula

Szakmai lektor:

Dr. Fábián Adrián

Eredeti megjelenés éve:

2016

A hatályosított kézirat lezárásának dátuma:

2020. február 23.

A hatályosítást végezte:

Dr. Linder Viktória

© Dr. Rózsás Eszter, 2020
© Dr. Csáki-Hatalovics Gyula, 2020

© Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Közigazgatási Továbbképzési Intézet, 2020

* * *

A kiadvány a

KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001

**„A közzolgáltatás komplex kompetencia,
életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése”
című projekt keretében készült**

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.

SZÉCHENYI 2020



**NEMZETI
KÖZZOLGÁLATI
EGYETEM**
LUDOVIKA



**MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA**

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

TARTALOM

1. JOGFORRÁSTAN	6
1.1. A jogforrások fogalma, fajtái	6
1.2. A közigazgatási jog forrásai	8
1.2.1. Az Alaptörvény.....	8
1.2.2. A törvény.....	9
1.2.3. A rendeletek	10
1.2.4. A közjogi szervezetszabályozó eszközök.....	12
1.2.5. Rendkívüli és sajátos jogforrások	13
1.2.6. A jogforrások érvényessége és hatálya	14
1.3. A nemzetközi jog forrásai.....	17
1.4. Az Európai Unió jogi aktusai	18
1.5. A közigazgatási jog jogforrásai.....	19
1.6. Jogalkotás	20
1.6.1. A jogalkotás alapvető követelményei.....	20
1.6.2. A jogszabályok előkészítése	21
1.6.3. A jogszabálytervezetek véleményezése	23
1.6.4. A jogszabálytervezetek elfogadása	25
1.6.5. A törvényalkotás.....	26
1.6.6. Kihirdetés, közzététel	30
1.6.7. A jogrendszer felülvizsgálata.....	31
1.7. A KÖZIGAZGATÁSI JOGI NORMA.....	33
1.7.1. A normatan alapjai	33
1.7.2. A közigazgatási jogi norma fogalma	34
1.7.3. A közigazgatási jogi norma szerkezete	35
1.7.4. A közigazgatási jogi norma érvényesülése.....	37
1.7.5. A közigazgatási jogi normák fajtái.....	37
1.8. A KÖZIGAZGATÁSI JOGVISZONY	41
1.8.1. A közigazgatási jogviszony fogalma.....	41
1.8.2. A közigazgatási jogviszony alanyai.....	42
1.8.3. A közigazgatási jogviszony tartalma, tárgya	43
1.8.4. A közigazgatási jogviszonyok létrejötte, módosítása, megszűnése	44
1.8.5. A közigazgatási jogviszonyok csoportosítása.....	45

2. A KÖZIGAZGATÁS TEVÉKENYSÉGE	49
2.1. Az igazgatás és a közigazgatás meghatározása.....	49
2.1.1. Az igazgatás fogalma	49
2.1.2. A közigazgatás meghatározása.....	50
2.2. Az igazgatástevékenység fajtái.....	51
2.3. Az irányítás.....	53
2.3.1. Az irányítás fogalma.....	53
2.3.2. Az irányítás eszközei.....	54
2.3.3. Az irányítás szabályozása.....	55
2.4. A vezetés	57
2.5. A felügyelet.....	58
2.6. Az ellenőrzés.....	59
2.7. Hatósági jogalkalmazás	60
2.8. A mellérendeltségi kapcsolaton alapuló tevékenységek.....	62
2.9. A közigazgatás jogalkotó tevékenysége.....	63
2.10. A hatóság egyéb tevékenysége.....	64
3. A MAGYAR ÁLLAMIGAZGATÁS RENDSZERE.....	67
3.1. Az államigazgatás fogalma, rendszere.....	67
3.2. A központi államigazgatási szervek.....	69
3.2.1. A Kormány.....	70
3.2.2. A Kormány munkáját segítő szervek.....	71
3.2.3. A Miniszterelnöki Kormányiroda és a minisztériumok.....	74
3.2.4. A miniszterelnök, a miniszterek.....	78
3.2.5. Az államtitkárok.....	79
3.2.6. A nem minisztériumi formában működő központi államigazgatási szervek	80
3.3. A területi államigazgatási szervek	83
3.3.1. Az ágazati (szakigazgatási) szervek.....	83
3.3.2. A kormányhivatalok	84
3.3.3. A járási hivatalok.....	87
3.3.4. A kormányablak	89
3.4. Az államigazgatás helyi szintje.....	90

4. A KÖZIGAZGATÁS FELELŐSSÉGI RENDSZERE.....	92
4.1. Alkotmányjogi felelősség	93
4.2. Büntetőjogi felelősség.....	94
4.3. Fegyelmi felelősség	96
4.4. Hivatásetikai felelősségi kérdések.....	98
4.5. Kártérítési felelősség	100
5. A KÖZIGAZGATÁSI JOGÉRVÉNYESÍTÉS	103
5.1. A közigazgatási szankció célja, megjelenése a jogi szabályozásban	103
5.2. A közigazgatási szankció funkciói.....	104
5.3. A közigazgatási szankciók csoportosítása	105
5.4. A közigazgatás bírói kontrollja	106
5.4.1. Alkotmányos alapok.....	106
5.4.2. A közigazgatási perrendtartásról szóló törvény.....	106

1. JOGFORRÁSTAN

1.1. A JOGFORRÁSOK FOGALMA, FAJTÁI

Jogforrásnak legáltalánosabb értelemben azokat a szabályozásokat nevezzük, amelyből az érvényes jog ered. A jogforrások vizsgálatakor arra keresünk választ, hogy ki (mely szerv) és milyen formában alkothat jogot. A jogalkotás Magyarországon (és a világ legtöbb országában) állami monopólium, azaz kizárólag állami szervek alkothatnak jogot.¹ A jog létrehozóját, azaz a jogalkotó szervet szokás **anyagi jogforrásnak** nevezni. Az állami szervek közül a képviselői és a közigazgatási szervek rendelkeznek széles körű, jogszabályban rögzített, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) által meghatározott jogalkotási jogosultsággal. Azt a (tárgyasult) formát, amelyben a jog megjelenik, **alaki jogforrásnak** nevezzük.

A jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerveket és az általuk kibocsátható jogforrásokat az **Alaptörvény** tartalmazza. Az Alaptörvényből származik az egyes állami szerveknek az a joga, hogy jogszabályt alkossanak, valamint az Alaptörvényen alapul a jogszabályok mindenkire kötelező ereje.

Az Alaptörvény jogforrásokkal kapcsolatos rendelkezései:

Alaptörvény R) cikk (1) Az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. (2) Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.

S) cikk (1) Alaptörvény elfogadására vagy az Alaptörvény módosítására irányuló javaslatot a köztársasági elnök, a Kormány, országgyűlési bizottság vagy országgyűlési képviselő terjeszthet elő. (2) Alaptörvény elfogadásához vagy az Alaptörvény módosításához az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges. (3) Az elfogadott Alaptörvényt vagy az Alaptörvény elfogadott módosítását az Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja, és megküldi a köztársasági elnöknek. A köztársasági elnök a megküldött Alaptörvényt vagy az Alaptörvény megküldött módosítását a kézhezvételétől számított öt napon belül aláírja, és elrendeli a hivatalos lapban való kihirdetését. Ha a köztársasági elnök úgy ítéli meg, hogy az Alaptörvénynek vagy az Alaptörvény módosításának a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt

¹ Vö. Lőrincz Lajos (szerk.): Közigazgatási jog. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2007. 32. o.

eljárási követelményeket nem tartották meg, ennek vizsgálatát kéri az Alkotmánybíróságtól. Ha az Alkotmánybíróság a vizsgálata során nem állapítja meg e követelmények megsértését, a köztársasági elnök az Alaptörvényt vagy az Alaptörvény módosítását haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak a hivatalos lapban való kihirdetését. (4) Az Alaptörvény módosításának kihirdetés során történő megjelölése a címet, a módosítás sorszámát és a kihirdetés napját foglalja magában.

T) cikk (1) Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg. Sarkalatos törvény eltérően is megállapíthatja az önkormányzati rendelet és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok kihirdetésének szabályait.

(2) Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete. (3) Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. (4) A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) szabályozza

- a jogalkotás általános követelményeit (a visszaható hatályú jogalkotás tilalma, a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez kellő idő biztosítása),
- a jogszabályok hatályára és módosítására vonatkozó szabályokat (területi, személyi és időbeli hatály, hatálybaléptetés és hatályon kívül helyezés),
- a jogalkotás rendjét (a jogszabályok előkészítése és felülvizsgálata),
- a kihirdetés és a közzététel szabályait.

A jogalkotás útján keletkező (alaki) jogforrások egyrészt **jogszabályok**, másrészt közjogi szervezetszabályozó eszközök. Jogszabály az Alaptörvény által meghatározott, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervek által alkotott általánosan kötelező magatartási szabály, amely - szükség esetén - állami kényszerrel is kifejezésre juttatható. A **közjogi szervezetszabályozó eszközök** nem általánosan kötelezőek, a közigazgatási irányítás és vezetés normatív eszközei. Ezek mellett a jogrendszer részét jelentik a **rendkívüli** és a **sajátos jogforrások**.

A jogforrások **hierarchikus rendet** alkotnak, azaz az alacsonyabb szinten levő jogforrás nem tartalmazhat a magasabb szintű jogforrás rendelkezéseivel ellentétes szabályozást, azt nem módosíthatja, nem helyezheti hatályon kívül.

Az Alaptörvény alapján a jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervek és az általuk kibocsátható **jogszabályok** az alábbiak:

- az Országgyűlés² törvényt,
- a Kormány rendeletet,
- a miniszterelnök rendeletet,
- a miniszter rendeletet,
- a Magyar Nemzeti Bank elnöke rendeletet,
- az önálló szabályozó szerv vezetője rendeletet,
- a helyi önkormányzat rendeletet

bocsát ki.

1.2. A KÖZIGAZGATÁSI JOG FORRÁSAI

A közigazgatási jog forrásainak az Alaptörvényben nevesített jogforrások tekintendők, így az alábbiakban ezek kerülnek bemutatásra.

1.2.1. AZ ALAPTÖRVÉNY

Az Alaptörvény a **legmagasabb szintű** általánosan kötelező szabályokat tartalmazó jogforrás, de nem tartozik a jogszabályok közé. Az Alaptörvény meghatározza az állam működésének legfontosabb elveit, az alapvető emberi és állampolgári jogokat és kötelezettségeket, a hatalommegosztás rendjét, az állami szervek funkcióit, feladatait, továbbá szabályozza a jogrendszer működését, ezzel összefüggésben megállapítja a jogforrási hierarchiát.

Az Alaptörvény megalkotására, módosítására, ezek előzetes és utólagos normakontrolljára speciális szabályok vonatkoznak. Az Alaptörvény elfogadásához, illetve módosításához az országgyűlési képviselők **kétharmadának** szavazata szükséges. Az Alaptörvény vonatkozásában előzetes normakontrollt – a törvényektől eltérően – csak a köztársasági elnök kezdeményezhet. Utólagos normakontroll pedig csak a kihirdetést követő 30 napon belül kezdeményezhető. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását csak a megalkotásra és kihirdetésre vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények tekintetében vizsgálhatja felül, tartalmi szempontból tehát nem.

² Az Országgyűlés alkotja az Alaptörvényt is, amelyet azonban maga az Alaptörvény vesz ki a jogszabályok közül. Így az Alaptörvény *sui generis* jogszabály.

Az Alaptörvény a **jogforrási hierarchia csúcsán** áll, rendelkezéseit egyetlen jogszabály sem sértheti meg, illetve nem lehet azzal ellentétes. A jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangját az Alkotmánybíróság ellenőrzi, az alaptörvény-ellenes jogszabályokat, illetve jogszabályi rendelkezéseket megsemmisítheti.

1.2.2. A TÖRVÉNY

A törvény az Országgyűlés által kibocsátott jogszabály. Az Országgyűlés – az állami akaratkijelentés letéteményeseként – teljes és általános törvényalkotási jogkörrel rendelkezik, bármely tárgykört törvényben szabályozhat.³ Az Országgyűlés jogalkotó hatáskörének **korlátja**, hogy a törvény nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel, a nemzetközi joggal és az uniós joggal. A törvényalkotás jogát az Országgyűlés nem ruházhatja át. Az Alaptörvény meghatározza azokat az életviszonyokat, amelyek csak törvényben szabályozhatók (**kizárólagos törvényalkotási tárgykörök**): az Alaptörvényben szabályozott szervek (Alkotmánybíróság, bíróság, Állami Számvevőszék, ügyészség, rendőrség, helyi önkormányzatok stb.) jogállásának szabályozása, az alapvető jogok és kötelezettségek kizárólagos törvényi szabályozása, valamint a központi költségvetés, illetve a zárszámadás megállapítása is.

Sajátos szerepet töltenek be a törvények között az ún. **sarkalatos** törvények, melyek elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata (minősített többség) szükséges. Az Alaptörvény határozza meg, hogy mely tárgykörökben kell sarkalatos törvényt alkotni. A törvények egyenrangúak, a sarkalatos törvények a hierarchiában nem állnak az egyszerű többséggel elfogadott törvények felett, de sarkalatos törvényt nem lehet egyszerű többséggel módosítani, hatályon kívül helyezni. Másrészt a sarkalatos törvények nem terjeszthetők ki, vagyis csak azokban a kérdésekben lehet sarkalatos szabályozást alkotni, amiket az Alaptörvény megjelölt – ezzel ellentétes eljárás szűkítené az egyszerű többségi döntéshozatalt és a (mindenkori) parlamenti többség mozgásterét.⁴

A törvényeket az Országgyűlés a Hárszabály⁵ által **meghatározott eljárási rend** szerint fogadja el, az Országgyűlés elnöke aláírja, majd megküldi a köztársasági elnöknek, aki aláírja és elrendeli a kihirdetést.⁶

³ Fazekas Mariann (szerk.): Közigazgatási jog. Általános rész III. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013. 27. o.

⁴ Chronowski Nóra: Alkotmányjog. Jogi Szakvizsga Segédkönyvek. Dialóg Campus Kiadó, Pécs–Budapest, 2013. 272. o.

⁵ Az egyes hárszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozat.

⁶ Erről ld. részletesen a 6.5. alatt írtakat.

1.2.3. A RENDELETEK

A közigazgatás (a végrehajtó hatalom) jogalkotó tevékenysége rendeleti formában nyilvánul meg. Az Alaptörvény a rendeleti jogalkotás következő szintjeit különbözteti meg.

A **kormány rendeletet** alkothat az Alaptörvény rendelkezése alapján, törvényben nem szabályozott tárgykörben (**eredeti jogalkotói hatáskörben** kiadott kormányrendelet), illetve törvény felhatalmazása alapján, a törvény végrehajtására (**felhatalmazás alapján** kiadott kormányrendelet). A Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kibocsátott rendeletalkotási jogának korlátját jelentik a kizárólagos törvényalkotási tárgykörök, azaz ezeknek a társadalmi viszonyoknak a szabályozása nem történhet kormányrendeletben. Kormányrendelet nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel, valamint törvénnyel. A kormány a törvényi felhatalmazáson alapuló rendeletalkotási jogkörét nem ruházhatja át.

A **Kormány tagja** (miniszterelnök, miniszter) – törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján – feladatkörében rendeletet adhat ki. Azaz a Kormány tagját csak végrehajtási jog alkotáására hatalmazza fel az Alaptörvény. A miniszter önállóan, vagy más miniszterekkel együttesen adhat ki rendeletet. A Kormány tagjának rendelete nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel, törvénnyel, Kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével.

A **Magyar Nemzeti Bank elnöke** – törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében – rendeletet ad ki, amely a jogforrási hierarchiában a kormányrendelettel egy szinten helyezkedik el. A Nemzeti Bank elnökének rendeletalkotási felhatalmazása nem általános, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2011. évi CCVIII. törvény határozza meg azokat a társadalmi viszonyokat, amelyek szabályozására az elnök rendeletet alkothat.⁷ Az, hogy a törvény ezeket a szabályozási tárgyakat kiveszi a kormány jogalkotási hatásköréből és az MNB elnökének hatáskörébe utalja, a jegybank kormánytól való függetlenségének (egyik) garanciájaként tekintendő.⁸ Az MNB elnökének rendelete a kormányrendelettel azonos szinten áll a jogforrási hierarchiában, így az nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel és törvénnyel.

Az Alaptörvény 23. cikk (4) bekezdése alapján sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörükben az **önálló szabályozó szervek vezetői** is rendelkeznek rendeletalkotási jogkörrel. E rendeletek nem lehetnek ellentétesek az Alaptörvénnyel, törvénnyel, kormányrendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével. (Önálló szabályozó szervként működik a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, illetve a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal.)

A **helyi önkormányzat** az Alaptörvényben meghatározottak szerint – feladatkörében eljár-

⁷ Ilyenek például: a jegybanki alapkamat megállapítása, bankjegyek, érmék kibocsátása, azok címleteinek meghatározása.

⁸ Vö. Fazekas i. m. 30. o.

va – a helyi közügyek intézése körében, törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére (eredeti jogalkotási hatáskör), illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján (annak végrehajtására) **rendeletet alkot**. Az önkormányzati rendelet – a jogforrási hierarchiának megfelelően – nem lehet ellentétes más jogszabállyal. A helyi önkormányzat rendeletét – a kihirdetését követően haladéktalanul – meg kell küldeni a fővárosi és megyei kormányhivatalnak. Ha a fővárosi és megyei kormányhivatal az önkormányzati rendeletet, vagy annak valamely rendelkezését jogszabálysértőnek találja, kezdeményezheti a Kúriánál a rendelet **jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálatát**.⁹ A bírósági (nemperes) eljárás megindításával egyidejűleg az indítványt a kormányhivatal megküldi az érintett önkormányzatnak. Az önkormányzati rendelet jogszabályba ütközéséről a Kúria önkormányzati tanácsa dönt. Jogszabályba ütközés esetén megsemmisíti az önkormányzati rendeletet vagy annak rendelkezését, megállapítja a hatályon kívül helyezett önkormányzati rendelet (vagy rendelkezés) jogszabályba ütközését, vagy kimondja, hogy a kihirdetett, de még hatályba nem lépett önkormányzati rendelet nem lép hatályba. Az önkormányzati tanács határozata mindenre kötelező.

Amennyiben az önkormányzat rendelete az Alaptörvénybe ütközik, a kormányhivatal a miniszter¹⁰ útján kezdeményezi a Kormánynál az önkormányzati rendelet alkotmánybírósági felülvizsgálatának indítványozását, melyet megküld az érintett helyi önkormányzatnak is.

A helyi önkormányzat számára **törvény** – meghatározott tárgykörben – **jogalkotási kötelezettséget** írhat elő. Amennyiben az önkormányzat e törvényen alapuló jogalkotási kötelezettségének nem tesz eleget, a kormányhivatal kezdeményezheti a Kúriánál a mulasztás megállapítását. Egyúttal a Kúria elrendeli, hogy a kormányhivatal vezetője – törvényességi felügyeleti jogkörében – a rendeletet a helyi önkormányzat nevében, az önkormányzati rendeletre irányadó szabályok szerint alkossa meg (**rendeletpótlási jog**). A kormányhivatal vezetője által – a helyi önkormányzat nevében – alkotott rendelet módosítására és hatályon kívül helyezésére a helyi önkormányzat kizárólag a következő önkormányzati választást követően jogosult. (A fennálló önkormányzati ciklusban a kormányhivatal vezetője jogosult az általa kibocsátott rendeletet módosítani.)

⁹ Az eljárást kezdeményezheti az alapvető jogok biztosa, illetve a bíró is, amennyiben az előtte folyamatban lévő egyedi ügy elbírálása során olyan önkormányzati rendeletet (annak rendelkezését) kell alkalmaznia, amelynek jogszabályba ütközését észleli. Ilyenkor a bíróság az előtte folyó ügyet – az önkormányzati rendelet felülvizsgálatának kezdeményezésekor, annak idejére – felfüggeszti.

¹⁰ A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter.

1.2.4. A KÖZJOGI SZERVEZETSZABÁLYOZÓ ESZKÖZÖK

A közjogi szervezetszabályozó eszközök olyan normatív aktusok, amelyeket az Alaptörvény nem szabályoz. Ezek ugyanis nem jogszabályok, kötelező erejük alapja nem a közhatalom, hanem az „igazgatási” hatalom, azaz hierarchia.¹¹ Közjogi szervezetszabályozó eszközökben ugyanis a kibocsátó csak a saját szervezetére, illetve a közvetlenül alárendelt szervekre állapíthat meg kötelező szabályokat.

A közjogi szervezetszabályozó eszköz nem lehet ellentétes jogszabállyal, abban jogszabályi rendelkezés nem ismételtető meg.

A szervezetrányítás normatív eszközei a normatív határozatok és a normatív utasítások.¹²

Normatív határozatot testületi szervek adhatnak ki. Így az Országgyűlés, a Kormány és más testületi államigazgatási szerv, valamint az Alkotmánybíróság és a Költségvetési Tanács saját szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját ilyen formában állapítja meg. Emellett normatív határozatot alkothat még a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységére, valamint az általa irányított szervek szervezetére és működésére vonatkozóan. (A képviselőtestület – az Alaptörvény alapján – saját szervezetét és működését rendeletben szabályozza!)

A nemzetiségi önkormányzat képviselőtestülete szintén normatív határozatban szabályozza a saját és az általa irányított szervek szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját.

A normatív utasítás az egyszemélyi felelős vezetés alatt álló szervek vezetőinek szervezetszabályozó eszköze. Normatív utasítás kibocsátására jogosult

- a köztársasági elnök,
- a miniszterelnök,
- a központi államigazgatási szerv vezetője,
- az Országos Bírósági Hivatal elnöke,
- a legfőbb ügyész,
- az alapvető jogok biztosa,
- a magyar nemzeti Bank elnöke,
- az Állami Számvevőszék elnöke,
- a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője, valamint
- a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke és a jegyző.

¹¹ Vö.: Fazekas i. m. 33. o.

¹² A korábbi jogalkotási törvény (1987. évi XI.) szerint is a jogszabályoktól eltérő csoportba (az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek körébe) tartozott a határozat és az utasítás (valamint ezek mellett még más további eszközök is.) A „normatív” jelzőt korábban csak a jogirodalom használta, a hatályos JAt. emelte be a tételes jogba.

Az utasítás a kibocsátó szerv vezetése, irányítása, vagy felügyelete alá tartozó szervek szervezésére és működésére, valamint tevékenységére vonatkozhat.

A normatív határozat, illetve a normatív utasítás kibocsátására jogosultak – más jogszabály alapján – egyedi határozatot, illetve egyedi utasítást is kiadhatnak.

1.2.5. RENDKÍVÜLI ÉS SAJÁTOS JOGFORRÁSOK

Az államélet normális működésétől eltérő helyzetekben ún. rendkívüli jogforrások adhatók ki. Ezekben – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazása felfüggeszthető, törvényi rendelkezésektől el lehet térni, illetve egyéb rendkívüli intézkedéseket lehet hozni. Az Alaptörvény a „Különleges jogrend” című részében foglalja össze az ilyen időszakban kibocsátható rendkívüli jogforrásokra vonatkozó (eltérő) rendelkezéseket.

Rendkívüli állapot idején a honvédelem központi irányítása a Honvédelmi Tanács¹³ hatáskörébe tartozik. A Honvédelmi Tanács rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A **Honvédelmi Tanács rendelete** a rendkívüli állapot megszűnésével hatályát veszti, kivéve, ha az Országgyűlés a rendelet hatályát meghosszabbítja.

Szükségállapot idején a – jogalkotási hatáskörrel egyébként nem rendelkező – **köztársasági elnök rendelettel** vezeti be intézkedéseit.

Rendkívüli jogforrásnak minősülnek a **Kormány** által veszélyhelyzetben, váratlan támadás esetén és megelőző védelmi helyzetben kiadott **rendeletei** is, ezekben ugyanis egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet.

Sajátos jogforrásnak minősülnek a Kúria jogegységi határozatai, illetve a szokásjog annyiban, amennyiben ilyenként értékelhető bizonyos jogelvek követése és a vonatkozó jogszabályi utalás (pl. a szokásos mértékben, módon).¹⁴

¹³ A Honvédelmi Tanács e rendkívüli körülmények miatt létrehozott szerv, amelynek elnöke a köztársasági elnök, tagjai az Országgyűlés elnöke, az országgyűlési képviselőcsoportok vezetői, a miniszterelnök, a miniszterek és – tanácskozási joggal – a Honvéd Vezérkar főnöke.

¹⁴ Chronowski i. m. 276. o.

A Kúria – mint a legfőbb bírósági szerv – az igazságszolgáltatási tevékenységen kívül, az Alaptörvény alapján biztosítja a bíróságok jogalkalmazásának egységét. Ennek érdekében a bíróságokra kötelező **jogegységi határozatot** hozhat, ha

- a joggyakorlat továbbfejlesztése vagy az egységes ítélkezési gyakorlat biztosítása érdekében ez szükséges, a korábban meghozott jogegységi határozat megváltoztatása, vagy hatályon kívül helyezése szükséges, vagy
- a Kúria valamely ítélkező tanácsa jogkérdésben el kíván térni a Kúria másik ítélkező tanácsának elvi bírósági határozataként közzétett határozatától vagy közzétett elvi bírósági döntéstől.

A jogegységi határozat mindaddig az adott jogi rendelkezés értelmezését adja, amíg a jogszabály – változatlan szöveggel – hatályban van, vagy az Alkotmánybíróság a jogegységi határozatot meg nem semmisíti.¹⁵ Az egységes ítélkezés biztosítását szolgálja a Kúria – befejezett ügyekben való – joggyakorlat-elemzése, valamint az elvi bírósági határozatok és döntések közzététele. A jogegység biztosításában az ítélőtáblák és a törvényszékek kollégiumai véleménynyilvánításukkal vesznek részt.

1.2.6. A JOGFORRÁSOK ÉRVÉNYESSÉGE ÉS HATÁLYA

A jogforrás érvényessége a **jogi hatás kiváltására való alkalmasságot** jelenti. Ahhoz, hogy a jogforrás érvényes legyen, az alábbi feltételeknek (érvényességi kellékeknek) kell megfelelnie.

A jogforrás

- a megalkotására feljogosított szervtől származik,
- kibocsátására a megfelelő eljárási szabályok szerint kerül sor,
- nem ütközik magasabb szintű jogforrás(ok) rendelkezéseibe, azaz illeszkedik a jogforrasi hierarchiába,
- a közzétételére vonatkozó szabályok alapján került sor a kihirdetésére.

Az érvényességi követelmények hiánya esetén a jogszabály érvényességi fogyatékoságban szenved. Az érvényességi fogyatékoság súlyos esetben – amikor a fogyatékoság nem orvosolható (**közjogi érvénytelenség**) – **semmisséget** eredményez (pl. jogalkotó hatáskör hiánya), vagy megsemmisítéssel jár (pl. alaptörvény-ellenesség esetén).

Egy jogszabály nem csak keletkezésének körülményei folytán lehet érvénytelen, hanem a későbbiekben is érvénytelenné válhat, például, ha egy jogszabályi hierarchiában magasabb szinten álló jogszabály megváltozik, és ennek folytán válik ellentétessé az alacsonyabb szintű

¹⁵ Téglási András: Magyarország belső jogforrasi rendszere. in Közigazgatási szakvizsga, Általános közigazgatási ismeretek. II. Modul: Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek. Jegyzet. NKE 2015. 24. o.

jogszabály (például amikor az Alkotmány 1989-es átfogó jogállami revízióját követően számos jogszabály alkotmányellenessé vált).¹⁶

A jogforrások **hatálya** az adott jogforrás **alkalmazhatóságát** (alkalmazandóságát), végrehajthatóságát (végrehajthatóságát) jelenti. A jogszabályok hatályának megállapítására vonatkozó általános szabályokat a Jat. tartalmazza. A jogszabály a hatályba lépés napjától annak megszűnéséig – adott területen, adott személyi körre vonatkozóan – általánosan kötelező. A Jat. alapján a jogszabály területi, személyi és időbeli hatályát különböztetjük meg.

A központi szervek által alkotott jogszabály **területi hatálya** általában az ország egész területére, az önkormányzati rendelet területi hatálya a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki. Az önkormányzati rendelet területi hatálya a társulásban részt vevő helyi önkormányzatok, illetve a társult képviselő-testületben részt vevő települési önkormányzatok közigazgatási területére terjed ki. A jogszabály területi hatályát csak akkor kell kifejezetten meghatározni, ha az a Jat.-ban leírtaktól eltérő területre terjed ki. Nem zárja ki ugyanis sem az Alaptörvény, sem a Jat., hogy a központi szerv által alkotott jogszabály csak az ország meghatározott területére, településeire terjedjen ki. (Például a nemzeti parkokra, tájvédelmi körzetekre vagy a regionális fejlesztésekre vonatkozó jogszabályok.)

A **személyi hatály** arra ad választ, hogy mely személyi körre kell, illetve lehet alkalmazni az adott jogforrást. A központi jogszabályok Magyarország területén – állampolgárságtól függetlenül – alkalmazandók a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, valamint Magyarország területén kívül a magyar állampolgárokra. Önkormányzati rendelet személyi hatálya a helyi önkormányzat (vagy társulás) közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki. A jogszabály személyi hatályát csak akkor kell kifejezetten meghatározni, ha ettől eltérő személyi körre terjed ki.

„A gyermekek védelméről szóló törvény hatálya kiterjed a Magyarország területén tartózkodó magyar állampolgárságú, valamint – ha nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – a letelepedett, bevándorolt, illetve befogadott jogállású, továbbá a magyar hatóságok által menekültként, oltalmazottként, illetve hontalanként elismert gyermekekre, fiatal felnőltre és szülei-re.” [Gyvt. 4. § (1) bek. a]

A jogforrás **időbeli hatálya** azt az időtartamot jelöli, amely alatt a jogforrást alkalmazni lehet, illetve alkalmazni kell. A jogforrás hatályba lépésének napját általában maga a jogszabály

¹⁶ Szente Zoltán, Jakab András, Patyi András, Sulyok Gábor: Az Országgyűlés hatáskörei. in Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja I. Századvég Kiadó, Budapest, 2009.) 573. o. idézi Téglási i. m. 19. o.

határozza meg¹⁷. Ez lehetséges konkrét időpont megjelölésével, de történhet úgy is, hogy a hatályba lépést valamilyen jövőbeni feltétel bekövetkezésének időpontjához köti. A jogszabály egyes rendelkezéseinek hatálybalépésére különböző – a jogszabály hatálybalépését követő – időpontokat is meg lehet állapítani

A jogforrások hatálybalépésének napja – főszabályként – **későbbi időpont**, mint a jogszabály kihirdetésének (érvényességének) a napja (**pro futuro**). Általában azért kerül sor a későbbi időpont meghatározására, hogy elegendő idő legyen a jogforrás alkalmazására való felkészülésre, a jogszabály tanulmányozására, a szervezeti és tárgyi feltételek megvalósítására. Az érvényessé válás és a hatálybalépés közötti időszakot a jogirodalom *vacatio legis*nek (a törvény nyugvása) nevezi.

Amennyiben a jogforrás hatálybalépésére a jogalkotó a kihirdetés napját jelöli meg (**ex nunc** hatály), azzal a jogforrás alkalmazhatóságát a kihirdetés napjától teszi lehetővé. A Jat. szerint erre csak akkor kerülhet sor, ha a szabályozási cél másként nem érhető el. Ebben az esetben a hatályba lépés időpontját órában kell meghatározni, amely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját.

A Jat. alapján a **végrehajtási jogszabály** a felhatalmazást tartalmazó jogszabály kihirdetésével egyidejűleg vagy azt követően, a felhatalmazó rendelkezés hatálybalépését **megelőzően** kihirdethető. A végrehajtási jogszabályt, jogszabályi rendelkezést a felhatalmazást adó jogszabály azon rendelkezésével egyidejűleg kell hatályba léptetni, amelynek a végrehajtására irányul, kivéve, ha a felhatalmazó rendelkezés a végrehajtási jogszabály kiadását nem teszi kötelezővé. E rendelkezéssel összefüggésben feltétlenül szólni kell a **visszaható hatályú jogalkotás tilalmáról**. Ez a jogbiztonságot szolgáló elv azt jelenti, hogy a jogszabály a hatálybalépést megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terheesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magtartást jogellenessé.¹⁸

„Szabályozási átmenet” címszó alatt rendelkezik a Jat. arról, hogy az új/megváltozott jogszabályi rendelkezések miként alkalmazandók a **folyamatban lévő ügyekben**. Az általános szabály az, hogy az új jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni. A jogalkotó azonban kivételesen dönthet úgy, hogy a jogszabály rendelkezéseit a hatálybalépés napjától a folyamatban levő ügyekben is alkalmazni kell (**azonnali hatály**).

¹⁷ A hatálybalépés időpontját megállapíthatja külön jogszabály is.

¹⁸ A jogszabály a kihirdetését megelőzően létrejött jogviszonyokra nézve csak akkor állapíthat meg rendelkezéseket, ha az új szabályozás a címzettek a korábbi szabályozásnál kedvezőbb helyzetbe hozza. Pl. a büntetőjogban, illetve a szabálysértési eljárásban nem az elkövetéskori, hanem az elbíráláskori jogszabályt kell alkalmazni (visszaható hatállyal), ha a cselekmény ekkor már nem minősül bűncselekménynek vagy szabálysértésnek, vagy enyhébben büntetendő.

A jogszabály időbeli hatálya megszűnik:

- ha a hatályon kívül helyezendő jogszabályt (jogszabályi rendelkezést) tételesen megjelölő, a **hatályon kívül helyezést kimondó jogszabályi** rendelkezés azt hatályon kívül helyezi; hatályon kívül helyezésre általában azonos vagy magasabb szintű jogszabállyal kerülhet sor, amelyben meg kell határozni a hatályvesztés napját (szükség esetén óráját);
- ha a módosítandó jogszabályi rendelkezést egy, azt tételesen megjelölő, annak helyébe lépését kimondó jogszabályi rendelkezés módosítja, (a módosító és a hatályon kívül helyező jogszabály beépül az alapjogszabályba, ezzel „automatikusan” hatályát veszti, azaz a jogalkotónak erről nem kell külön rendelkeznie);
- ha a jogszabály **maga határozza meg** időbeli hatályának a végét (pl. a jogszabályban megjelölt határidő lejár).

Megszűnik a jogszabály hatályossága, ha azt az **Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek** találja és megsemmisíti, vagy bíróság semmisíti meg. A megsemmisítés hatálya lehet

- **ex nunc**, azaz az AB határozat Magyar Közlönyben való megjelenését követő napon szűnik meg a jogszabály hatálya,
- **ex tunc**, a jogszabály kihirdetésére nézve visszamenőleges hatállyal, vagy
- **pro futuro**, az AB határozat Magyar Közlönyben való megjelenését követő későbbi időpontban.¹⁹

1.3. A NEMZETKÖZI JOG FORRÁSAI

A nemzetközi jog a nemzetközi közösség tagjai – döntő mértékben az államok – közötti kapcsolatokat, viszonyokat szabályozó normák rendszere.²⁰ A **nemzetközi jog általánosan elismert szabályai** – így a nemzetek közössége által elismert általános jogelvek, a nemzetközi szokásjog és a nemzetközi ius cogens – az alaptörvény alapján válnak a nemzeti (belső) jog részévé, azaz nem szorulnak jogszabályi kihirdetésre (a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát tekintve monista rendszer).²¹

¹⁹ Ilyen esetben a(z) egyébként alaptörvény-ellenesnek nyilvánított) jogszabályt eddig az időpontig alkalmazni kell, kivéve, ha az Alkotmánybíróság erről másként rendelkezik (pl. a jogszabály konkrét ügyben történő alkalmazhatóságát kizárja).

²⁰ Bruhács János: Nemzetközi jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1998. 17. o.

²¹ Vö. Chronowski i. m. 286. o.

A nemzetközi jog **más forrásai** jogszabályban – főszabályként törvényben, avagy kormányrendeletben – történő **kihirdetéssel** válnak a magyar jogrendszer részévé (dualista koncepció).

Alaptörvény Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. (3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.

A magyar jogforrási rendszer szerint a törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés az Alaptörvény alatt, de a törvények felett helyezkedik el. A kormányrendeletben kihirdetett nemzetközi szerződés pedig a törvények alatt, de a kormányrendeletek felett található a jogforrási hierarchiában.²²

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról (így a nemzetközi szerződés előkészítéséről, kötelező hatályának elismeréséről, kihirdetéséről és értelmezéséről) a 2005. évi L. törvény rendelkezik.

1.4. AZ EURÓPAI UNIÓ JOGI AKTUSAI

Az Európai Unió jogi aktusai – Magyarország uniós csatlakozását követően – a magyar jogrendszer részévé váltak. Az Európai Unió jogának alapelvei: a közösségi jog elsőbbségének elve, illetve a közvetlen hatály elve. A **közösségi jog elsőbbségének elve** azt jelenti, hogy amennyiben a tagállami szabály ellentétben áll az uniós normával, a közösségi jog szabályait kell alkalmazni. A **közvetlen hatály elvének** lényege, hogy mind a természetes személyek, mind a jogi személyek hivatkozhatnak nemzeti bíróságaik előtt a közösségi jogra, illetve kérhetik, hogy a bíróság e jog alapján hozza meg ítéletét.²³

Alaptörvény E) cikk (3) Az Európai Unió joga – az Alaptörvény keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.

²² Téglási i. m. 29. o.

²³ Vö. Fazekas (szerk.) i. m. 34. o.

Az Európai Unió jogi aktusai elsődleges, illetve másodlagos jogforrásokra oszthatók.

Az **elsődleges jogforrások** az Európai Unió céljait, intézményeit, működését, hatásköreit, az alapvető jogokat és kötelezettségeket rögzítik. Az elsődleges jogforrások körébe tartoznak az alapító szerződések, az azokat módosító szerződések²⁴ és a módosítások sajátos csoportját alkotó csatlakozási szerződések.

Másodlagos jogforrásoknak az Európai Unió intézményei által alkotott joganyagot nevezük. Ezek közül a rendelet, az irányelv és a határozat kötelező erővel bír.

A **rendelet** a tagállamokra, azok állampolgárára, a tagállamokban működő szervezetekre és az Unió intézményeire egyaránt kötelező, közvetlenül alkalmazandó, „automatikusan” a jogrendszer részévé váló jogforrás. Az **irányelv** a tagállamok számára a kötelezően elérendő célt és eredményt jelöli meg akként, hogy a megvalósítás formáját, módját nemzeti jogalkotásra bízza. Tehát az irányelv nem közvetlenül alkalmazandó jogforrás, de a tagállamra jogalkotási/implementálási kötelezettséget ró. Az implementációra meghatározott idő lejártát követően a Bizottság megvizsgálja az irányelvek nemzeti jogba való átültetését. A **határozat** általánosan kötelező, közvetlen hatályú jogi aktus. A Tanács és a Bizottság által kiadható **vélemény** és **ajánlás** az intézmény álláspontját tükrözi egy meghatározott jogterületen, így nem kötelező erejű másodlagos jogforrás. Az uniós normaanyag másodlagos forrásainak körébe tartozik az Európai Unió **Bíróságának gyakorlata**, illetve a közösségi jog értelmezése is.

1.5. A KÖZIGAZGATÁSI JOG JOGFORRÁSAI

Mint azt fent leírtuk, az Alaptörvény által nevesített jogforrások egyúttal a közigazgatási jog forrásai is. A közigazgatási jog egészét érintő szabályozás **törvényi szintű** regulációt jelent. Ilyenek például a szervezeti törvények,²⁵ az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény,²⁶ illetve a tisztviselőkről szóló törvények.²⁷ Szintén törvényben szabályozzák a közigazgatás egyes területeit is. Ezek az ún. **ágazati kódexek** határozzák meg az adott ágazatba

²⁴ Az utóbbi időben a legfontosabb módosító szerződések a Maastrichti Szerződés (1992.), az Amszterdami Szerződés (1997.), a Nizzai Szerződés (2001) és a Lisszaboni Szerződés (2007).

²⁵ Pl. a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Kszt.).

²⁶ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.).

²⁷ A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény.

tartozó tevékenységek gyakorlásának alapvető szabályait.²⁸ Az ágazati szabályozás körébe azonban nem csak törvények tartoznak, hanem az ágazati kódexek felhatalmazása alapján kiadható, a részletszabályokat tartalmazó ún. **végrehajtási rendeletek** is (kormányrendeletek, miniszteri rendeletek, illetve önkormányzati rendeletek). Az ágazati szabályozás körébe tartozó jogszabályok körében, a közigazgatási jogi szabályozás mellett pénzügyi, polgári jogi előírások is találhatóak.²⁹ Az ágazati jogszabályok állapítják meg az ágazatba tartozó tevékenységek gyakorlására vonatkozó anyagi jogi előírásokat, az ágazati igazgatás eszközrendszerét, az ágazati igazgatást végző szerveket, valamint azok feladat- és hatáskörét, valamint – az Ákr. felhatalmazása alapján alkotott – speciális eljárási szabályokat.

1.6. JOGALKOTÁS

A jogalkotás egyrészt logikai, döntési folyamatot jelent, amelynek során a jogalkotó szervek kialakítják a jogi szabályozás tartalmát (jogalkotási metodika), másrészt jelenti azt a jog által meghatározott **külső eljárási mechanizmust**, amelyben az érvényes jogi szabályozás megszületik (jogalkotási taktika).³⁰ Az alábbiakban a külső jogalkotási eljárást mutatjuk be. A jogalkotási eljárás szabályait az Alaptörvény, a Jogalkotásról szóló törvény, a Jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény, valamint az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény tartalmazzák. Ezek mellett a jogalkotás részletes szabályaira vonatkozó rendelkezéseket találunk alacsonyabb szintű jogszabályokban és közjogi szervezet szabályozó eszközökben is.

1.6.1. A JOGALKOTÁS ALAPVETŐ KÖVETELMÉNYEI

A jogalkotás alapvető követelményeit a Jat. a következők szerint határozza meg. A jogszabálynak a címzettek számára **egyértelműen értelmezhető szabályozási tatalommal** kell rendelkeznie. A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály feleljen meg az Alaptörvényből eredő **tartalmi és formai követelményeknek**, továbbá a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek, illeszkedjen a jogrendszer egységébe és feleljen meg a jogalkotás szakmai követelményeinek.

²⁸ Ilyenek pl.: A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, A szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény vagy a Nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény.

²⁹ Fazekas (szerk.) i. m. 32. o.

³⁰ Vö. Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004. 175. o.

Az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás **nem lehet** indokolatlanul **párhuzamos** vagy **többszintű**. Jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály – az Alaptörvény alapján – **nem lehet ellentétes**.

A jogszabály alkotására adott **felhatalmazásban** meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat (szubdelegálás tilalma). A szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítására, a jogszabály egészének végrehajtására, valamint olyan tárgykör szabályozására, amit a felhatalmazást adó jogszabály nem szabályoz, nem lehet felhatalmazást adni. A felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.³¹

1.6.2. A JOGSZABÁLYOK ELŐKÉSZÍTÉSE

Az ország egész területére kiterjedő hatályú központi jogszabályok – főszabályként a minisztériumokban zajló – kormányzati jogszabály-előkészítés eredményeként születnek. A Magyar Nemzeti Bank, az önálló szabályozó szervek, valamint a helyi önkormányzatok jogalkotási eljárására vonatkozó speciális szabályokat – jellemzően – saját szervezeti és működési szabályzataik tartalmazzák.³²

A jogszabály-előkészítés első fázisa a minisztériumok által készített éves **munkaterv**, amelyben feltüntetik a jogalkotásra, illetve jogszabálytervezetek előkészítésére vonatkozó célkitűzéseket. A miniszterelnök kormányzati igazgatási szervezete, a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára készíti elő a Kormány munkatervét, amit a Kormány határozatban fogad el. A Kormány munkatervének része a **jogalkotási terv**, amely a kormányrendeletek, a kormányhatározatok, valamint az Országgyűlés elé benyújtandó törvényjavaslatok, országgyűlési határozati javaslatok meghatározását, ütemezését, felelőseinek kinevezését tartalmazza. A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter **jogalkotási tájékoztatót** tesz közzé, amely tartalmazza az általa elkészítendő jogszabálytervezetek címét, tartalmuk összefoglalását, és a jogszabálytervezet közzétételének tervezett időpontját.

³¹ Jat. 5. §.

³² Téglási i. m. 32. o.

A jogszabály **szakmai tartalmának kialakítása** a jogszabály előkészítőjének feladata. A jogszabályokkal szemben fennálló általános követelmények érvényesítéséről a kormányzati jogszabály-előkészítő tevékenység során a Kormány az igazságügyért felelős miniszter útján gondoskodik. E követelmények érvényre juttatása érdekében a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter a törvény és a kormányrendelet tervezetét az igazságügyért felelős miniszterrel egyetértésben terjeszti a Kormány elé, a miniszteri rendeletet az igazságügyért felelős miniszter véleményének kikérését követően adja ki. Ha a miniszteri rendelet tervezetével az igazságügyért felelős miniszter alkotmányossági vagy európai uniós jogi szempontból nem ért egyet, a vitás kérdésben a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter és az igazságügyért felelős miniszter közös előterjesztése alapján a Kormány dönt. Az önálló szabályozó szerv vezetője a rendeletét az általános követelmények érvényesülése érdekében az igazságügyért felelős miniszter véleményének kikérését követően adja ki.³³

A szabályozás várható következményeit a jogszabály előkészítője köteles – a feltételezett hatásokhoz igazodó részletességű – **előzetes hatásvizsgálattal** felmérni. Ennek eredményéről a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat, illetve kormányrendelet esetén a Kormányt, önkormányzati rendelet esetén a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell. Miniszteri rendelet rendelkezhet úgy, hogy az általa meghatározott esetben a közjogi szervezetszabályozó eszköz előkészítője előzetes hatásvizsgálatot végez.

A hatásvizsgálat során vizsgálni kell

- a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait, környezeti és egészségi következményeit, adminisztratív terheket befolyásoló hatásait, valamint
- a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, és
- a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

A jogszabály előkészítője a jogszabálytervezethez **indokolást** csatol, amelyben egyrészt bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait, másrészt tájékoztatást ad a javasolt szabályozás és az európai uniós jogból eredő kötelezettségek összhangjáról, valamint az Unióval és a többi tagállammal szemben fennálló egyeztetési kötelezettségről.

³³ Jat. 16. §.

A jogszabály előkészítője – a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló törvényben meghatározottak szerint – gondoskodik arról, hogy a jogszabály tervezete **megismerhető és véleményezhető** legyen. Amennyiben a törvény valamely állami, helyi önkormányzati vagy más szervezet számára kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteit véleményezhesse, a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen.

A jogszabály tervezetét – az **Európai Unió** alapját képező szerződések vagy valamely uniós jogi aktus rendelkezései alapján – az Európai Unió egyes intézményeinek és tagállamainak, vagy az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más államnak **előzetesen bejelentésre** vagy egyéb véleményezésre meg kell küldeni. Az előzetes bejelentést a Kormány által rendeletben meghatározott eljárásban kell lefolytatni.

1.6.3. A JOGSZABÁLYTERVEZETEK VÉLEMÉNYEZÉSE

A jogszabály-előkészítés folyamatának lényeges szakasza a **közigazgatáson belüli egyeztetés**. A közigazgatási egyeztetést megelőzően minden előterjesztést és miniszteri rendelettervezetet a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára részére kell megküldeni. A Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára – az igazságügy-miniszter és a pénzügyminiszter véleményének beszerzését, valamint a Miniszterelnöki Kabinetiroda tájékoztatását követően – dönt a tervezet közigazgatási egyeztetésre bocsáthatóságáról.³⁴ Ezt követően a tervezetet egyeztetés céljából meg kell küldeni a **közigazgatási államtitkároknak**, a feladatkörében érintett kormánybiztosnak és a kormányzati főhivatal vezetőjének, akik a tervezetre észrevételt tehetnek. A bíróságok és az ügyészségek **feladatkörét érintő** tervezetet az Országos Bírósági Hivatal elnökével és a legfőbb ügyéssel, az Alkotmánybíróságot, az Állami Számvevőszéket, a Magyar Nemzeti Bankot, 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 szervezetek meg kell küldeni. A főváros vagy a megyei önkormányzat hatáskörét érintő kormányzati döntések előkészítésébe a főpolgármestert vagy a megyei közgyűlés elnökét is be kell vonni. Ha az előterjesztés jelentősége vagy más szempont indokolja, a véleményadásra tíz munkanapnál hosszabb időtartamot kell biztosítani. Átfogó jogszabályalkotásra irá-

³⁴ Kormánystatútum, a Kormány ügyrendje, valamint a 3/2018. (VI. 11.) ME utasítás a Miniszterelnöki Kormányiroda Szervezeti és Működési Szabályzatáról.

nyuló előterjesztés, valamint testületi állásfoglalás kérése esetén a **véleményezési határidő harminc munkanap**. A közigazgatási egyeztetés keretében megküldött észrevételeket a jogszabálytervezet előterjesztője köteles egyeztetni. Az észrevételekről folytatott közigazgatási egyeztetés keretében minden szakmai, jogi és közigazgatási kérdést lehetőség szerint le kell zárni és egyetértésre kell jutni. Több változat fennmaradása esetén külön változatnak minősül az előterjesztés szükségességével vagy jogszerűségével való egyet nem értés is.

A **társadalmi egyeztetés** alapvető szabályait – amely jobb minőségű, hatékonyabban végrehajtható, legitimációs szempontból megalapozottabb jogszabályalkotást tesz lehetővé³⁵ – a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvény tartalmazza.

Társadalmi egyeztetésre kell bocsátani a törvény, a kormányrendelet, a miniszteri rendelet tervezetét és indokolását (főszabály). A törvény meghatározza a kivételeket, amelyek esetében nem kell, illetve nem lehet társadalmi egyeztetést lefolytatni.³⁶ A tervezet társadalmi egyeztetésre bocsátását megelőzően a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter döntése alapján társadalmi egyeztetésre lehet bocsátani a tervezet koncepcióját is. A törvény a társadalmi egyeztetés két formáját szabályozza.

Általános egyeztetés során – mely minden esetben kötelező – az erre kijelölt honlapon közzé kell tenni a jogszabály tervezetét, indokolását, illetve az előzetes hatásvizsgálat összefoglalóját. A honlapon megadott elektronikus levélcímen keresztül bárki véleményt nyilváníthat a társadalmi egyeztetésre bocsátás céljából közzétett tervezetről, koncepcióról. A vélemények beérkezéséről visszaigazolást kell küldeni. (A névtelenül beérkezett véleményeket azok figyelembevételére nélkül törölni kell.) A közzétett tervezeteket a közzétételtől számított egy évig nem lehet a honlapról eltávolítani. A tervezetet a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátással egyidejűleg úgy kell közzétenni, hogy a tervezet céljához és hatálybalépéséhez igazodóan megfelelő idő álljon rendelkezésre a tervezet érdemi megítéléséhez

³⁵ Vö. Tégási i. m. 34. o.

³⁶ Nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani

- a fizetési kötelezettségekről,
- az állami támogatásokról,
- a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról,
- az európai uniós, illetve nemzetközi forrásokból nyújtott támogatásokról,
- a nemzetközi szerződés kihirdetéséről, valamint
- a szervezet és intézmény alapításáról,

szóló jogszabályok tervezeteit.

Nem bocsátható társadalmi egyeztetésre a tervezet, koncepció, ha az egyeztetés Magyarország különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi, külügyi, természetvédelmi, környezetvédelmi vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné.

és a vélemények kifejtéséhez, továbbá a jogszabály előkészítőjének arra, hogy a beérkezett véleményeket, javaslatokat érdemben mérlegelhesse.

A jogszabály előkészítéséért felelős minisztert egyedi válaszadási kötelezettség nem terheli, mérlegeli a beérkezett véleményeket és azokról, valamint az elutasított vélemények esetében az elutasítás indokairól tipizált összefoglalót készít, amelyet a honlapon a véleményezőik listájával együtt közlétesz.

A **közvetlen egyeztetés** lefolytatása érdekében a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter stratégiai partnerségi megállapodásokat köt azokkal a szervezetekkel, amelyek az adott jogterületek szabályozásának előkészítésében széles társadalmi érdeket jelenítenek meg, vagy az adott jogterületen tudományos tevékenységet végeznek. Stratégiai partnerség alakítható ki különösen a civil szervezetekkel, a bevett egyházakkal, szakmai, tudományos szervezetekkel, az országos nemzetiségi önkormányzatokkal, érdekképviseleti szervezetekkel, köztisztviselőkkel, valamint a felsőoktatási intézmények képviselőivel.

Az együttműködés feltételeit és kereteit a stratégiai partner és a miniszter között határozott idejű – de legkésőbb a miniszterelnök megbízatásának megszűnéséig tartó – megállapodásban kell rögzíteni.

A jogszabálytervezetek társadalmi egyeztetésre bocsátásért, annak lefolytatásáért és a beérkezett vélemények feldolgozásáért a jogszabály előkészítéséért felelős **miniszter tartozik felelősséggel**.

1.6.4. A JOGSZABÁLYTERVEZETEK ELFOGADÁSA

A jogalkotási eljárás központi eleme a jogszabálytervezet elfogadása, azaz a döntés (jogforrás) meghozatala.

A Kormány döntését igénylő ügyekben a tervezet **előterjesztés** formájában kerül a testület elé. Ilyenek a Kormány saját jogalkotói hatáskörébe tartozó tervezetek (kormányrendeletek és kormányhatározatok), a törvényjavaslatok³⁷ és az országgyűlési határozati javaslatok. A nagyobb jelentőségű jogszabályok előkészítése és döntéshozatala ún. **kétszakaszos eljárásban** történik: először az elvi jelentőségű kérdésekről születik döntés (koncepció)³⁸, majd a második szakaszban kerül sor a jogszabálytervezet részletes szövegének elkészítésére, és ennek a Kormány elé terjesztésére. A Kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő testülete, a kormányülések általános szakmai, szervező, egyeztető és ellenőrző fóruma a

³⁷ A törvényalkotásról részletesen ld. a következő pontot.

³⁸ A koncepcióról jogszabályban vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz formájában is hozható döntés.

közigazgatási államtitkári értekezlet.³⁹ A Kormány ülésére benyújtott jogszabálytervezeteket előbb a közigazgatási értekezlet tárgyalja meg. A közigazgatási államtitkári értekezlet állást foglal a jogszabálytervezet kormánydöntésre való alkalmasságáról, napirendre vételéről, dönt az egyeztetés során fennmaradt vitás szakmai kérdésekben, illetve az előterjesztés átdolgozásáról, kiegészítéséről. A Kormány ülésén dönt a tervezetről. Ha a Kormány a tervezetet elfogadja, az kihirdetésre (promulgáció), közzétételre (publikáció) kerülhet.⁴⁰ A kormányrendeletet a miniszterelnök írja alá. (E tekintetben helyettesítheti az általa rendeletben kijelölt miniszter.) Ha a Kormány az előterjesztést érdemben megváltoztatja, a szükséges utóegyeztetéseket követően kerülhet sor a kihirdetésre, közzétételre. Amennyiben a Kormány érdemi változtatással sem találja alkalmasnak az előterjesztést az elfogadásra, további egyeztetésre visszaadhatja és csak ezután dönt az ismételten benyújtott tervezetről.

A **miniszterelnök** a Kormány ülései között – kivételesen indokolt esetben a Kormány ügyrendjében meghatározott tárgykörökben – kormányhatározatot, továbbá a Kormány felhatalmazása alapján kormányrendeletet és kormányhatározatot adhat ki. Az így hozott rendeletekről és határozatokról utólag tájékoztatni kell a Kormányt.

Miniszteri rendeletek esetében a közigazgatási és társadalmi egyeztetés lefolytatását követően a miniszter dönt a rendelet kiadásáról.

1.6.5. A TÖRVÉNYALKOTÁS

A **törvényjavaslat** az Országgyűlés hatáskörébe tartozó jogszabály megalkotására vonatkozó – a törvény javasolt szövegét és címét is tartalmazó – javaslat, amelyet a köztársasági elnök, a Kormány, az országgyűlési bizottság, valamint a képviselő nyújthat be. A törvényjavaslatot – amelyhez egyébként indokolást is kell fűzni – az Országgyűlés elnökénél lehet benyújtani.

A törvényjavaslat tárgyalására több fordulóban kerülhet sor. A Házsabály szerint az Országgyűlés – saját döntése alapján – a **jelentős törvényjavaslatot két fordulóban** (előbb a tervezett törvény elveit, majd a törvényjavaslat kidolgozott szövegét) tárgyalja meg.

A törvényjavaslat napirendre tűzését követően a törvényhozási eljárás további négy fő szakaszra osztható: a törvényjavaslat plenáris ülésen folyó általános vitája, a bizottsági részletes vita, törvényalkotási bizottság eljárása, a törvényalkotás plenáris befejező szakasza.

A házelnök a törvényjavaslat benyújtását követően a részletes vita lefolytatására egy állandó bizottságot jelöl ki (kijelölt bizottság). Állandó bizottság által benyújtott törvényjavaslat esetén az azt előterjesztő bizottság is kijelölhető.

³⁹ Téglási i. m. 36. o.

⁴⁰ Vö. Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013. 120. o.

A törvényjavaslat tárgyalása **általános vitával** nyílik meg, ahol elsőként a törvényjavaslat előterjesztője – a Kormány előterjesztése esetén az általa kijelölt miniszter (miniszteri expozé) – kap szót, majd a kijelölt bizottság elnöke (előadója) foglalja össze a bizottsági ajánlást. Ezután a képviselőcsoportok ún. „vezérszónokai” ismertetik frakciójuk álláspontját a törvényjavaslattal kapcsolatban. A frakciók képviselői után a független képviselők szólalnak fel, majd az előterjesztőnek viszontválaszra van joga. A törvényjavaslathoz az általános vita lezárásáig az Országgyűlés bizottságai (tárgyaló bizottság,⁴¹ törvényalkotási bizottság) és a képviselők **módosító javaslatokat** nyújthatnak be. (Az előterjesztő a saját indítványához nem nyújthat be módosító javaslatot.)

A módosító javaslatokat az elnök kiadja a kijelölt bizottságnak, amely értékeli azokat, majd állást foglal arról, hogy támogatja-e azokat.

Az előterjesztő írásbeli indítványával kezdeményezheti, hogy az Országgyűlés az általános vita lezárását követően, ugyanazon az ülésen döntsön a törvényjavaslat elfogadásáról. Ha az Országgyűlés az indítványt elfogadta, és az indítványban megjelölt törvényjavaslat általános vitájának megkezdéséig nem nyújtanak be módosító javaslatot, az Országgyűlés az általános vita lezárását követően a törvényjavaslat elfogadásáról határoz. Módosító javaslat benyújtása esetén a törvényjavaslat tárgyalásának általános szabályait kell alkalmazni.

A **részletes vita** tárgyaló bizottság(ok)ban folyik. A **tárgyaló bizottság** értékeli a már benyújtott módosító javaslatokat, illetve azokat egyetlen módosító javaslatba foglalja. Erről a **törvényalkotási bizottság** állást foglal, majd egy ún. összegző javaslatot készít, illetve elkészíti a törvényjavaslat véglegesnek szánt szövegét. Ezt követően az **Országgyűlés** a tárgyaló bizottság(ok) jelentéseiről, a törvényalkotási bizottság összegző jelentéséről, valamint az összegző módosító javaslatról vitát folytat, majd döntést hoz. Ha az összegző módosító javaslatot elfogadja, a törvényjavaslat szövegéről **zárószavazással** dönt. Amennyiben az Országgyűlés az összegző módosító javaslat egyes pontjait nem fogadja el, vagy azon kívül más módosító javaslatot is elfogad, akkor a törvényalkotási bizottságnak új összegző javaslatot kell készítenie, amelyet újra parlamenti vita, döntés, végül a zárószavazás követ.

Zárószavazás nem rendelhető el újból, elhalasztására is csak legfeljebb egy alkalommal kerülhet sor, akkor, ha az előterjesztő vagy a Kormány (**koherenciázavarral** kapcsolatos)⁴² módosító javaslatot kíván benyújtani. A törvényjavaslattól való zárószavazás a törvényhozás parlamenti szakaszának lezárását eredményezi, azaz a törvény tartalmi változtatására – fő

⁴¹ Tárgyalóbizottság: a Házelnök által kijelölt állandó bizottság, illetve bármely bizottság, amely bejelenti, hogy a javaslat – feladatkörét érintő – vonatkozásában részletes vitát kíván folytatni.

⁴² A törvényjavaslat nem felel meg a jogalkotás alapvető követelményeinek (ld. 6.1. pont).

szabály szerint – ezután már csak új parlamenti eljárás lefolytatásával kerülhet sor.

A törvényjavaslat elfogadásához **határozatképesség** (a képviselők több mint felének jelenléte) szükséges. Amennyiben **egyszerű többséggel** elfogadható törvényről van szó, akkor a javaslat elfogadásához a jelen lévő képviselők több mint felének támogató szavazata szükséges.⁴³

Az elfogadott törvényt az **Országgyűlés elnöke öt napon belül aláírja**, és megküldi a köztársasági elnöknek. **A köztársasági elnök** a megküldött törvényt öt napon belül aláírja, és elrendeli annak **kihirdetését**.

Az Országgyűlés – a törvény kezdeményezője, a Kormány, illetve az Országgyűlés elnöke zárószavazás előtt megtett indítványára – az elfogadott törvényt az **Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára** megküldheti az Alkotmánybíróságnak. Ha az Országgyűlés a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldte az Alkotmánybíróságnak, az Országgyűlés elnöke csak akkor írhatja azt alá és küldheti meg a köztársasági elnöknek, ha az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet.

Ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja, megküldi – az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára – az **Alkotmánybíróságnak** (alkotmányossági vétő).

Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés, illetve a köztársasági elnök indítványáról (előzetes normakontroll) soron kívül, de legkésőbb harminc napon belül határoz. Ha a testület alaptörvény-ellenességet állapít meg, a házelnök felkéri a törvényalkotási bizottságot az Alkotmánybíróság határozatának megfelelő módosító javaslat előterjesztésére. Az Országgyűlés a törvényt (a törvényalkotási bizottság jelentését és módosító javaslatát) az **alaptörvény-ellenesség** megszüntetése érdekében **újrátárgyalja**.

Amennyiben az Alkotmánybíróság a köztársasági elnök kezdeményezésére lefolytatott vizsgálat során nem állapít meg alaptörvény-ellenességet, a köztársasági elnök a törvényt haladéktalanul aláírja, és elrendeli annak kihirdetését.

Az Országgyűlés által (újra) megtárgyalt és elfogadott törvény Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata ismételten kérhető az Alkotmánybíróságtól. Az Alkotmánybíróság az ismételt indítványról soron kívül, de legkésőbb tíz napon belül határoz.

Ha a **köztársasági elnök** a törvénnyel vagy annak valamely rendelkezésével nem ért egyet, az aláírás előtt észrevételeinek közlésével egy alkalommal **megfontolásra visszaküldheti** az Országgyűlésnek. A megfontolásra visszaküldött törvényhez csak a törvényalkotási bizottság nyújthat be módosító javaslatot. Ez a módosító javaslat csak a köztársasági elnök ál-

⁴³ A Házaszabály az általánostól eltérő eljárásrendekről is rendelkezik (pl. sürgős eljárás, kivételes eljárás).

tal kifogásolt vagy azzal összefüggő részekre vonatkozhat. Az Országgyűlés a törvényt újra megtárgyalja, és elfogadásáról ismét határoz. A köztársasági elnök e jogával akkor is élhet, ha az Országgyűlés határozata alapján lefolytatott vizsgálat során az Alkotmánybíróság nem állapított meg alaptörvény-ellenességet.⁴⁴

A 62/2003. (XII. 15.) AB határozat kimondja, hogy a hatalommegosztás alkotmányos elve érvényesülésének egyik biztosítéka, hogy az Országgyűlés köteles a köztársasági elnök észrevételeinek megfontolására és az észrevételek keretein belül, azok alapján – a törvényalkotásra vonatkozó eljárási szabályok szerint – a törvény érdemi újratárgyalására. Az újratárgyalás intézménye a hatalommegosztás elvét konkretizálja. Az Országgyűlés akkor is köteles a visszaküldött törvény érdemi újratárgyalására, ha a köztársasági elnök észrevételei nem tartalmaznak új érveket és szempontokat. A határozat kimondja továbbá, hogy köztársasági elnök az Alkotmányban meghatározott határidőn belül ugyanazon törvénnyel kapcsolatban csak egy alkalommal, egy intézkedést kezdeményezhet; a törvény alkotmányellenességének előzetes alkotmánybírósági vizsgálatát vagy a törvény újratárgyalását. Az újratárgyalást követően megküldött törvényt köteles aláírni és öt napon belül kihirdetni. Az Alkotmánynak ez az előírása nem teszi lehetővé azt, hogy a köztársasági elnök az újratárgyalt törvénnyel szemben alkotmányossági aggályai orvoslása érdekében előzetes alkotmányossági vizsgálatot kérjen az Alkotmánybíróságtól. A hatalommegosztás elvéből következően az Alkotmány 30/A. § (1) bekezdés e) pontja szerint a köztársasági elnök részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés és az országgyűlési bizottságok ülésein. E jogok nem jelentenek egyben kötelezettséget is. A köztársasági elnök Alkotmányban biztosított jogosítványa vonatkozik a törvény újratárgyalására is, távolléte azonban nem akadályozza meg az újratárgyalást. Tekintettel arra, hogy a törvény újratárgyalására a köztársasági elnök észrevételei alapján kerül sor, ezért részvételi, illetve felszólalási jogának érvényesítését megfelelő eljárási szabályok megalkotásával és szigorú betartásával feltétlenül biztosítani kell, mivel ez a törvény érdemi újratárgyalásának garanciáját jelenti. A köztársasági elnök részvételi és felszólalási jogának biztosítása az újratárgyalási eljárás során a törvény közjogi érvényességének egyik feltétele.

⁴⁴ Vö. Rózsás Eszter: Jogi Szakvizsga Segédkönyvek. Közigazgatási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2015. 22–23. o.

1.6.6. KIHIRDETÉS, KÖZZÉTÉTEL

A **jogszabályokat** – az önkormányzati rendelet kivételével – Magyarország **hivatalos lapjában**, a Magyar Közlönyben kell kihirdetni. A hivatalos lap alkotmányos funkciója az érvényes jogszabályok közzététele (publikációja), és a jogszabályok **hiteles** szövegének közlése. A hivatalos lapot az Alaptörvény többször is említi, ezért alkotmányos intézménynek minősül.⁴⁵ A **Magyar Közlönyt** a kormányzati portálon történő elektronikus dokumentumként való közzététellel kell kiadni. A hivatalos lap felelős szerkesztője az elektronikus dokumentumot minősített elektronikus aláírásával és olyan szolgáltató által kiadott időbélyegzővel látja el, amely e szolgáltatást minősített szolgáltatóként nyújtja. A Magyar Közlöny közzétett számai a kormányzati portálról nem távolíthatóak el, azok archiválására az elektronikus archiválásról szóló jogszabály rendelkezéseit kell alkalmazni. Jogszabálynak a módosított, illetve a hatályukat veszített rendelkezéseivel egységes szerkezetbe foglalt szövege a Magyar Közlönyben nem tehető közzé.

Szintén a Magyar közlönyben kell közzétenni a minősített adatot nem tartalmazó közjogi szervezetszabályozó eszközt (a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetőjének normatív utasítása, a helyi önkormányzat képviselő-testületének és a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületének normatív határozata, valamint a polgármester és a jegyző normatív utasítása kivételével).

A jogszabályok kihirdetéséről – az önkormányzati rendeletek kivételével –, valamint a Magyar Közlönyben közzéteendő közjogi szervezetszabályozó eszközök közzétételéről az **igazságügyért felelős miniszter gondoskodik**. Az önkormányzati rendelet kihirdetéséről a jegyző gondoskodik.

Előfordulhat, hogy a jogforrás Magyar Közlönyben megjelent szövege eltér az erre feljogosított személy által aláírt szövegétől.⁴⁶ Ilyen esetben a jogszabály aláírója – törvény esetén a köztársasági elnök vagy az Országgyűlés elnöke – kezdeményezi az eltérés **helyesbítését**. Erre a jogszabály hatálybalépését megelőzően, de legkésőbb a kihirdetést követő tizedik munkanapon kerülhet sor.

A helyesbítés Magyar Közlönyben való közzétételéről az igazságügyért felelős miniszter – a kezdeményezést követően – haladéktalanul gondoskodik.

A **Nemzeti Jogszabálytár** a Jat. alapján mindenki számára ingyenesen elérhető elektronikus közszolgáltatásként működő jogszabálygyűjtemény. A Nemzeti Jogszabálytárban elérhető

⁴⁵ Chronowski i. m. 281. o.

⁴⁶ Ennek kizárólag nyomdai hiba lehet az oka. Minden más hibát (pl. szerkesztési, nyelvtani) csak külön jogalkotási eljárásban, a jogszabály módosításával lehet orvosolni.

az Alaptörvény, a jogszabályok hatályos, illetve a Jat.-ban meghatározott időállapot szerinti szövegei. Ezek a jogszabálysövegek utánközlésnek minősülnek, csak a Magyar Közlönyben megjelent jogszabály- és közjogi szervezetszabályozó eszközök szövegei minősülnek hitel-esnek.

1.6.7. A JOGRENDSZER FELÜLVIZSGÁLATA

A minőségi jogalkotás követelményeinek megfelelően a jogszabályokat nem csak a megalkotásuk előtt kell indokoltság, szükségesség és a várható hatások szempontjából megvizsgálni, hanem a szabályozás korszerűsítése érdekében szükség van az egyes jogszabályok és a jogrendszer folyamatos, illetve időszakonkénti szisztematikus felülvizsgálatára.⁴⁷ A hatályosulás arra ad választ, hogyan érvényesül a jog, miként valósul meg a jogban megfogalmazott magatartási szabály a jogalanyok konkrét tevékenységében és a társadalmi viszonyokban.

A Jat. alapján a miniszter folyamatosan figyelemmel kíséri a feladatkörébe tartozó jogszabályok hatályosulását, és szükség szerint lefolytatja a jogszabályok utólagos hatásvizsgálatát, ennek során összeveti a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal.⁴⁸

A jogszabályok **hatályosulását** segíti elő a társadalmi részvételtől szóló törvénynek az a rendelkezése, amely szerint a jogszabály hatályosulásával kapcsolatos észrevételeket, problémákat, valamint a jogszabály módosítására vonatkozó javaslatokat bárki jelezheti a jogszabály előkészítőjének, erre legalább hatvan napos határidőt kell biztosítani. A jogszabályok hatályosulásával kapcsolatos vélemények megtételének lehetőségéről – kivéve az utólagos hatásvizsgálattal egyidejűleg történő véleményezést – elektronikus úton értesíteni kell mindazokat, akik a jogszabálytervezet előzetes egyeztetése során véleményt nyilvánítottak. A jogszabályok hatályosulásával kapcsolatos véleményezés ugyanazon eljárási rend szerint történik, mint a tervezetről való (előzetes) véleménynyilvánítás.

A jogi túlszabályozás csökkentése érdekében bizonyos időközönként célszerű **jogtisztítást** (dereguláció) végezni, a „feleslegessé” **vált jogszabályokat hatályon kívül helyezni.**

A **technikai dereguláció** a jogrendszernek a normatív tartalom nélküli, ún. kiüresedett jogszabályoktól való megtisztítását jelenti, ez tehát nem eredményezi a hatályos normatartalom megváltozását.⁴⁹

⁴⁷ Téglási i. m. 41. o.

⁴⁸ A hatásvizsgálat lefolytatásáról az általa alkotott rendelet esetén a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az önálló szabályozó szerv vezetője, az önkormányzati rendelet esetén a jegyző gondoskodik.

⁴⁹ Ilyen például a kizárólag módosító rendelkezést tartalmazó jogszabály, amely az eredeti jogszabályba történő beépülése esetén érdemben „kiüresedett”.

A **tartalmi dereguláció** ezzel szemben azt jelenti, hogy éppen a jogszabályok normatív tartalmának szakmai/jogpolitikai vizsgálata során jutnak arra, hogy valamely szabályozásra (annak bizonyos elemére) nincs szükség.

Automatikus deregulációnak szokás nevezni a jogrendszer öntisztítását biztosító mechanizmusokat. Ilyen öntisztítást tesz lehetővé a Jat.-nak az a rendelkezése, amely szerint módosító rendelkezés és hatályon kívül helyező rendelkezés a hatálybalépéssel, vagy ha a módosító, illetve a hatályon kívül helyező rendelkezés a módosítást, illetve hatályon kívül helyezést meghatározott időponthoz vagy jövőbeli feltételhez köti, ennek az időpontnak vagy jövőbeli feltételnek a bekövetkezésével végrehajtottá válik. A jogszabály így végrehajtottá vált rendelkezése a végrehajtottá válást követő napon hatályát veszti. A Jat. a 2012. július 1-ét követően kihirdetett jogszabályok esetén már nem csak a jogszabályi rendelkezés, hanem a teljes – már kiüresedett normatartalmú – jogszabály esetén is lehetővé teszi az automatikus deregulációt. Azaz a kizárólag a fentiek szerint végrehajtottá vált rendelkezést, a hatályba léptető rendelkezést, illetve az európai uniós követelményekre utaló rendelkezést tartalmazó jogszabály szerint utólagra végrehajtottá vált rendelkezése a végrehajtottá válását követő napon hatályát veszti.⁵⁰

A jogalkalmazás és az utólagos hatásvizsgálat tapasztalatait is figyelembe véve a **miniszter gondoskodik** arról, hogy a tárgykört érintő új jogi szabályozás vagy módosítás megalkotása során, ennek hiányában e célból kiadott jogszabály keretében

- az elavult, szükségtelenné vált,
- a jogrendszer egységébe nem illeszkedő,
- a szabályozási cél sérelme nélkül egyszerűsíthető, a jogszabály címzettjei számára gyorsabb, kevésbé költséges eljárásokat eredményező szabályozással felváltható,
- a normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett vagy egyébként alkalmazhatatlan, vagy
- az indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű szabályozást megvalósító,
- a feladatkörébe tartozó jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésére, illetve megfelelő módosítására kerüljön sor.⁵¹

⁵⁰ Automatikus dereguláció „során” szűnik meg az ún. salátatörvény, amelynek jellegzetessége, hogy egy törvénnyel módosítanak számos más jogszabályt.

⁵¹ A felülvizsgálat lefolytatásáról az általa alkotott rendelet esetén a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az önálló szabályozó szerv vezetője, az önkormányzati rendelet esetén a jegyző gondoskodik.

1.7. A KÖZIGAZGATÁSI JOGI NORMA

1.7.1. A NORMATAN ALAPJAI

A társadalmi együttélést – minden társadalomban – **különböző magatartási szabályok (normák) határozzák meg.**⁵²

A **társadalmi normák** egy adott közösség egységének megteremtését szolgálják akként, hogy meghatározott magatartásmintát nyújtanak a közösség tagjai számára, közreműködnek a konfliktusok rendezésében, lehetővé teszik az egyének által tabusított magatartás értékelését. A társadalmi normák tehát tulajdonképpen magatartásmintát tartalmaznak, jellemzőik: tartós időbeli érvényességük (ismétlődő helyzetekben ismétlődő magatartásra köteleznek), absztrakt módon kerülnek megfogalmazásra (általában mindenkire érvényesek), hátrányos jogkövetkezményeket állapíthatnak meg a normasértő számára.

Szintén társadalmi viszonyokat szabályoznak – a társadalmi normák egy sajátos csoportját jelentő – **erkölcsi normák**. Ezek a normák a hátrányos jogkövetkezmények, illetve a kényszer alkalmazása szempontjából különböznek más társadalmi normáktól. Az erkölcsi normák megsértése esetén ugyanis formális szankcióra nem kerül sor, a norma érvényesítéséről nem gondoskodik társadalmi szervezet (sem).⁵³ Amennyiben a társadalmi és az erkölcsi normák nem elegendőek ahhoz, hogy valamely magatartás tanúsítását vagy az attól való tartózkodást biztosítsák, szükségképpen felmerül az állami-közhatalmi kényszer által garantált jogi szabályozási igény, ami jogi norma formájában valósul meg.⁵⁴ A jogalkotás alapvetően azokat a szabályozási igényeket fejezi ki, amelyek jogilag rendezhetők; a társadalmi együttélés különböző oldalainak szabályozási szükségletei közül a jog által érvényesíthetőket kijelöli-kiválasztja.⁵⁵ Az egyes normatípusok korábban összefonódottan léteztek és hatottak, a modern viszonyok között a különböző normafajták tartalmilag határozottan eltérnek és bizonyos önállóságra tesznek szert.⁵⁶

⁵² Az 1. pont Téglási: „Társadalmi normák – erkölcsi normák – jogi normák” című fejezete alapján (i. m. 5–6. o.) alapján készült.

⁵³ Tipikus megjelenési formája pl. a rosszallás, a közvélemény elítélő állásfoglalása.

⁵⁴ Téglási i. m. 6. o.

⁵⁵ Samu Mihály: Jogpolitika. Akadémiai Kiadó, Budapest 2008. 75. o.

⁵⁶ Samu i. m. 74. o.

A **jogi norma** tehát az államilag szervezett társadalom megjelenésétől van jelen és a következő jellemzőkkel bír:

- jogalanyokra vonatkozó
- az állam által – a tartóssági igényével – szabályozott,
- **általános (absztraktt módon megfogalmazott) magatartási szabály, amely akár**
- az állam által kikényszeríthető.

Az állam(i szervek) által kibocsátott olyan szabályozásról van tehát szó, ahol a normában előírt általános magatartási szabályt a címzetteknek mindannyiszor tanúsítaniuk kell, valahányszor a normában meghatározott feltételek bekövetkeznek.

A norma általánossága azt jelenti, hogy általában nagyszámú címzettnek vagy a címzettek meghatározatlan körének (mindenkinek) szól. A tartósság igényét fejezi ki az absztrakt módon való szabályozás, azaz a jogalkotó a tipikus, az együttélés során gyakran előforduló élethelyzetek, magatartástípusok szabályozására törekszik. Lényeges különbség a társadalmi normákhoz képest a jogi norma állam általi kikényszeríthetősége.

1.7.2. A KÖZIGAZGATÁSI JOGI NORMA FOGALMA

A norma – sajátos módon – nem normatív fogalom, vagyis e megjelölés a hatályos jogszabályokban nem lelhető fel, helyette általában a jogszabály szót találjuk.⁵⁷ Ugyanakkor a jogszabály (jogforrás) kifejezés nem minden esetben szinonimája a jogi normának.⁵⁸ Minthogy a jogi norma **magatartási szabályt** tartalmaz, a norma úgy határozható meg, mint a jogszabály alapeleme. A jogszabályok többsége számos előírást, rendelkezést (magatartási szabályt) tartalmaz, amelyeket jogi normának tekinthetünk. Azaz a jogi norma nem azonos a jogszabály egy paragrafusával vagy bekezdésével, a jogszabály egyetlen paragrafusa ugyanis több normát, magatartási szabályt is magában foglalhat.⁵⁹

Nem tekinthetők önálló normának a **fogalommeghatározó normák**, amelyek a jogszabály(ok) ban gyakran használt fogalmakat határozzák meg, ezek ugyanis beépülnek minden olyan jogszabályba, amely az adott fogalmakat tartalmazza. Nem minősül önálló normának az **utaló szabály** sem, amely adott esetben másik jogszabályi rendelkezés alkalmazását írja elő.

„A helyi önkormányzatokért felelős miniszter dönt a 85. § (10) bekezdésében foglalt jóváhagyás megadásáról.” (Mötv. 128. § h)

⁵⁷ Lőrincz Lajos (szerk.): Közigazgatási jog. HVG-Orac Kiadó, Budapest, 2007. 154. o.

⁵⁸ A jogi norma kifejezést használják a normatív aktus (jogszabály) szinonimájaként is.

⁵⁹ Fazekas i. m. 40. o.

1.7.3. A KÖZIGAZGATÁSI JOGI NORMA SZERKEZETE

A jogi normák szerkezetüket tekintve három elemből állnak: hipotézisből, diszpozícióból és szankcióból.

A **hipotézis** (tényállás vagy feltétel) annak a társadalmi viszonyoknak, tényállásnak, feltétel(ek)nek a jelölése, melynek bekövetkezése esetén a jogalkotó meghatározott magatartást ír elő vagy tilt meg.

A **diszpozíció** (rendeletkezés) a norma második szerkezeti eleme, amely azt a magatartást tartalmazza, amelyet a jogalkotó a hipotézisben körülírt tényállás megvalósulása esetére ír elő. Azaz a diszpozíció a normában előírt magatartási szabály, amely meghatározza, hogy a címzettek mit tehetnek vagy mit nem. A diszpozíció jogi tartalmát tekintve **kógens**, ha a jogalkotó a diszpozícióban foglalt magatartás feltétlen tanúsítását, illetve a magatartástól való tartózkodást, tiltást írja el. (Pl. „kell”, „köteles” kifejezések használatával). Amennyiben a címzett nem a diszpozícióban foglaltaknak megfelelően cselekszik, magatartása jogellenesnek minősül (és hátrányos jogkövetkezéssel jár). *[„A születést és a halálesetet anyakönyvezés céljából – legkésőbb az azt követő első munkanapon – az illetékes anyakönyvvezetőnél be kell jelenteni.” Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 61. § (1)]*

Megengedő a diszpozíció, ha a hipotézisben meghatározott feltételek bekövetkezése esetén a címzettnek lehetősége van több, törvényes magatartás közül választani. (Pl.: „lehet” kifejezés, vagy „-hat”,- „het” képző.) *[„A kizárási okot az ügyfél is bejelentheti”][Ákr. 24. § (1)]*

A **szankció** (hátrányos jogkövetkezéssel) a hipotézis fennállása esetén a diszpozícióban meghatározott jogsértő magatartáshoz fűződő hátrányos jogkövetkezéssel, melyet az állam fogyanatosít. A szankció lehet a jogsértő vagyonával szemben okozott hátrány (**vagyoni szankció**), a jogsértő **személyével** szemben okozott hátrány, illetve ún. **érvénytelenségi szankció**, amikor a jogszabállyal ellentétes magatartás nem jár a kívánt joghatással. **Úgynevezett önálló szankcióról** van szó, ha az adott norma tartalmazza a diszpozícióhoz kapcsolódó feltételt és az ehhez fűződő hátrányos jogkövetkezéssel. A közigazgatási jogi normák esetén azonban valamilyen **más anyagi, vagy eljárási normában meghatározott rendelkezésekhez kapcsolódik** a szankció. (Pl. ágazati bírság vagy a különböző eljárási szankciók.)

A jogi normák többsége nem tartalmazza szükségszerűen mindhárom szerkezeti elemet. A klasszikus „hármast” normaszervezet csak a büntetőjogban általános. A közigazgatási jogi normák jellemzője, hogy a szankciót (ha egyáltalán kapcsolódik a diszpozícióban jelzett magatartáshoz) nem az a norma tartalmazza, amely a hipotézist és a rendelkezést. E két szerkezeti elem egymáshoz való viszonya szempontjából az alábbi normatípusok között teszünk különbséget.

Vannak olyan normák, amelyekben hipotézis sincs, csak diszpozíciót, azaz magatartási szabályt tartalmaznak. Ezek az ún. **kategorikus normák főként a szervezeti, irányítási viszonyokat szabályozó normák körében jellemzőek.** „A képviselőtestület elnöke a polgármester.” (Mötv. 65. §)

Kondicionális (hipotetikus) a norma akkor, ha abban mind a hipotézis, mind a diszpozíció megtalálható. Az ilyen normákban gyakran jelenik meg a „ha” vagy az „akkor” szerkezetű megfogalmazás, de az is előfordul, hogy e szavak használata nélkül a hipotézis nyelvtanilag nem különül el a diszpozíciótól.⁶⁰ [Ha a hatóság döntése valamely más hatósági eljárásban (kapcsolódó eljárás) meghozható döntésnek feltétele, a hatóság tájékoztatja az ügyfelet, hogy a kapcsolódó eljárásban eljáró hatósághoz benyújtandó kérelmet nála is előterjesztheti. [Ákr. 45. § (1)]

Mind a hipotézis, mind a diszpozíció lehet egyszerű vagy összetett. **Egyszerű a hipotézis** akkor, ha csak egyetlen feltételt határoz meg. [„Ha az eljárás tárgyát képező kötelezettség későbbi teljesítése veszélyben van, a teljesítési határidő lejárta előtt, az erre okot adó körülmény felmerülésétől számított öt napon belül a hatóság biztosítási intézkedésként **pénzkövetelés biztosítását rendeli el, vagy a meghatározott dolgot zár alá veszi, vagy lefoglalja.**” (Ákr. 107. § (1) bek.)]

Összetett hipotézist tartalmazhat a norma úgy, hogy a benne meghatározott valamennyi feltételnek teljesülnie kell ahhoz, hogy a diszpozícióban foglalt magatartást tanúsítani kelljen. (**Konjunktív hipotézis**)⁶¹ [„Automatikus döntéshozatalnak van helye, ha azt törvény vagy kormányrendelet megengedi, a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésére áll, a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel, és nincs ellenérdekű ügyfél.” (Ákr. 40. §]

Ha a normában megjelölt feltételek közül bármelyik bekövetkezése esetén alkalmazni kell vagy lehet a diszpozíciót, **diszjunktív hipotézisről** van szó. [„A hatóság tárgyalást tart, ha a tényállás tisztázásához szükség van a felek együttes meghallgatására, az ellenérdekű ügyféllel szemben, kérelemre indított eljárásban (jogvitás eljárás), az ügy természete lehetővé teszi, ellenérdekű ügyfelek részvételével zajló eljárásban, vagy a tényállás tisztázásához szükség van az eljárásban részt vevő személyek együttes meghallgatására.” Ákr. 74. §]

Konjunktív diszpozícióról akkor beszélünk, ha a hipotézisben előírt feltétel(ek) bekövetkezése esetén a diszpozícióban előírt magatartások mindegyikét együttesen kell alkalmazni.

[„Azt, aki a tárgyalás rendjét zavarja, a tárgyalás vezetője rendreutasítja, ismételt vagy súlyosabb rendzavarás esetén kiutasíthatja és eljárási bírsággal sújthatja.” [Ákr. 74. § (4) bek.)]

⁶⁰ Vö. Fazekas. i. m. 51. o.

⁶¹ Tipikus az „és”, a „meg”, „továbbá” szavak használata.

Diszjunktív a diszpozíció, ha a feltételek bekövetkezésekor a címzett választhat a diszpozícióban előírt magatartások közül, azok közül bármelyiket tanúsíthatja. *„Ha a keresetlevél alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt módosítja vagy visszavonja.”* [Ákr. 115. § (1) bek.]

1.7.4. A KÖZIGAZGATÁSI JOGI NORMA ÉRVÉNYESÜLÉSE

Érvényesülésük szempontjából a jogi normák kétféleképpen lehetnek. Közvetlenül érvényesül a norma, ha annak címzettje önmagában a norma alapján gyakorolhatja jogait, illetőleg köteles a kötelezettség teljesítésére, azaz a jogi hatás közvetlenül a normából (ex lege) következik. Ezek a normák önkéntes jogkövetéssel érvényesülnek, azaz a jogalanyok az abban foglaltakat más (közigazgatási) aktus nélkül követik. E normákkal összefüggésben a közigazgatás funkciója az, hogy ellenőrizze a normában foglaltak betartását és csak jogsértés esetén avatkozzon be. Jogsértés megállapításkor kötelezi a címzettet a jogszerű magatartás tanúsítására és/vagy szankciót alkalmaz. Az önkéntes jogkövetésnek a kötelező, tiltó, korlátozó normák esetén van valós relevanciája, hiszen egy jogosító normában foglalt rendelkezés „teljesítése” nem okoz nehézséget a jogalany számára (pl. szociális segély felvétele).⁶² A kötelező (tiltó) normák (pl. adófizetési kötelezettség) önkéntes jogkövetésének indoka egyrészt az, hogy a címzettek elfogadják a normában foglalt rendelkezés „ésszerűségét,” egyetértenek azzal. Természetesen a jogkövető magatartás oka lehet szankciótól való „félelem”, a hátrányos jogkövetkezmények elkerülése.

Közvetett módon – azaz jogalkalmazással – érvényesül a norma, ha rendeltetésének betöltéséhez valamilyen közigazgatási eljárásra, egyedi közigazgatási aktusra van szükség. A normában foglalt jogok gyakorlásának, kötelezettségek teljesítésének feltétele, hogy a közigazgatás egyedi döntésben alkalmazza a normát, amelyben feljogosítja vagy kötelezi a címzettet a normában szabályozott magatartás tanúsítására. (Tipikusan ilyenek az építési igazgatás normái. Vö. az építési engedélyezési eljárásokkal.)

1.7.5. A KÖZIGAZGATÁSI JOGI NORMÁK FAJTÁI

A közigazgatási jogi normák többféleképpen csoportosíthatók. A legáltalánosabb felosztás a jogi norma által szabályozott (társadalmi) viszony alapján különböztet meg. A közigazgatási jog sajátossága, hogy egy jogágban, sőt gyakran egy jogszabályon belül is találhatók mind anyagi, mind alaki normák. Sajátos csoportot jelentenek a közigazgatási normák körében a szervezeti normák.

⁶² Lőrincz (szerk.) i. m. 162. o.

Az **anyagi jogi normák** szolgálják a társadalmi viszonyok rendezését, alakítását. Ezek a normák szabályozzák a jogalanyok (természetes személyek) életviszonyait, feladatait, jogait, kötelezéseit, magatartását, valamint a közigazgatási szervek jogállását, e szervek közszolgáltatások nyújtása, illetve közérdek érvényesítése során végzett tevékenységét.⁶³

Az anyagi jogi normák körébe tartoznak

- a) a feladatot és hatáskört megállapító normák,
- b) a közigazgatással kapcsolatba kerülő jogalanyok jogait, kötelezettségeit szabályozó normák és
- c) a szankcionáló normák.

a) A jogszabályok rendszerint a szervezetek intézményesítésével együtt határozzák meg a szerv feladatát. A **feladatmeghatározó** normák a szervezet rendeltetését, tevékenységének céljait határozzák meg akként, hogy egyúttal kijelölik a szervezet tevékenységének kereteit, azaz azt a terepnumot, amelyen belül a jogait gyakorolhatja, illetve kötelezettségek terhelik. E normákban rendszerint a szervezet kötelezettségeként szabályozzák a feladatokat.⁶⁴ (Ilyenek például az Mötv.-ben az önkormányzatok által ellátandó feladatok). A feladatmeghatározó normákhoz kapcsolódnak a **hatásköri normák**, amelyek jogosítványokat, eszközöket állapítanak meg a közigazgatási szerv számára ahhoz, hogy feladatait el tudja látni. Azaz a hatáskör nélkül a közigazgatási feladatok nem realizálhatók. (A példánál maradva az Mötv.-ben meghatározott szociális és gyermekvédelmi alapellátás biztosításához (feladat), az önkormányzat jogosult bizonyos ellátási formákat rendeletben szabályozni, illetve pénzübeli vagy természetbeni támogatásra való jogosultságot megállapítani (jogalkotási hatáskör). A hatásköri normák körébe tartoznak a közigazgatási szervek által az irányításuk alatt álló szervezetek felé gyakorolható irányítási jogosítványok, illetve a szerv vezetőjét megillető vezetői jogkörök is. Hatáskört telepítő normák címzettjei nem csak közigazgatási szervek lehetnek, hanem a közigazgatás felelősségi körébe tartozó más szervezetek (pl. közintézetek, köztisztviselők) belső szervezeti egységeinek vezetői is, akik közigazgatási hatáskörökkel ruházhatók fel.⁶⁵

b) A **jogalanyok jogait és kötelezettségeit** szabályozó normák a közérdek érvényesülése, a közösség vagy mások jogainak védelme érdekében írnak elő magatartási szabályokat. E körbe tartoznak egyrészt az alanyi jogot biztosító **jogosító normák**, amelyek a jogalanyok

⁶³ Vö. Fazekas (szerk.) i. m. 41. o.

⁶⁴ Vö. Fazekas (szerk.) i. m. 42. o.

⁶⁵ Uo.

az állammal (közigazgatással) szembeni jogosítványait határozzák meg, ezek biztosítása a közigazgatás kötelezettsége. A jogosító normák többsége magatartást vagy cselekvést engedélyez. [„A bíróság... feljogosíthatja a végrehajtást kérőt, hogy a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégezze, vagy mással elvégeztesse.” (Vht. 174. §)]

A **kötelezettséget előíró normák** valamely magatartás kötelező tanúsítását vagy tilalmát írják elő. [„Magyarországon – az e törvényben meghatározottak szerint – minden gyermek köteles az intézményes nevelés-oktatásban részt venni, tankötelezettségét teljesíteni.” Nktv. 45. § (1)]

A jogalanyok életébe való „legerősebb” beavatkozást a **tiltó normák** jelentik, amelyeknek nemléte esetén valamit tehetnének a jogalanyok, ebben azonban a norma megakadályozza őket. [„A továbbhaladás tilalmát jelzi, ha az – egyedül vagy félsorompóval együtt alkalmazott – fényisorompó villogó piros fényjelzést ad.” 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet 19. § (6) a)]

A **korlátozó normák** bizonyos feltétel megléte esetén jelentenek jogosultságot, kötelezettséget vagy éppen tiltást. [„Ha a gyermek az iskolába lépéshez szükséges fejlettséget korábban eléri, a köznevelési feladatot ellátó hatóság a szülő kérelmére szakértői bizottság véleménye alapján engedélyezheti, hogy a gyermek hatéves kor előtt megkezdje tankötelezettségének teljesítését.” Nktv. 45. § (2)]

c) A **szankcionáló normák**, a jogérvényesítés lényeges eszközeiként, jogellenes magatartás esetére állapítanak meg hátrányos jogkövetkezményt (büntetést). A közigazgatási jogban a szankcionáló normák jellemzően elkülönülnek a meghatározott magatartás tanúsítását előíró normától, azaz más jogszabály tartalmazza ezeket. A közigazgatási szankciókat többféleképpen csoportosíthatjuk. Ehelyütt csak a legáltalánosabb felosztás kerül bemutatásra. Eszerint megkülönböztetünk anyagi és eljárási szankciókat. **Anyagi jogi szankciók** az anyagi jog (kötelezettségeket, tiltásokat, korlátozásokat tartalmazó) normáival, illetve az anyagi jog alkalmazása során kiadott hatósági döntésekkel (aktusokkal) ellentétes magatartás esetén kerülnek alkalmazásra.

Az alaki jogi normák és az ezek alapján hozott jogalkalmazói döntések megsértésére az **eljárásjogi szankciók** reagálnak. Az anyagi jogi szankciók katalógusa jóval szélesebb az eljárásjoginál, hiszen a társadalmi együttélést sokkal többféle anyagi jogi normacsoport szabályozza, mint eljárásjogi. Az anyagi jogi szankciók elkülönült csoportját alkotják a **szabálysértések**. A másik nagy csoportot a bírságok jelentik, amelyből gyakorlatilag annyiféle van, ahány ágazat (ágazati bírságok). A felügyeleti tevékenységet ellátó hatóságok által – e tevékenységük körében – jellemzően alkalmazandó szankció a felügyeleti bírság. Speciális anyagi jogi szankciónak minősülnek az ún. **igazgatási korlátozások** (pl. tevékenységtől eltiltás, üzlet bezáratása,

elkobzás, eredeti állapot helyreállítására kötelezés). Az eljárási szankciók túlnyomó többségét a közigazgatási (általános és különös) eljárásjog tartalmazza. Az eljárásjogi szankciók között is kiemelkedő helyet foglalnak el a vagyoni vonzatú bírságok, de vannak olyanok is, amelyek személyi hátrányt okoznak (ismételt idézésre meg nem jelenés esetén elővezetés, a tárgyalás rendjét zavarók kiutasítása). A közigazgatási eljárásjogi szabályozás sajátossága, hogy a végrehajtási eljárásban alkalmazható szankciók anyagi jogok és kötelezettségek realizálását szolgálják, azaz nem eljárási, hanem anyagi jogi szankciónak tekintendők.⁶⁶

Az **alaki jogi** normák azt szabályozzák, hogy az anyagi jogi normák milyen eljárási rendben érvényesülnek. Másképp megközelítve: az alaki jogi normák az anyagi jog(i) normák) érvényesülését szolgálják. A két normatípus egymáshoz való viszonyát jellemzi, hogy az anyagi jogi normák gyakran önmagukban statikusak, azaz az alaki jogi normák nélkül érvényesíthetetlenek.⁶⁷

Az alaki közigazgatási jogi normák lehetnek

- a) (belső) eljárást szabályozó normák,
- b) hatósági eljárási normák,
- c) **ügyviteli normák**,
- d) **ügyrendi normák**.

A **belső eljárást szabályozó normák** a közigazgatási szervezetrendszeren belül a közigazgatási szervek egymás közötti irányítási, felügyeleti, vezetési, illetve együttműködési aktusaik előkészítése és érvényesítése érdekében kerülnek kiadásra. (Pl. önkormányzatok törvényességi felügyelete). A **hatósági eljárást szabályozó normák** a közigazgatási szervek külső, hatósági tevékenysége során alkalmazott eljárási normák. Ezek a normák szabályozzák a hatósági jogalkalmazás során az ügyfél, illetve az eljáró hatóság jogait és kötelezettségeit. A hatósági eljárási normák biztosítják az ügyfél számára, hogy a hatóság az ügyfél jogára és jogos érdekére figyelemmel, a konkrét ügyben a tényállás tisztázása során döntés hozzon. A hatósági eljárás általános, valamennyi hatósági eljárásban irányadó szabályait az Ákr. tartalmazza, de számos eljárási norma található a különböző hatósági ügyfajtákat szabályozó ágazati jogszabályokban. Az **ügyviteli normák** a közigazgatási szerven belül érvényesülnek. Ezek azok a – többségében technikai jellegű – normák, amelyek a közigazgatási szerv működésével, belső eljárásával kapcsolatos szabályokat tartalmazzák. (Például az iratkezelés, iktatás, kiadmányozás rendjének szabályai.) Az **ügyrendi normák** a testületi szervek működésével kapcsolatos eljárási szabályokat állapítják meg. Ezek szabályozzák – többek között – a testületi ülések

⁶⁶ Cserép Attila, Fábán Adrián, Rózsás Eszter: Szabálysértési jog kommentár. Complex Kiadó, Budapest, 2012. 10. o.

⁶⁷ Lőrincz (szerk.) i. m. 158. o.

előkészítését, az ülések lefolytatásának és vezetésének rendjét, az ülésen való részvételi jogosultságot, a határozatképességet, a döntéshozatalhoz szükséges szavazati arányt. (Ilyen szabályokat tartalmaz pl. a Kormány ügyrendje, vagy a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata.)

A **szervezeti normák** a közigazgatás egészének, illetve az azt alkotó közigazgatási szerveknek a felépítését szabályozzák. Azok a normák tartoznak ide, amelyek előírják, hogyan lehet közigazgatási szervet létrehozni, átalakítani, vagy megszüntetni, illetve mely szerveknek van erre lehetősége. A közigazgatási szerveket általában jogszabály alapítja, ezt nevezzük a közigazgatási szerv intézményesítésének. A szerv létrehozása (alapítása) ennél annnyival többet jelent, hogy a szerv feladat- és hatáskörét ténylegesen is gyakorolni tudja, mert ehhez rendelkezésre állnak a pénzügyi, technikai, személyzeti feltételek.⁶⁸

1.8. A KÖZIGAZGATÁSI JOGVISZONY

1.8.1. A KÖZIGAZGATÁSI JOGVISZONY FOGALMA

A közigazgatási jogviszony (éppúgy mint a közigazgatási aktus) olyan **elméleti kategória**, amelyet a közigazgatás működésével és érvényesülésével összefüggésben használnak az egyes szerzők.⁶⁹ Ezt a – tételes jog által tehát nem szabályozott – fogalmat kétféle értelemben szokták használni: absztrakt és konkrét jogviszony között teszünk különbséget. **Absztrakt értelemben** a jogviszony a jog által szabályozott társadalmi viszonyt jelenti. A **konkrét értelemben** felfogott jogviszony meghatározott jogalanyok közötti olyan jogilag szabályozott kapcsolatot jelent, amelynek keletkezését módosulását, megszűnését, tartalmát, tárgyát a jog szabályozza. Ebből következően a közigazgatási jogviszony olyan konkrét jogalanyok közötti társadalmi viszony, amelyet közigazgatási jogi normák szabályoznak. A közigazgatási normák érvényesüléséhez a **közigazgatás közreműködése** – gyakran ezzel összefüggésben aktusok kibocsátása – szükséges (közvetett módon érvényesülő normák).

Az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő normák érvényesítése során csak akkor jön létre jogviszony, ha a közigazgatás ellenőrzi a norma betartását, és ennek során jogsértést észlel, alkalmazza a jogsértés következményeit.⁷⁰

⁶⁸ Fábián Adrián: Közigazgatás-elmélet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2010. 61. o.

⁶⁹ Vö. Patyi – Varga Zs. i. m. 247. o.

⁷⁰ Fazekas (szerk.) i. m. 62. o.

A közigazgatási jogviszony jelentőségét tehát egyrészt az adja, hogy ezen keresztül **realizálódnak a közigazgatási jogi normák**, másrészt a jogviszony ad jogi keretet a közigazgatási szervek működéséhez.

A közigazgatási jogviszonyban jogi normák szabályozzák a jogviszony keletkezését, módosítását, megszűnését, tartalmát, alanyait, azok jogait, kötelezettségeit és az általuk tanúsítandó magatartást.

1.8.2. A KÖZIGAZGATÁSI JOGVISZONY ALANYAI

A közigazgatási jogviszony legfontosabb tulajdonsága, hogy alanyai közül legalább az **egyik mindig közigazgatási szerv**, vagyis az állam hatalmát megtestesítő, állami **köz hatalom (impérium)** gyakorlására feljogosított szerv, amely ezt a hatalmi helyzetet a jogviszony másik (nem közigazgatási szerv) alanya felett általában érvényesítheti is.⁷¹ Ez nem azt jelenti, hogy érvényesíti, hanem azt, hogy annak elvi és jogi lehetősége fennáll.⁷² Minthogy a közigazgatási szerv a közigazgatási jogviszony alanyaként az állam nevében jár el – tevékenységéhez kapcsolódóan lát el feladatot, illetve gyakorol hatáskört – a vonatkozó jogszabály köz hatalommal ruházza fel. Ez legáltalánosabb értelemben parancsolási, és állami kényszer-alkalmazási jogot jelent, ennek birtokában a közigazgatási szerv a jogviszonyban „hatalmi helyzetben” van. A jogirodalom ezt a tipikus közigazgatási jogviszonyt nevezi **szuprematív jogviszonynak**.⁷³ (A szupremáció fölényt, fennhatóságot jelent.)

A kétoldalú közigazgatási jogviszonyokban tehát a jogviszony egyik alanya általában köz hatalmat gyakorló közigazgatási szerv, **másik oldalán pedig természetes személyek, szervezetek állnak**.⁷⁴ Előfordulhat, hogy a közigazgatási szerv pozíciójában olyan közigazgatási szervnek nem minősülő szervezet áll, amelyet jogszabály ruház fel közigazgatási feladat ellátására és ehhez közigazgatási hatáskör gyakorlására (**quasi közigazgatási szervek**).

Az, hogy mely jogalany állhat a közigazgatási jogviszony másik oldalán, attól függ, hogy milyen típusú jogviszonyról van szó.⁷⁵ Hatósági jogviszonyban a jogviszony másik oldalán álló jogalanyokat **ügyfélnek** nevezzük a tételes jogi szabályozás alapján. Ügyfél lehet természetes személy, jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet.

Az irányítási jogviszonyokban a jogviszony másik oldalán, az irányított szerv pozíciójában alárendelt közigazgatási szervek, illetve állami vagy önkormányzati fenntartású **közintézetek állhatnak**.

⁷¹ Vannak olyan közigazgatási jogviszonyok, amelyekben a hatalmi helyzet nem mutatható ki. (Pl. a mellérendeltségi jogviszonyokban.)

⁷² Tomcsányi Móric: A közigazgatási jogviszony. A szerző kiadása, Budapest, 1912. (idézi Patyi – Varga Zs. i. m. 249. o.)

⁷³ Madarász Tibor kategóriája nyomán.

⁷⁴ Amikor a közigazgatás kvázi bíraskodó tevékenységet végez, kivételesen előfordul, hogy háromoldalú jogviszony jön létre, ilyenkor a közigazgatási szerv ellentétes érdekű jogalanyok közötti jogvitát dönt el. (Pl. Gazdasági Versenyhivatal vagy a Médiatanács eljárása során.)

⁷⁵ Vö. Fazekas (szerk.) i. m. 66. o.

Törvényességi felügyeleti jogviszonyokban a felügyelt szervek helyzetében **önkormányzatok**, illetve **közttestületek, közintézetek állhatnak**.⁷⁶

A közigazgatásban tipikus szuprematív jogviszonyok mellett létrejöhetnek szerződésen, vagy megállapodáson alapuló jogviszonyok, amelyekben egyik fél sincs „hatalmi” helyzetben. Ezek az ún. **mellérendeltségi** vagy együttműködési jogviszonyok létrejöhetnek közigazgatási szerződéssel vagy megállapodással közigazgatási szervek között (pl. helyi önkormányzatok társulása), vagy közigazgatási szerv és más szervezet, illetve magánszemély között. (Pl. önkormányzat és intézményfenntartó magánszemély között.) E körbe tartoznak azok a jogviszonyok is, amelyekben közigazgatási szerv nem is jelenik meg (atipikus közigazgatási jogviszony). Ilyen esetben a természetes személyek vagy természetes személyek és nem közigazgatási szervek közötti viszony attól válik közigazgatási jogviszonnyá, hogy azt a közigazgatási jog szabályozza.

A jogalanyokhoz, illetve jogalanyisághoz kapcsolódó fogalom a **jogképesség**. Jogviszony alanya tudniillik csak jogképes természetes személy, vagy szervezet lehet. Általános jogképességről beszélünk, ha a személy vagy szervezet megfelel a jogi normák által előírt feltételeknek, amelyek alapján jogok és kötelezettségek alanya lehet. A relatív jogképesség azt jelenti, hogy a személyek vagy szervezetek azokkal a jog által meghatározott kritériumokkal rendelkeznek, amelyek alapján konkrét jogviszony alanyai lehetnek.

A közigazgatási szervek – a polgári jogi jogképességgel nem megegyező – ún. általános **közigazgatási jogképességgel** rendelkeznek, ha a szervet az előírt rend szerint hozták létre, és felruházták közigazgatási jogkörrel (feladat- és hatáskörrel). Ahhoz, hogy a szerv konkrét jogviszony (leggyakrabban hatósági jogviszony) alanya lehessen, az adott ügyben joghatósággal, hatáskörrel és illetékességgel kell rendelkeznie (relatív jogképesség). A hatósági jogviszonyban az ügyfél relatív jogképességét **ügyfélképességnek** nevezzük.

A relatív jogképességet mindig a konkrét jogviszonyra vonatkozó szabályok határozzák meg.

1.8.3. A KÖZIGAZGATÁSI JOGVISZONY TARTALMA, TÁRGYA

A közigazgatási jogviszony **tartalma** alatt a jogalanyok **jogainak és kötelezettségeinek összességét értjük**. A közigazgatási jogviszony tartalmát alapvetően **jogszabályok** határozzák meg. Vannak olyan jogviszonyok is, ahol a közigazgatási szervek egyedi aktusai is meghatározzák a jogalanyok által gyakorolható jogokat, illetve az őket terhelő kötelezettségeket. Jellemzően ilyenek a hatósági jogviszonyban a **közigazgatási szervek határozatai**. Az anyagi

⁷⁶ Uo.

jogviszonyokban az adott ágazatra vonatkozó jogi szabályozás, eljárási jogviszonyokban pedig az **Ákr. és a speciális eljárási szabályok rendelkeznek a jogviszony tartalmáról.**

Irányítási-felügyeleti jogviszonyokban a többnyire csupán keretjellegű tételes jogi szabályozás mellett az irányító szerv aktusai (cselekvései) határozzák meg a jogviszony tartalmát.

Szintén széles döntési jogkörrel rendelkeznek a jogviszony tartalmát illetően a jogalanyok a mellérendeltségi jogviszonyokban. Összefoglalva: a szuprematív jogviszonyokban a közigazgatási szerveknek meghatározó szerepe van a jogviszony tartamának kialakítására vonatkozóan, az együttműködési jogviszonyokban a jogviszony másik oldalán álló jogalanyok is befolyással bírnak a szabályozás tartalmára.⁷⁷

A szuprematív jogviszonyok jellemzője, hogy a közigazgatási szerv a jogviszonyból eredő jogait **általában köteles** gyakorolni. (Vö. a hatósági eljárásban a hatáskörgyakorlás kötelezettségével.) Jogszabály azonban feljogosíthatja a szervet arra, hogy valamely jogosultságával **mérlegelésétől függően** éljen. Ezekben a jogviszonyokban a jogviszony másik alanya (természetes személy, szervezet) a jogviszonyból eredő kötelezettségeit szankciók terhe mellett köteles teljesíteni.

A közigazgatási jogviszony alanyainak jogaira és kötelezettségeire irányuló magatartást vagy tevékenységet tekintjük a jogviszony **tárgyának**. Ez a **tevékenység** (magatartás) lehet aktív tevőleges cselekvés vagy cselekvéstől való tartózkodás.⁷⁸ A **hatósági eljárási jogviszonyok tárgya a közigazgatási szerv döntése és az azt megelőző eljárás. Az irányítási jogviszonyok tárgya lehet az** alárendelt szerv szervei vagy szakmai működtetése. A törvényességi felügyeleti jogviszonyok tárgya a felügyelt szerv működésének, döntéseinek törvényessége.⁷⁹

1.8.4. A KÖZIGAZGATÁSI JOGVISZONYOK LÉTREJÖTTE, MÓDOSÍTÁSA, MEGSZŪNÉSE

A közigazgatási jogviszony – éppúgy, mint minden más jogviszony – jogilag releváns tények, azaz **jogi tények** eredményeképpen jön létre, módosul vagy szűnik meg. A tételes jogi szabályok általában az egyedi aktusokat, valamint a különböző jogügyleteket minősítik jogi tényeknek, de a polgári jogi felfogás szerint a jogszerű és jogszerűtlen cselekvések (mulasztások), sőt bizonyos, az emberi akaratától függetlenül bekövetkező események (születés, halál, időmúlás) is képesek jogviszony keletkeztetésére. A közigazgatási jogtudományban eltérő álláspontok vannak a jogi tényekre vonatkozóan. Az egyik felfogás alapján minden fajta jogi

⁷⁷ Vö. Fazekas (szerk.) i. m. 68–69. o.

⁷⁸ Uo.

⁷⁹ Uo.

tény – így az emberi akarattól független események is (pl. születés, halál) – képes jogviszony keletkeztetésére. A másik álláspont szerint közigazgatási jogban csak a joghatás kiváltására irányuló emberi magatartás – azaz az aktus – alkalmas arra, hogy jogviszonyt keletkeztető jogi tényként kezeljük. Ezen álláspont képviselői szerint az összes többi – **más jogágban jogviszonyt keletkeztető hatással bíró – jogi tény a közigazgatási jogban nem hoz létre jogviszonyt**, szerepe annyiban van, hogy kiváltja a közigazgatás cselekvését, azaz az aktust, amely aztán a jogviszonyt létrehozza.⁸⁰

A közigazgatási jogviszonyok létrehozásában, módosításában, megszüntetésében a legnagyobb jelentőségük a **közigazgatási szervek aktusainak** van.⁸¹ Emellett közigazgatási jogviszonyt létrehozó jogi tényként funkcionálnak a közigazgatásban **a jogszabályi rendelkezések**, a közigazgatási szervek **intézkedései** (pl. az eljárás hivatalbóli megindítása), a bírói döntés (pl. közigazgatási jogviszonyt megszüntető), ügyészi felhívás, a jogalanyok közös akaratnyilvánítása (megállapodás, szerződés) vagy más objektív körülmény (pl. az időmúlás).

1.8.5. A KÖZIGAZGATÁSI JOGVISZONYOK CSOPORTOSÍTÁSA

A jogviszonyok többféleképpen csoportosíthatók. A közigazgatási jogviszonyok – fentiek alapján – az alábbi osztályozási szempontok szerint a következő csoportokba sorolhatók.

1.8.5.1. Hatalmi helyzet alapján

A közigazgatási szerv hatalmi helyzete, az általa gyakorolt **hatalom mértéke** szerint különbséget teszünk **szuprematív**, illetve mellérendeltségi jogviszonyok között. Szuprematív jogviszony a közigazgatási szerv (vagy az egyik közigazgatási szerv) hatalmi helyzetében van, ezzel képes befolyást gyakorolni a jogviszony másik alanyára. Hatalmi pozícióban van a közigazgatási szerv a szervezetrendszeren belüli hierarchikus jogviszonyokban (**irányítási, felügyeleti jogviszony**). Szintén szuprematív jogviszony a szervezetrendszeri igazgatás során létrejövő nem hierarchikus jogviszony (pl. **törvényességi felügyeleti jogviszony**) is.

E szempontból sajátos jelleggel bír a **hatósági jogviszony**, amelyben az egyik alany (a hatóság) közhatalmi jogosítványával élve hozza meg a másik jogalanyra (az ügyfélre) kötelező döntését. Ez az ún. „**ügybeni alávetettség**” természetesen nem eredményez alá-fölérendeltséget a jogviszony alanyai között, hiszen az ügyfél a hatóságtól független jogalany, akit az eljárásban különböző jogosítványok illetnek meg joga és jogos érdeke védelme érdekében.⁸²

⁸⁰ Uo. 51. o.

⁸¹ Uo.

⁸² Fazekas (szerk.) i. m. 63. o.

A **mellérendeltségi jogviszonyokban** a közigazgatási szerv nem gyakorol hatalmat, nincs olyan hatalmi pozícióban, hogy a másik jogalany viszonyaiba beavatkozzon. Ide tartoznak azok a szerződéses jogviszonyok, amelyekben közjogi szabályozottság dominál, valamint a jogügylet célja közfeladat ellátása, vagy közcél megvalósulása érdekében történő tevékenység (**közigazgatási szerződések**). A közigazgatási szerződések sajátos típusát jelenti az Ákr. **által szabályozott hatósági szerződés**. Ebben a jogviszonyban ugyanis a hatóság egyfajta sajátos közhatalmi pozícióban van, hiszen az eljárási törvényben kialakított szabályozás alapján a hatósági szerződés a határozathozatal (azaz az egyoldalú közigazgatási aktus) alternatívája. Ennek ellenére a jogalanyok (hatóság – ügyfél, ügyfelek) között mégis mellérendeltségi viszony érvényesül.⁸³ Mellérendeltségi jogviszonyokat nemcsak szerződés, hanem a jogalanyok megállapodása is létrehozhat. Ilyenek például az önkormányzati **társulási megállapodások**.

1.8.5.2. Közigazgatási tevékenység alapján

Tulajdonképpen a közigazgatási szerv hatalmi helyzetéhez kapcsolódik a jogviszonyok azon felosztása, amely a közigazgatási szerv tevékenységének gyakorlása alapján tesz különbséget. E vonatkozásban – a fentiekben ismertetettek szerint – különbséget teszünk

- **hatósági** jogviszony,
- **hierarchikus** jogviszony (irányítási, felügyeleti),
- **együttműködési**, koordinációs jogviszonyok,

között.

1.8.5.3. A jogviszonyt szabályozó norma szerint

A közigazgatási jogviszonyokat osztályozhatjuk aszerint is, hogy milyen normák realizálódnak a jogviszonyban, azaz milyen normák szabályozzák az alanyait, azok jogképességét, a jogviszony tartalmát, valamint keletkezésének (módosításának, megszűnésének) feltételeit. **Anyagi jogviszonyról** beszélünk, ha mindezeket anyagi jogi normák határozzák meg. **Eljárási jogviszonyról** van szó, ha a jogviszonyban a közigazgatási eljárásjog normái érvényesülnek. Tipikus eljárási jogviszony a hatósági jogviszony. A hatósági jogviszony körében jelenik meg a közigazgatás jogalkalmazó tevékenységének az a sajátossága is, hogy az eljárási jogviszonyok rendszerint megelőzik az anyagi jogviszonyokat.⁸⁴

⁸³ Patyi – Varga Zs. i. m. 256.

⁸⁴ Fazekas (szerk.) i. m. 64. o.

1.8.5.4. Időbeli tartósság szerint

A közigazgatási jogviszonyok időtartamuk szerint egyszeri, időleges, vagy tartós, folyamatos jogviszonyok. **Folyamatos, tartós jogviszonyok** a hierarchikus jogviszonyok, azaz az irányítás, valamint a hierarchikus és törvényességi felügyeleti jogviszonyok, de tartós kapcsolatot jelenthet bizonyos ügyfajtákban a hatóság és az ügyfél közötti jogviszony is (pl. hatósági ellenőrzés). Általában tartósak a közigazgatási szerződések, illetve a megállapodások által létrehozott jogviszonyok is.

Időleges jogviszonyok jellemzően a hatósági eljárási jogviszonyok, amelyek azért jönnek létre, hogy az érdemi döntés megszülessen, a döntés realizálódását követően a jogviszony megszűnik.

1.8.5.5. Jogágak szerinti csoportosítás

Míthogy a közigazgatás tevékenysége során nem csak közigazgatási jogviszonyok jönnek létre, a jogviszonyokat etekintetben is tipizálhatjuk. A közigazgatási feladatok megoldása során gyakran jönnek létre **polgári jogi jogviszonyok**, amikor a közigazgatási szervek polgárjogi szerződéseket kötnek. A közigazgatási szervezeteknek szerepük van az adók, illetékek kivetésében és behajtásában, e tevékenységeik során a **pénzügyi anyagi jogi jogviszony** alanyaivá válnak. Amikor különböző államok közigazgatási szervei, illetve közigazgatási szerv és nemzetközi szervezet között jön létre közvetlen kapcsolat, a szerv nemzetközi jogi jogviszonyok alanyává válik.⁸⁵

Ezekén kívül vannak ún. **vegyes jogági jogviszonyok**, amelyeket a jogalkotás, illetve a jogalkalmazói gyakorlat más-más jogág körébe sorol, illetve a jogviszony mindkét (több) jogág jellemzőit is hordozza (pl. közszolgálati jog, szabálysértés).

⁸⁵ Vö. Fazekas (szerk.) i. m. 65. o.

1.9. FELHASZNÁLT IRODALOM:

BERÉNYI Sándor: Magyar Államigazgatási jog. Általános rész. BM Könyvkiadó, Budapest, 1984.

CHRONOWSKI Nóra: Alkotmányjog. Jogi Szakvizsga Segédkönyvek. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2013.

FÁBIÁN Adrián: Közigazgatás-elmélet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2010.

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

IVANCSICS Imre – Fábián Adrián: Bevezetés a közigazgatástanba. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2003.

Közigazgatási szakvizsga. Általános közigazgatási ismeretek. II. Modul: Jogalkotási és jogalkalmazási ismeretek. Jegyzet. NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest, 2015.

LŐRINCZ Lajos (szerk.): Közigazgatási jog. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2007.

MAGYARY Zoltán: Magyar Közigazgatás, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

PETRÉTEI József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013.

SAMU Mihály: Jogpolitika. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2008.

2. A KÖZIGAZGATÁS TEVÉKENYSÉGE

2.1. AZ IGAZGATÁS ÉS A KÖZIGAZGATÁS MEGHATÁROZÁSA

2.1.1. AZ IGAZGATÁS FOGALMA

Az **igazgatás** az emberi együttműködéshez kapcsolódó folyamatos tevékenység, amely biztosítja a közös cél eléréséhez szükséges személyi, tárgyi feltételeket és a munka összhangját. Az igazgatás valamely főtevékenységhez kapcsolódó olyan kiegészítő, „kiszolgáló”, összehangoló tevékenység, amely több emberből álló szervezett egységet (szervezetet) feltételez. Lényeges fogalmi ismérv a közös cél, hiszen az igazgatás meghatározott célkitűzés hatékony megvalósításáért történik. Az eredményes együttműködés feltételezi a megfelelő személyi és tárgyi feltételek biztosítását is.

Az igazgatás fogalmából következik, hogy az igazgatásnak mind az alanya, mind a tárgya emberek bizonyos csoportja. Az **igazgatás alanya** társadalmi funkciót ellátó „létező” szervezet, amelynek keretében az igazgatást kifejtik. Az **igazgatás tárgyát** az embereknek az a (szintén szervezett) csoportja jelenti, amelyre nézve az igazgatás alanya kifejtje a tevékenységét. A modern társadalmakban az igazgatás alanya önálló, kifejezetten igazgatási tevékenységre létrejött speciális szervezetrendszer, tárgya pedig a szervezett társadalom bizonyos része, illetve egésze.

Az **igazgatás tartalmára** vonatkozó felfogások megegyeznek abban, hogy az igazgatási tevékenység mindig folyamatot jelent, amely két fő részből, egy előkészítő és egy – a döntést követő – kivitelező szakaszból áll. Az előkészítő szakasz első fázisa a döntéshez szükséges információk összegyűjtése és feldolgozása. Az információáramlás különböző információs csatornákon (írásban, szóban, számítógépen, telefonon stb.) valósulhat meg. A korszerű technikai eszközök lehetővé teszik a gépi információs rendszerek rendkívül hatékony működését. A rendelkezésre álló információk alapján kerül sor a tervezésre, amelynek során különböző megoldási lehetőségek és azok megvalósításának feltételei kerülnek kidolgozás-

ra. Ezután következik a **döntés meghozatala**, ami e folyamat központi eleme. Az alapvető döntéseket nem az igazgatás (mint szervezet) hozza, hanem a szervezet vezetője (irányítója). A kivitelezés első fázisa a meghozott döntés végrehajtása. Ennek során meg kell határozni a végrehajtás személyi és tárgyi feltételeit, illetve meg kell szervezni a végrehajtó szervezeten belüli munkamegosztást. A munkamegosztás minden esetben koordinációt feltételez, a feladatok összehangolására egyébként az igazgatás valamennyi szakaszában sor kerül. A kivitelező szakasz (és egyben az igazgatás) a végrehajtás ellenőrzésével zárul, amely kontroll-funkcióján kívül egyúttal információkkal is szolgál a végrehajtás, illetve az egész igazgatási folyamat sikere érdekében.

2.1.2. A KÖZIGAZGATÁS MEGHATÁROZÁSA

A közigazgatás a társadalomban működő igazgatási rendszerek egyik fajtája, mégpedig az állam egységes (integrált) igazgatási rendszere, s mint ilyen, az állami feladatok tényleges megvalósítását látja el. A közigazgatás **tartalmi elemei** – jelesül: a döntés előkészítése, illetve végrehajtása – megegyeznek az igazgatás összetevőivel. Eltérés van azonban az igazgatás és a közigazgatás alanyát, valamint tárgyát illetően. A közigazgatás **alanyai** ugyanis azok a szervek, amelyek a közigazgatás két alrendszerének (államigazgatás, illetve önkormányzati igazgatás) valamelyikébe sorolhatók. A közigazgatás **tárgya** az államilag szervezett társadalom.

A közigazgatás **sajátosságai** egyúttal a közigazgatás fogalmi ismérveinek is tekinthetők. A közigazgatás – mint az állam integrált igazgatási rendszere, és mint az államszervezet egyik alrendszere – a legnagyobb szakigazgatási rendszer, melynek tevékenysége az egész társadalomra kiterjed. A közigazgatás lényeges vonása a **politikai hatalomnak való relatív alárendeltség**, amely elsősorban az alábbiakban nyilvánul meg:

- A közigazgatás egyik alapvető funkciója a jogszabályi formában megjelenő politikai (kormányzati) döntések realizálása, végrehajtása.
- A közigazgatás csúcspozícióit betöltő személyek (a kormánytagok és a központi államigazgatási szervek vezetői) többnyire „hivatásos” politikusok, vagy a kormányzati politikai hatalom képviselői, támogatói.
- A hatalmon lévő politikai erők – a közigazgatás működésének finanszírozásával – befolyásol(hat)ják a közigazgatás rendelkezésére álló személyi és tárgyi feltételek mennyiségét és minőségét, ezáltal a működés hatékonyságát, eredményességét.

A közigazgatás a **jog által meghatározott keretek** között működik. A közigazgatás tevékenységére, szervezetére és működésére vonatkozó szabályok összessége a jogrendszer egyik elkülönült ágának, a közigazgatási jognak a matériája. A közigazgatási jog létrejöttének fő indoka a közigazgatási szervek közhatalmi jogosítványokkal való felruházása volt. Az állami **közhatalommal rendelkező** különösen a közigazgatás jogszabályalkotó és hatósági jogalkalmazó tevékenységében nyilvánul meg.

A közigazgatás feladatainak ellátására – a közigazgatást megillető jogosítványokkal és hatáskörökkel rendelkező – **elkülönült szervezetrendszer** jött létre. Az államigazgatási szervek elsősorban a központi és a területi igazgatási feladatokat látják el, az önkormányzatok feladata pedig a területi és helyi közigazgatási feladatok – elsősorban a helyi közszolgáltatások – biztosítása. A két alrendszer nem bontja meg a közigazgatás egységét.⁸⁶ Az államigazgatási és az önkormányzati szerveknél professzionális tisztviselői kar végzi az igazgatási tevékenységet. A közigazgatási feladatok ellátásában – jogszabályi felhatalmazás alapján és keretben – más szervek is ellátnak/elláthatnak közigazgatási feladatokat.

A közigazgatás **tevékenysége** – az állami feladatok sokrétűségéből adódóan – rendkívül változatos. A számos tevékenység közül – az alábbiakban – a legjelentősebbeket emeljük ki.

2.2. AZ IGAZGATÁS TEVÉKENYSÉGFAJTÁI

A tevékenységfajta fogalma azt mutatja, hogy az egyes államigazgatási feladatokat milyen módon, milyen eszközök igénybevételeivel és milyen igazgatási tevékenység révén látják el.⁸⁷ A közigazgatási tevékenységfajták többféleképpen tipizálhatók. Az egyes tevékenység típusok tartalmára, jelentőségére vonatkozóan a közigazgatás-elméletben számos felfogás ismert. A különböző nézetek megegyeznek a tekintetben, hogy a közigazgatási tevékenységfajták **hagyományos** (a jogalanyok közötti kapcsolat alapján történő) **osztályozásának** – azaz a hierarchikus és hierarchián kívüli igazgatás közötti megkülönböztetésnek – meghatározó jelentőséget tulajdonítanak. E felosztás kiindulópontja, hogy az államigazgatási szervek jellemzően egy hierarchikus viszony részesei, emellett azonban működésük során a hierarchián kívüli igazgatás valamely eszközét alkalmazzák.

⁸⁶ Vö. Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

⁸⁷ Temesi István: Az államigazgatás tevékenységfajtái. in. Közigazgatási szakvizsga. Államigazgatás. Jegyzet. NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest, 2015. 64. o.

A hierarchikus kapcsolatokra épülő tevékenységek alá-fölérendeltségi kapcsolatot feltételeznek, ebből következően címzettjei mindig a közigazgatási szervezetrendszerhez tartozó szervek. Hierarchikus kapcsolatra épülő tevékenységfajták: az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés (bizonyos típusai).

A hierarchián kívüli igazgatás körébe tartozó tevékenységek jogalanyainak vonatkozásában két lehetőség állhat fenn. Az első, hogy mindkét jogalany közigazgatási szerv, ám ezek egymással mellérendeltségi viszonyban állnak (pl. a megyei önkormányzat és a megyei kormányhivatal.) A másik eshetőség, hogy az egyik jogalany közigazgatási szerv, a másik fél pedig nem tartozik a közigazgatás rendszerébe (pl. állampolgár, vagy más szervezet.)

Gyakori és bevett osztályozási mód az igazgatási tevékenységekre vonatkozóan a szervezetrendszeri, illetve a szervezetrendszeren kívüli igazgatás közötti különbségtétel, amelyben nem a tevékenységben részt vevő szervek között fennálló kapcsolat, hanem a **jogalanyok jogállása** a distinkció alapja. (Természetesen a kétfajta csoportosításban vannak átfedések).

A szervezetrendszeri igazgatás címzettje mindig közigazgatási feladatot ellátó szerv, amely állhat hierarchikus, vagy mellérendeltségi viszonyban az igazgatási tevékenységet végző szervvel. A közigazgatási szervezetrendszerhez tartozó szerv irányában – éppen a szervezetrendszerhez tartozás okán – szervezeti vagy más néven „igazgatási hatalom”⁸⁸ mutatható ki, gyakran a közhatalmi igazgatásra jellemző formák és jogi eszközök útján.⁸⁹ Amennyiben az igazgatási tevékenység tárgya (címzettje) nem közigazgatási szerv, **szervezetrendszeren kívüli igazgatásról** beszélünk. A szervezetrendszeren kívüli igazgatás jogalanyai jellemzően természetes személyek, gazdálkodó szervezetek, társadalmi szervezetek. Lehet a szervezetrendszeren kívüli igazgatásnak közigazgatási szerv is a címzettje, amikor nem ebbéli minőségében kerül kapcsolatba az igazgatási tevékenységet végző szervvel. Szervezetrendszeren kívüli igazgatás esetén természetesen szó sem lehet hierarchiáról. A szervezetrendszeren kívüli igazgatás körébe tartozik például a hatósági jogalkalmazó tevékenység.

⁸⁸ Az igazgatási hatalom fő jellemzője, hogy az „igazgató szervnek” parancsolási joga van az alárendelt szerv felé, ennek kikényszerítéséhez azonban nem vehet (vesz) igénybe állami közhatalmat.

⁸⁹ Patyi – Varga Zs. i. m. 175. o.

2.3. AZ IRÁNYÍTÁS

2.3.1. AZ IRÁNYÍTÁS FOGALMA

Az irányítás mindig két (jogi értelemben) különálló szerv között megvalósuló olyan tevékenység, amely hierarchikus kapcsolatot feltételez a szervek között. (Más megközelítésben⁹⁰ szervezetrendszeri tevékenységnek is tekinthető, hiszen mindkét szerv a közigazgatási szervezetrendszer része.) Az irányítási tevékenységet végző (irányító) szerv és az irányítás címzettje (az irányított) egymástól **elkülönült jogalanyok**, így az irányító szerv **kívülről hat** az irányítottra. Az irányítás legfontosabb jellemzője, hogy minden esetben uralmi viszonyt jelent, melynek következtében az irányító szerv **meghatározó befolyást** gyakorol az irányított viszonyaira. Ehhez meglehetősen széles eszköztár áll az irányító szerv rendelkezésére.

Az irányítási tevékenységet a szakirodalom általában két területre bontja, szervei és szakmai irányítás között tesz különbséget.⁹¹ A **szervei irányítás** (minthogy a szervei viszonyok nagyjából azonosak)

- a szerv létesítésével, megszüntetésével,
- átszervezésével, fejlesztésével,
- személyi, tárgyi és anyagi feltételek biztosításával,
- a belső szervezeti rend kialakításával és a vezetés meghatározásával

összefüggő viszonyokhoz kapcsolódik.⁹² A **szakmai irányítás** alapvetően a szerv funkcióival hozható összefüggésbe. A szervek funkciói, feladatai meglehetősen változatosak a közigazgatásban, így az ehhez kapcsolódó szakmai irányítás egyes elemei nem határozhatók meg általánosan (mint a szervei irányítás esetén.) Ahogy az korábban kifejtésre került,⁹³ az irányítás nem csak tevékenység, hanem két szerv között tartósan fennálló közigazgatási jogviszony is, amelyet anyagi jogi normák hoznak létre és határozzák meg a tartalmát. **Folyamatos (tartós) a jogviszony** akkor is, ha az irányító szerv huzamosabb ideig nem gyakorolja irányítási jogosítványait, ezzel általában nem valósít meg mulasztásos jogsértést. Sőt, az alárendelt szerv az irányító szerv beavatkozásának hiányában is képes (köteles) a megfelelő működésre, feladat- és hatásköreinek gyakorlására.

⁹⁰ Ld. pl. Patyi András – Varga Zs. András: Általános közigazgatási jog, Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009. 179. o.

⁹¹ Ld. pl. Ivancsics Imre – Bércesi Ferenc: A felügyeleti ellenőrzés, *Magyar Közigazgatás* 2003. 2. sz.

⁹² Vö. Patyi i. m. 181. o.

⁹³ Ld. 1. modul. Közigazgatási jogviszonyok című részt

2.3.2. AZ IRÁNYÍTÁS ESZKÖZEI

Az irányítás eszközeit két csoportra szokás osztani: **jogi és nem jogi eszközökre**. A jogi eszközök normatív, illetve egyedi eszközöket jelentenek. A **normatív irányítási eszközök** körébe a jogszabályok, valamint a közjogi szervezetszabályozó eszközök tartoznak. Természetesen ezek kibocsátására nem jogosult minden közigazgatási szerv, hanem csak azok, amelyeket az Alaptörvény jogalkotási hatáskörrel ruház fel. Az egyedi jogi eszközök meglehetősen sokfélék. Ezek közül az irányítás során csak azok jelennek meg, amelyek alkalmazását a jogszabály az adott jogviszonyban lehetővé teszi. Az egyedi jogi eszközök közé az alábbiak sorolhatók.

- Az irányító szervet megilleti szerv **alapításának, átszervezésének, vagy megszüntetésének** joga.
- Az irányító az irányított szerv felett ún. **személyzeti jogkörrel** rendelkezik, ez magában foglalja a szerv vezetőjének kinevezését, felmentését, és a vezetővel kapcsolatos más munkáltatói jogokat (pl. fegyelmi jogkör, illetmény megállapítása).
- Megilleti a szervet az **ellenőrzési jogkör** is, azaz az irányított szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése.
- Az irányítási jogkör lényeges összetevője a **konkrét** (egyedi ügyben kiadott) **utasítás**. Az utasítás – amely kiterjedhet feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására – jelentősen korlátozza az irányított szerv (egyébként szinte ugyanilyen „vezetői jogkörrel” rendelkező) vezetőjét.
- Különös jelentősége van az irányító szerv konkrét ügyekben való **döntési jogkörének**, amely jogszabályban meghatározott esetekben az egyedi döntés, az irányított szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyását jelenti.
- Általában megilleti az irányítót az **aktus-felülvizsgálati jog**, ami a döntések megsemmisítését, szükség esetén új eljárás lefolytatására való utasítás jelent. Az aktus-felülvizsgálati jogkör terjedelme változó: lehet törvényességi, célszerűségi, szakmai, vagy pénzügyi szempontú a felülvizsgálat.
- Megilleti az irányítót
 - a szerv szervezeti és működési szabályzatának (**SzMSz**) jóváhagyása,
 - a költségvetési törvény keretei között a szerv **költségvetési előirányzatának** és létszámkeretének meghatározása,
 - **jelentéstételre** vagy beszámolóra **kötelezés**.

Amennyiben az irányítót valamennyi fent felsorolt jogi eszköz (hatáskör) megilleti, akkor ún. **teljes irányítási jogkörrel** rendelkezik. Amennyiben az irányítási jogköröket nem egyetlen közigazgatási szerv, hanem két szerv gyakorolja, **megosztott irányítási jogkörről** beszélünk. Ennek lényege, hogy bizonyos – jogszabály által meghatározott ügycsoportokban – más szerv gyakorolja a szervezetirányítási jogköröket (alapítás, megszüntetés, átszervezés, munkáltatói jogkörök, SzMSz jóváhagyása) és más szerv a tevékenység irányításával összefüggő (szakmai irányítási) hatásköröket.⁹⁴ Megosztott irányítási jogkör gyakorlói nemcsak államigazgatási szervek, hanem önkormányzatok, illetve a közintézetek is lehetnek.

Az irányítás **nem jogi eszközei** közé sorolunk minden – jogilag nem, vagy csak kevésbé szabályozott – cselekményt, amelynek segítségével az irányító befolyást tud gyakorolni az alárendelt szerv működésére (pl. továbbképzés, premizálás, figyelemfelhívás stb.).

2.3.3. AZ IRÁNYÍTÁS SZABÁLYOZÁSA

Az irányítás tartalmát, eszközeit korábban csak jogirodalom igyekezett meghatározni, egy évtizede azonban tételes jogi reguláció is létezik erre vonatkozóan. A hatályos szabályozás (a Ksztv.)⁹⁵ – amely az irányítás jogi eszközeit tartalmazza – korántsem nevezhető általánosnak, a törvény hatálya ugyanis csak államigazgatási szervekre terjed ki, másrészt lehetőséget biztosít arra, hogy a törvény rendelkezéseitől más (törvényi szintű) szabályozás eltérjen. A Ksztv. – indokolatlanul – különbséget tesz az államigazgatási szerv (testület) **szervezetirányítása** és az állami vezetők, illetve az államigazgatási szervek **vezetői tevékenységének** irányítása között. A Ksztv. a szervezetirányítási jogköröket az alábbiak szerint határozza meg:

- „az államigazgatási szerv alapítása, átalakítása, valamint megszüntetése,
- az államigazgatási szerv vezetésére kinevezés, vezetői megbízás adása, az államigazgatási szerv vezetőjének felmentése, a vezetői megbízás visszavonása, és – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – az államigazgatási szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása,
- *az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése,*
- *az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása,*
- *az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás,*

⁹⁴ Fábián Adrián: Közigazgatás-elmélet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2010. 49. o.

⁹⁵ központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.)

- *jogszabályban meghatározott esetekben az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása,*
- *egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,*
- *jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés,*
- *az államigazgatási szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint a [...] törvényben meghatározott személyes adatok kezelése” [Ksztv. 2. § (1) bek].*

A felsorolásból világos, hogy – bár az irányított szervezet teljes szervezeti alárendeltségét eredményezik – nem tartalmazza a jogirodalom által (fent) nevesített valamennyi irányítói jogosultságot.

A vezetői tevékenység irányítására vonatkozó törvényi szabályozás a következő irányítási jogköröket nevesíti:

„Az államigazgatási szerv szervezeti egysége vezetője tevékenységének irányítása alatt – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a kormányzati igazgatásról szóló törvény szerinti, az egyes tisztségviselők tevékenységének irányításával kapcsolatos hatásköröket kell érteni.” (Ksztv. 3. §)

A fentiek ismeretében megállapítható, hogy a vezetői tevékenységhez kapcsolódó irányítási jogkörök a szervezetiirányítás körében is értelmezhető, releváns irányítási eszközök. A közigazgatási szerv és vezetője tevékenységét csak látszólag lehet egymástól elválasztani. Az irányítói hatalom ugyanis szükségszerűen a közigazgatási szerv vezetőjén keresztül fejt ki hatását.⁹⁶

A törvény meghatározza az irányítás legáltalánosabb korlátait is: a hatáskörelvonás tilalmát és a döntések megváltoztatásának tilalmát.

(„Ha törvény kivételt nem tesz, az irányítási hatáskör gyakorlója az irányított államigazgatási szerv hatáskörét nem vonhatja el és döntését nem változtathatja meg.” [Ksztv. 2. § (2) bek.]

⁹⁶ Fábán: i. m. 46. o.

2.4. A VEZETÉS

Az **igazgatás** folyamatán belüli munkamegosztás⁹⁷ következtében az egyes funkciók differenciálódtak, az igazgatás központi elemének alanyai – azaz a döntés meghozói – az egyéb tevékenységet végzők közül **meghatározó pozícióba** kerültek, így alakult ki a vezetés. A vezetés olyan tevékenység, ami az egész igazgatási szervezetre hatást gyakorol.

A vezetés és az irányítás egymáshoz szorosan kapcsolódó tevékenységek, az irányítás ugyanis – mint ahogy arra fent utaltunk – a vezetésen (a szerv vezetőjén) keresztül fejti ki hatását. A vezetés mindig **konkrét szerven belül** megvalósuló tevékenység, azaz a vezetés alanya (a vezető) és a vezetés tárgya (az igazgatási szervezet) egy szerven belül található.

A **vezető** a szervezeten belül – de annak csúcán – elhelyezkedő, hatalmi pozícióban lévő, szervező, koordináló, döntéshozó („parancsolási”)⁹⁸ jogkörrel rendelkező szerv vagy személy. A vezető szerven belüli hatalmi (uralmi) helyzete meghatározza a vezetői jogállás alapját, hogy ti. a vezetőnek a többiek engedelmeskedni kötelesek.⁹⁹

A vezető feladata, hogy kitűzze a szerv által elérendő célokat (vagy legalább részt vegyen a célkitűzésben), gondoskodjon a cél eléréséhez szükséges feltételekről, meghozza az ehhez szükséges döntéseket és ellenőrizze a végrehajtást. Láttuk, hogy mindezek – az alapvető döntések meghozatalának kivételével – az **igazgatás** tartalmi elemei is egyúttal. A két tevékenység közötti **különbség az alanyokban** és a tevékenység **tárgyában** ragadható meg. A vezető ugyanis hatalmi pozícióban van (szemben az igazgatási tevékenységet végzővel), sőt a vezetés a teljes igazgatási tevékenységre kiterjed, ezért nevezik az „igazgatás igazgatásának”. (Ilyen megközelítésben az irányítás a „vezetés igazgatása”). Ami a két tevékenység tárgyban eltérését jelenti: a döntési jogkör elsősorban vezetői jogkör, az igazgatási tevékenységet végző szerv – alapvető kérdésben – nem hozhat döntést.¹⁰⁰

⁹⁷ Ld. az 1. pontban írtakat.

⁹⁸ Vö. Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. (Budapest, 1942) 541. o.

⁹⁹ Vö. Patyi – Varga Zs. 180. o.

¹⁰⁰ A vezetés és az igazgatás elhatárolását ld. Szamel Lajos: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1963. 81–95. o.

2.5. A FELÜGYELET

A felügyelet – az irányításhoz hasonlóan – két közigazgatási szervet és közöttük fennálló **hierarchiát** feltételez. A felügyelet azonban nem eredményez olyan teljes szervezeti alárendeltséget, mint az irányítás. A felügyeleti jogviszony tartalma a felügyelt szerv tevékenységének **meghatározott szempontból** (szakmai, pénzügyi, törvényességi stb.) történő folyamatos figyelemmel kísérése, az ennek során észlelt hibáknak a felügyeleti jogkörben eljáró szerv beavatkozásával, intézkedésével való korrigálása. A felügyelt szerv viszonyaiba való beavatkozás mértékét, az ehhez szükséges eszközrendszert mindig jogszabály határozza meg. A felügyelet rendszerint nem általános és mindenre kiterjedő tevékenység, (korlátozott) célját szintén jogszabály határozza meg. A felügyeleti jogkörök tulajdonképpen **irányítási részjogosítványok**. A felügyelet az irányításnál kevesebb, illetve fordítva: az irányítás több a felügyeletnél. Néha csak „hangulati” különbség van köztük. Nem az elnevezés dönt, hanem a jogosítványok.

A Ksztv.-ben nevesített felügyeleti jogkörök a következők:

- (ha törvény eltérően nem rendelkezik) az államigazgatási szerv vezetőjének kinevezése, vezetői megbízás adása, az államigazgatási szerv vezetőjének felmentése, a vele kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása, továbbá, csak ezzel a jogkörrel kapcsolatban
 - az államigazgatási szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint a törvényben meghatározott személyes adatok kezelése,
 - jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés,
- az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése,
- az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatával összefüggésben az SzMSz jóváhagyásának vagy kiadásának megtagadása.

Nem illeti meg tehát a felügyeleti szervet az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítésére és szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás, jogszabályban meghatározott esetekben az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása, valamint egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására.

Nem az irányítás részjogosítványként, hanem önállóan, „tisztán” felügyeletként jelenik meg a tevékenység, ha egy széles körű autonómiával rendelkező, és ebből eredően a közigazgatási szerv irányítása alatt nem álló közigazgatási, vagy közigazgatási hatáskörrel is felruházott

szerv tevékenységéhez kapcsolódik.¹⁰¹ Ilyen típusú tevékenység a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet, illetve a köztestületek törvényességi felügyelete.

Nem minősül hierarchikus szervezetrendszeri tevékenységnek a **hatósági felügyelet**, amely a hatósági tevékenység egyik formája.¹⁰² A hatósági felügyelet lényege, hogy a felügyelt szerv a közigazgatás szervezetrendszerén kívül áll, azaz nem hierarchikus alárendeltje a felügyeletet ellátó államigazgatási szervnek. A hatósági felügyelet a jogszabályokban és más jogi aktusokban előírtak betartásának ellenőrzését jelenti, valamint azt, hogy a felügyeleti jogkörben eljáró szerv az ellenőrzés eredményétől függően intézkedést tehet, más hatáskörrel rendelkező szervet megkereshet, szükség esetén szankciót alkalmazhat. A hatósági tevékenység jellemzője, hogy valamennyi hatósági jogalkalmazó tevékenységet végző szerv ellát ún. általános hatósági felügyeletet, hiszen ellenőrzi, hogy a címzett betartja-e (követi-e) a jogalkalmazói aktusban foglaltakat. (Például az építési hatóság ellenőrzi, hogy betartják-e az építési engedélyben foglaltakat. A közigazgatásban felügyeleti szerveknek nevezett (általában szakigazgatást végző területi államigazgatási) szervek ellenőrzik a jogszabályokban foglaltak betartását, jogsértés esetén intézkedés megtételére is jogosultak (**speciális hatósági felügyelet**). (Ilyen tevékenységet (is) folytat például a fogyasztóvédelmi hatóság, vagy az ÁNTSZ).

2.6. AZ ELLENŐRZÉS

Az ellenőrzés általában a hierarchikus államigazgatásban az irányítás vagy a felügyelet **részjogsítványaként** (eszközeként) jelenik meg. (Olyannyira, hogy az irányítás elképzelhetetlen ellenőrzési jogkör nélkül, de a felügyeletnek is lényeges összetevője ez a tevékenység.¹⁰³) Az ellenőrzés az ellenőrzött szerv jogszabályban vagy más jogi aktusban (hatósági határozat, alapító, okirat, vezetői utasítás stb.) meghatározott feladatellátásának, vagy kötelezettségteljesítésének – bizonyos szempontok szerinti – **figyelemmel kísérése**. Az ellenőrzés szempontjait (törvényességi, hatékonysági, célszerűségi stb.) és az ellenőrzés terjedelmét **jogszabály határozza meg**. Az ellenőrzés olyan tevékenység tehát, melynek célja mindig ténymegállapítás, információk szerzése, abból következtetések levonása, mind az okokra, mind a jövőbeni végzendő cselekményekre nézve.¹⁰⁴

¹⁰¹ Kilényi Géza (szerk.): A közigazgatási jog nagy kézikönyve. Complex Kiadó, Budapest, 2008. 21. o.

¹⁰² Erről ld. lejjebb.

¹⁰³ Patyi – Varga Zs. i. m. 190. o.

¹⁰⁴ Szamel i. m. 162. o.

Az ellenőrzés lehet átfogó (az ellenőrzött szerv egész tevékenységére kiterjedő), **szakirányú** (résztevékenységre vonatkozó), vagy konkrét (pl. utasítás végrehajtására, vagy egyedi ügyre irányuló).

Az Ákr. által szabályozott **hatósági ellenőrzés** a hatóság által végzett, a szervezeti rendszeren kívülre irányuló ellenőrzés egyik fajtája, a hatósági felügyelet gyakorlásának egyik eszköze. A hatósági ellenőrzés hivatalból vagy – ha azt törvény vagy kormányrendelet nem zárja ki vagy nem korlátozza – az ügyfél kérelmére indul meg. Az ügyfél csak saját maga hatósági ellenőrzés alá vonását kérelmezheti. A hatóság ellenőrzi:

- a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint
- a végrehajtható döntésekben foglaltak teljesítését.

A hatósági ellenőrzés eszközei:

- adatszolgáltatás, iratbemutatás és egyéb tájékoztatás kérésével megvalósuló ellenőrzés,
- helyszíni ellenőrzés, vagy
- ha jogszabály lehetővé teszi, a helyszínen vagy a hatósági nyilvántartáshoz telepített, illetve a folyamatba beépített ellenőrző rendszerből történő táv-adatszolgáltatás útján történő ellenőrzés.

Jogszabály időszakos vagy folyamatos adatszolgáltatási kötelezettséggel megvalósuló, valamint folyamatos ellenőrzést is elrendelhet.

Amennyiben **az ellenőrzés „tisztá” formájában** (önálló ellenőrzés) – azaz nem az irányítás vagy a felügyelet részeként jelenik meg – akkor az ellenőrzést végző szerv csak javaslatot tehet az ellenőrzés során feltárt fogyatékoságok megszüntetésére, illetve a szerv tevékenységének hatékonyabbá tételére nézve.¹⁰⁵

2.7. HATÓSÁGI JOGALKALMAZÁS

A közigazgatás klasszikus tevékenységének a **jogalkalmazás** tekinthető. A jogalkalmazás szervezetrendszeren kívüli tevékenység (így természetesen a hierarchiát is nélkülözi). A jogalkalmazás címzettje ugyanis a **közigazgatás szervezetrendszerén kívüli** természetes személy, vagy más szervezet. Jogalkalmazó tevékenységük során az államigazgatási szervek – jogérvényesítés céljából – a bíróság jogalkalmazó tevékenységéhez hasonlóan, egyedi ügyben absztrakt (jog)szabályok alapján döntenek, jogokat, illetve kötelezettségeket állapítanak

¹⁰⁵ Kitény i. m. 19. o.

meg. (Ez a tevékenység azonban számos elemében eltér a bíró jogalkalmazástól.¹⁰⁶) A hatósági jogalkalmazás jogalanyai a hatósági jogkörrel felruházott közigazgatási szerv, illetve a másik oldalon természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet (ügyfél). A jogalkalmazó tevékenység során a **hatósági jogkörrel rendelkező szerv** a jogi normák előírásait közhatalom birtokában érvényesítheti a szervezetrendszeren kívüli jogalanyokkal (ügyfelekkel) szemben. Hatósági jogkörrel csak jogszabály ruházhat fel közigazgatási szervet.

A hatósági jogalkalmazás tartalmával összefüggésben érdemes röviden összefoglalni a legfontosabb hatósági döntésfajtákat.

Hatósági engedélyezésre akkor van szükség, pontosabban jogszabály akkor teszi kötelezővé, ha azt valamilyen közérdek, vagy mások jogainak, jogos érdekének védelme szükségessé teszi.¹⁰⁷

Hatósági kötelezés kiváltó oka lehet az ügyfél jogellenes magatartása, ez azonban nem szükségképpen előfeltétel. (Pl. adófizetési kötelezettség.) Mindig jogsértő magatartás a feltétele a **hatósági szankcionálásnak**.

Jogszabályi rendelkezés alapján, jogszabályban meghatározott adattartalommal **hatósági nyilvántartást** vezet a hatóság.

Tény, adat, jogosultság vagy állapot igazolására **hatósági bizonyítványt**, adat vagy jog rendszeres igazolására **hatósági igazolványt** állít ki a hatóság.

Kivételt jelent – az előzőekben tárgyaltakhoz képest – a **hatósági ellenőrzés**, ez ugyanis nem aktus kibocsátásra irányuló tevékenység (de a következménye lehet döntés). Hatósági ellenőrzés során a hatóság egyrészt a jogszabályban foglaltak, másrészt a hatósági határozatban foglaltak betartását ellenőrzi.

¹⁰⁶ A bírói jogalkalmazás (igazságszolgáltatás) célja mindig jogvédelem biztosítása, a közigazgatási szervek jogalkalmazó tevékenysége pedig közfeladatok megvalósítására irányul. A közigazgatási jogalkalmazás során kibocsátott aktusok konstitutív jellegűek, a bírói ítéletek minden esetben deklaratívak. A közigazgatási szervek jogalkalmazásuk során főszabályként a közigazgatási jog és a pénzügyi jog szabályait alkalmazzák. Az eljárás legfontosabb – a bírósági eljárástól eltérő – jellemzői, hogy nincs per, az eljárás hivatalból vagy kérelemre indulhat, a jogsértések orvoslásánál a rendes jogorvoslat mellett meghatározó szerepe van a felettes szervek felügyeleti jogának.

¹⁰⁷ Kilenyi i. m. 55. o.

2.8. A MELLÉRENDELTSÉGI KAPCSOLATON ALAPULÓ TEVÉKENYSÉGEK

A mellérendeltségi kapcsolaton alapuló tevékenységek megjelenhetnek mind a szervezetrendszeri, mind a szervezetrendszeren kívüli igazgatásban. A **szervezetrendszeri igazgatáson belüli** tevékenység során – mellérendeltségi kapcsolat esetén – sem igazgatási, sem közhatalom nem jelenik meg. A mellérendeltségi jogviszonyban álló jogalanyok egymással szembeni jogai és kötelezettségei között ugyanis „szinkronitás” van, azaz a szervek nagyjából azonos jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek.¹⁰⁸ A mellérendeltségi kapcsolatot nem jogszabály, hanem a felek megállapodása (szerződése) hozza létre, de jogszabály állapíthatja meg a megállapodás létrehozásának alapját, illetve feltételeit. A szervezetrendszeren belüli mellérendeltségi kapcsolaton alapuló tevékenység leggyakoribb formája a helyi önkormányzatok közötti társulás, illetve társuláson kívüli megállapodás.¹⁰⁹

A **szervezetrendszeren kívüli igazgatásban** jelen lévő mellérendeltségi viszony jogilag szabályozott területe a **hatósági szerződés**. Az Ákr. szerint a hatósági szerződés lényege, hogy a – az adott esetben egymással mellérendeltségi viszonyban álló – hatóság (a közérdek) és az ügyfél számára is előnyös megoldás érdekében írásban szerződést köthet. A hatósági szerződés különösen az építésügyi igazgatásban, a településfejlesztés és településrendezés körében, valamint a környezetvédelemben bizonyul sikeresnek.¹¹⁰ (Megjegyezzük, hogy a közigazgatási szerződések körébe tartozó más intézmények – a hatósági jogalkalmazás területén kívül – is igazolták létjogosultságukat. Pl. közbeszerzési szerződések, az egészségügyi szolgáltatások finanszírozási szerződésai, közoktatási megállapodások stb.¹¹¹)

A Ket. korábbi szabályaival szemben az Ákr. szerint jogszabály akár elő is írhatja hatósági szerződés megkötését.

¹⁰⁸ Vö. Patyi – Varga Zs. i. m. 194. o.

¹⁰⁹ A jogszabályok gyakran neveznek a közigazgatási szervezetrendszeren belüli jogalanyok közötti olyan kapcsolatot is szerződésnek vagy megállapodásnak, ahol egyébként hiányzik a mellérendeltségi viszony. Ezek az ún. pszeudo-szerződések általában a hatóság egyedi döntését és annak elfogadását tartalmazzák és a pénzügyi jog területén fordulnak elő leginkább, finanszírozási vagy teljesítési megállapodások keretében. (Vö. Patyi – Varga Zs. i. m. 194. o.)

¹¹⁰ Vö. Ivancsics Imre: A közigazgatási hatósági eljárás. PTE ÁJK, Pécs, 2011. 164. o.

¹¹¹ Vö. Ádám Antal: A közjogi szerződésekről. *Jura* 2004. 1. sz.

2.9. A KÖZIGAZGATÁS JOGALKOTÓ TEVÉKENYSÉGE

A jogalkotásra vonatkozó alapvető elméleti és tételes jogi ismeretanyag a Jogforrástan című fejezetben kerül részletezésre, így ehelyütt csak a legfontosabb szabályokat foglaljuk össze. A jogalkotó tevékenysége **rendeleti formában** nyilvánul meg. Az Alaptörvény rendelkezése alapján rendeletet alkothat

- a **Kormány**, törvényben nem szabályozott tárgykörben (eredeti jogalkotói hatáskörben), illetve törvény felhatalmazása alapján a törvény végrehajtására;
- a **Kormány tagja** (miniszterelnök, miniszter), törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján;
- a **Magyar Nemzeti Bank elnöke**, törvényben kapott felhatalmazás alapján;
- az **önálló szabályozó szervek vezetője**, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében és
- a **helyi önkormányzat** – feladatkörében eljárva – a helyi közügyek intézése körében, törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére (eredeti jogalkotási hatáskör), illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján (annak végrehajtására).

A Jat.-ban meghatározott közigazgatási szervek nem csak jogszabályok, hanem **közjogi szervezetszabályozó eszközök** kibocsátására is jogosultak. A testületi közigazgatási szervek normatív határozatban, a szervek egyszemélyi felelős vezetői pedig normatív utasításban állapítanak meg saját szervezetükre, az általuk irányított (vezetett) szervekre, illetve a közvetlenül alárendelt szerv szervezetére, működésére kötelező szabályokat.

Az államigazgatási szervek részt vesznek a jogalkotási eljárásban is. A Miniszterelnöki Kormányirodának, az igazságügyért felelős minisztériumnak, valamint a tárcák közigazgatási államtitkárainak meghatározó szerepük van a **jogszabályok előkészítésben** és a **jogrendszer felülvizsgálatában**.¹¹²

¹¹² Erről ld. részletesen a Jogforrástan című fejezetben írtakat.

2.10. A HATÓSÁG EGYÉB TEVÉKENYSÉGE

Az eddig ismertetett tevékenységtípusok a legfontosabbak a közigazgatás működése során. Érdemes azonban említést tenni más – szintén gyakori – közigazgatási tevékenységekről is.

Az államigazgatás **közszolgáltatás-szervező** tevékenysége nem közhatalom birtokában és nem jogi eszközökkel végzett tevékenység. A közigazgatás-szervező tevékenység ellátása többféle módon lehetséges. A leggyakoribb, hogy a közigazgatási szerv a közszolgáltatások biztosítására, illetve megszervezésére egy szervezeten és jogilag önálló, szakmailag a feladat ellátásra specializálódott szervezetet hoz létre, vagy bíz meg a feladat végzésével.¹¹³ Ezeket a szervezeteket **intézet**nek nevezi a közigazgatási jog, melynek két típusát különböztetjük meg. A humán közszolgáltatásokat (oktatás, kultúra, egészségügy stb.) az általában nem piaci alapon működő **közintézetek** látják el. A gazdasági közszolgáltatásokat (pl. energiaszolgáltatás, vízellátás, csatornázás, köztisztasági szolgáltatás) gyakran profitorientáltan működő **közüzemek** nyújtják, sok esetben piaci áron. (A gazdasági társaságok formájában működő szervezeteket is közüzemnek tekintjük a vonatkozó törvényi szabályozás¹¹⁴ alapján.) Lehetőség van arra is, hogy a közigazgatási szerv magántulajdonban álló **gazdasági társasággal**, vagy más szervezetekkel kössön szerződést közszolgáltatás ellátására.¹¹⁵ Természetesen a közigazgatási szerv maga is elláthatja a közszolgáltatás biztosítását, ez azonban elég ritka.

„Speciális” igazgatási tevékenységnek minősül a közigazgatási szervek **belső igazgatása**, ilyenkor ugyanis a tevékenység nem szervezen kívüli igazgatottra irányul. A szerv „önigazgatása” jogi és nem jogi eszközök felhasználásával történik. A hivatali szervekre (munkaszerv) irányuló belső munkaszervezési feladatokat egyrészt jogszabályok, nagyobb részben a jogszabályi felhatalmazás alapján kiadott normatív eszközök (szervezeti és működési szabályzat, ügyrend, egyéb belső szabályzatok) alkotják.

A közigazgatás gyakran végez **nem jogi tevékenységet**. Ezek közös jellemzője a **szolgáltató jelleg**, amely valamilyen közigazgatási feladat végrehajtásához kapcsolódik.

A közigazgatás **gazdálkodó tevékenysége** a költségvetési gazdálkodásból (azaz a költségvetés végrehajtásából), a kincstári vagyon kezeléséből és az állam vállalkozói vagyonának kezeléséből tevődik össze.

¹¹³ Temesi i. m. 73. o.

¹¹⁴ „A közüzem feladata, hogy a közszükségletet kielégítő alapvető szolgáltatásokat folyamatosan biztosítsa. A közüzemi vállalatok körét a Kormány állapítja meg.” Az állami vállalatokról szóló 1977. évi VI. törvény 45. §. (1)–(2) bek.

¹¹⁵ „A közfeladatok ellátásában államháztartáson kívüli szervezet jogszabályban meghatározott rendben közreműködhet.” Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 3/A. § (2) bekezdés.

Szolgáltató jellegű, nem jogi tevékenység – egyebek mellett – a közigazgatási szervek információnyújtása, a felvilágosítás, az ajánlás és a figyelmeztetés.¹¹⁶

Nem jogi tevékenység a szinte valamennyi közigazgatási szerv által végzett **tervezés** sem. Itt azonban nem szolgáltatásról van szó, hanem arról, hogy a közigazgatási szerv megfelelő mennyiségű és minőségű információ felhasználásával meghatározza bizonyos időszakokra szülő feladatait.

¹¹⁶ Vö. Fábán i. m. 117. o.

2.11. FELHASZNÁLT IRODALOM:

BERÉNYI Sándor: Magyar Államigazgatási jog. Általános rész. **BM Könyvkiadó, Budapest, 1984.**

FÁBIÁN Adrián: Közigazgatás-elmélet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2010.

IVANCSICS Imre – BÉRCESI Ferenc: A felügyeleti ellenőrzés. *Magyar Közigazgatás*, 2003., 2. sz.

IVANCSICS Imre – Fábián Adrián: Bevezetés a közigazgatástanba. **Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2003.**

IVANCSICS Imre: Az irányítás és felügyelet jogtudományi problémái. in Fogarasi József (szerk.): Az irányítás és felügyelet közigazgatási dilemmái. Unió Lap és Könyvkiadó Kft., 1994. 35-45. o.

IVANCSICS Imre: A közigazgatási hatósági eljárás. PTE ÁJK, Pécs, 2011.

KILÉNYI Géza (szerk.): A közigazgatási jog nagy kézikönyve. **Complex Kiadó, Budapest, 2008.**

LŐRINCZ Lajos (szerk.): Közigazgatási jog. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2007.

MAGYARY Zoltán: Magyar Közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942.

PATYI András – VARGA Zs. András: Általános közigazgatási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009.

SZAMEL Lajos: Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1963.

TEMESI István – LINDER Viktória: Közigazgatási szakvizsga. Államigazgatás. Jegyzet. NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest, 2015.

3. A MAGYAR ÁLLAMIGAZGATÁS RENDSZERE

3.1. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS FOGALMA, RENDSZERE

Az államigazgatás a közigazgatás egyik **alrendszere**. Az államigazgatás (hasonlóan az önkormányzati igazgatáshoz) közigazgatási feladatokat valósít meg, általában az állami feladatok közül azokat, amelyeknek nincs közvetlen lokális kötődése, amelyek nem tekinthetők ún. helyi közügynek.

Az államigazgatás – eltérően az önkormányzati igazgatástól – **„felülről” (kormányzati szintről) szerveződik**, az államigazgatás szervezeti rendjére, működésére a Kormány meghatározó befolyást gyakorolhat (mint a „közigazgatás legfőbb szerve”, az államigazgatás legfelsőbb szintű irányítása keretében).

Az államigazgatási szervezetrendszer felépítése **piramisszerű**: az államigazgatási szervek – néhány kivételtől eltekintve – közvetve (más államigazgatási szervén keresztül) vagy közvetlenül a Kormány irányítása alatt állnak.¹¹⁷

A központi közigazgatási (államigazgatási) szervek – különösen a Kormány – az államigazgatási szervezetrendszer meghatározó, kiemelkedő jelentőségű elemei. Jelentőségüket egyrészt az adja, hogy

- illetékességük az egész országra kiterjed, másrészt
- ezeknél a szerveknél összpontosulnak a közigazgatás stratégiai és operatív jellegű döntési hatáskörei, ezáltal
- tevékenységük túlmutat a közigazgatás keretein, kihat az egész állami-társadalmi működésre (kormányzás).

¹¹⁷ Fábíán Adrián: Közigazgatás-elmélet. (Dialog Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2010) 104. o

Az államigazgatási rendszeren belül tipikus a szervezeti **alá-fölérendeltség**, de számos relációban mellérendeltségi (kooperatív, koordinatív) kapcsolatok állnak fenn. Az államigazgatási szerveknek tehát rendszerint vannak hierarchikus, kooperatív és koordinatív kapcsolatai egyaránt.¹¹⁸

Az államigazgatási alrendszerben a hierarchia (alá-fölérendeltség, irányítás) elve és a **dekoncentráció** elve szorosan kapcsolódik, mivel utóbbi segítségével a Kormány olyan államigazgatási egységekhez telepíthet feladatot és hatáskört, amelyek nem országos szinten működnek, nem rendelkeznek önkormányzatisággal, azaz a központi szerveknek alárendeltek. (A decentralizáció útján viszont olyan szervekhez kerül a feladat- és hatáskör, amelyek autonómok, nem állnak irányítás alatt. Az **autonómia** és a hierarchia egymást kizáró szervezési elvek.)

Az államigazgatási rendszerben – a vertikális/függőleges tagozódás alapján – a központi szint alatt találjuk a területi (többségében megyei vagy regionális illetékességgel rendelkező) államigazgatási szerveket. A dekoncentrált szervek a központi államigazgatási szervek (végső soron közvetve a Kormány) irányítása alatt állnak, fő tevékenységi körük a hatósági jogalkalmazás, egyedi közigazgatási (hatósági) ügyek eldöntése, nyilvántartások vezetése, ellenőrzési-felügyeleti feladatok ellátása.¹¹⁹

Az államigazgatási szervek tipikusan ún. ágazati (szakigazgatási) feladatokat látnak el, tehát speciális feladat- és hatáskörük van. Ez azt jelenti, hogy külön országos és területi szervei lehetnek a rendvédelemnek, az adóigazgatásnak, a környezetvédelemnek, a népegészségügynek stb.

A területi államigazgatási szervek közül (feladat- és hatáskörük alapján és jogállásbeli sajátosságukat tekintve is) a legjelentősebbek a **megyei (fővárosi) kormányhivatalok**, amelyek a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei. A megyei (fővárosi) kormányhivatalok különösen a szervezetükbe tartozó **járási hivatalok**, kormányablakok útján végeznek hatósági jogalkalmazást, ügyintézését.

Települési szinten az államigazgatási (hatósági) feladatok egy részét a **jegyző** látja el, aki egyúttal megvalósít az őt foglalkoztató helyi önkormányzat(ok) működéséhez kapcsolódó feladatokat is. A jegyző tehát részben államigazgatási feladat- és hatásköröket ellátó, de az őt foglalkoztató helyi önkormányzat szervezetébe tartozó, szervezetileg nem önálló közigazgatási egység.

¹¹⁸ Uo.

¹¹⁹ Fábán i. m. 105. o.

3.2. A KÖZPONTI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK

A központi államigazgatási szervek – amelyeknek illetékessége az egész országra kiterjed – fő funkciója a kormányzati döntések végrehajtása. Az államigazgatás központi szervei

- a) a központi kormányzati igazgatási szerv,
- b) az önálló szabályozó szerv,
- c) az autonóm államigazgatási szerv, és
- d) a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat.

ad a) A központi kormányzati igazgatási szervek:

- a Kormány,
- a minisztérium,
- a Miniszterelnöki Kormányiroda
- a kormányzati főhivatal, és
- a központi hivatal.¹²⁰

ad b) Önálló szabályozó szerv:

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

ad c) Autonóm államigazgatási szerv:

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

ad d) Rendvédelmi szerv:

- a rendőrség
- a büntetés-végrehajtás szervezete
- a hivatásos katasztrófavédelmi szerv és
- a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.¹²¹

¹²⁰ A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) 2. §.

¹²¹ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (Ksztv.) 1. §.

Az államigazgatási szervek hatásköri jellegét vizsgálva különbséget tehetünk általános hatáskörű, illetve különös hatáskörű (más néven szakigazgatási vagy ágazati) szervek között. Az általános hatáskörű szervek feladat- és hatásköre valamennyi közigazgatási feladatra kiterjed. Általános hatáskörű szervek: a Kormány, valamint a megyei és fővárosi kormányhivatalok, továbbá a kormányhivatalok kirendeltségeiként a járási és járási kerületi hivatalok.

A különös hatáskörű szervek feladatköre – biztosítandó a közigazgatás specializálódásának következtében szükségessé vált szakértelmet – meghatározott közigazgatási szakterületre terjed ki. Különös hatáskörű szervek – a Kormány kivételével – a központi kormányzati igazgatási szervek és a kormányhivatal, valamint a járási hivatal kivételével a területi kormányzati igazgatás szervei.

3.2.1. A KORMÁNY

A Kormány a kormányzati döntéshozatal általános hatáskörű politikai döntéshozó fóruma. A Kormányra vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket az Alaptörvény¹²² tartalmazza.

A Kormány testületként működik: miniszterelnökből és miniszterekből áll. A miniszterelnöknek – a kancellári típusú kormánymodellhez hasonlóan – kiemelkedő szerepe van a Kormányban; többletjogosítványai az alábbiakban nyilvánulnak meg:

- a miniszterelnök határozza meg a Kormány személyi összetételét azzal, hogy javaslatot tesz a köztársasági elnöknek a miniszterek kinevezésére és felmentésére;
- a miniszterelnök határozza meg a Kormány általános politikáját;
- a miniszterelnök megbízatásának megszűnésével megszűnik a Kormány megbízatása,
- amennyiben az Országgyűlés – bizalmatlanági indítvány, vagy bizalmi szavazás útján – megvonja a bizalmat a miniszterelnöktől, megszűnik a Kormány megbízatása;
- a miniszterelnök vezeti a kormány üléseit.

A Kormány **megalakulása** folyamatnak tekintendő, amely a miniszterelnök megválasztásával kezdődik. A miniszterelnököt a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés tagjai többségének szavazatával választja meg. A miniszterelnök megválasztásáról és a Kormány programjáról az Országgyűlés egyidejűleg határoz. A Kormány megalakulása a miniszterek kinevezésével folytatódik. A minisztereket – az Országgyűlés által megválasztott miniszterelnök javaslatára – a köztársasági elnök nevezi ki (és menti fel).

A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, **feladat- és hatásköre** kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány

¹²² Alaptörvény 15–23. cikk

az Országgyűlésnek felelős. A Kormányt feladatainak ellátásához az alábbi – alaptörvényben rögzített – hatáskörök illetik meg. A Kormány **jogalkotó (normaalkotó) hatásköre** teszi lehetővé, hogy feladatkörében eljárva törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvény felhatalmazása alapján (végrehajtási) rendeletet, továbbá normatív határozatot bocsáthat ki. A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes. A Kormány – mint a közigazgatás legfőbb szerve – törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre (**szervezetalakítási jog**).

A Kormány a feladat- és hatáskörét a miniszterelnök vezetésével, **testületként** gyakorolja.

A Kormány rendszeresen – általában hetenként – tart ülést, amelyek a fél évi időtartamra szóló, havi ütemezésben elfogadott munkaterv alapján folynak. A kormányüléseken megtárgyalják a benyújtott előterjesztéseket és jelentéseket, valamint döntéseket hoznak.

A Kormány ülésére, valamint a Stratégiai és Családügyi Kabinet, a Gazdasági Kabinet, valamint a Nemzetpolitikai Kabinet ülésére benyújtott minden előterjesztést és jelentést – ideértve a kormánybiztosok előterjesztéseit (jelentéseit) is – előzetesen a **Közigazgatási Államtitkári Értekezleten** kell megtárgyalni, amely a Kormány általános hatáskörű döntés-előkészítő testületként, a Stratégiai és Családügyi Kabinet, a Gazdasági Kabinet, a Nemzetpolitikai Kabinet és a Kormány ülései előkészítésének általános szakmai, szervező, egyeztető és ellenőrző fórumaként működik. A Kormány üléseiről hangfelvétel készül, amely – a miniszterelnök eltérő rendelkezése hiányában – nem nyilvános. A kormány üléséről a kormány szóvivő tájékoztatja a sajtó képviselőit, illetve hivatalos sajtóközleményt jelentet meg.

A megszűnt megbízatású Kormány – a kormányzati ügyek folyamatos megvalósulása érdekében – ügyvezető Kormányként hivatalban marad az új Kormány megalakulásáig. Az ügyvezető Kormány gyakorolja mindazokat a jogokat, amelyek a Kormányt megilletik, azal a korlátozással, hogy nemzetközi szerződés kötelező hatályát nem ismerheti el, valamint rendeletet csak törvény kifejezett felhatalmazása alapján, halaszthatatlan esetben alkothat.

3.2.2. A KORMÁNY MUNKÁJÁT SEGÍTŐ SZERVEK

A Kormány a hatáskörébe tartozó jelentős, több miniszter feladatkörét érintő feladatok összehangolt megoldásának irányítására kormánybizottságot hozhat létre. A kormánybizottság tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek. A kormányzati döntéshozatal **különös hatáskörű szakmai döntés-előkészítő fórumaként működik a Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság, illetve a Nemzetbiztonsági Munkacsoport.**

A kormány ügyrendjében¹²³ **(újra)szabályozott Fejlesztéspolitikai Koordinációs Bizottság** feladata az európai uniós forrásból megvalósuló fejlesztéspolitika végrehajtásának összehangolása, a fejlesztéspolitika területén hozandó kormányzati döntések előkészítése és az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter által vezetett minisztérium központi koordinációs tevékenységének elősegítése. A kormánybizottság tagjai a feladatkörükben érintett miniszterek.

A **Nemzetbiztonsági Munkacsoport** a Nemzetbiztonsági Kabinet döntés-előkészítő testülete.

A Kormány munkáját segítő, a kormányzati döntéshozatal **különös hatáskörű politikai döntéshozó fórumaként működnek a kabinetek.**

A hatályos szabályozás szerint Stratégiai és Családügyi Kabinet, Gazdasági Kabinet, Nemzetpolitikai Kabinet és Nemzetbiztonsági Kabinet működik. A kabinet működésének célja a Kormány döntéseinek előkészítése, valamint döntés a Kormány hatáskörébe tartozó ügyekben.

A **Stratégiai és Családügyi Kabinet** elnöke a Miniszterelnökséget vezető miniszter, tagjai a miniszterelnök kabinetfőnöke, az emberi erőforrások minisztere, az igazságügyi miniszter és a tárgyalt napirendi pont tekintetében az előterjesztő (jelentés esetén benyújtó) miniszter vagy miniszterek. A Stratégiai Kabinet feladat- és hatáskörét a Kormány vagy a miniszterelnök határozza meg.

A **Gazdasági Kabinet** elnöke a pénzügyminiszter. Állandó tagjai: a miniszterelnök kabinetfőnöke, a Miniszterelnökséget vezető miniszter, az innovációért és technológiáért felelős miniszter, a nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter, és a tárgyalt napirendi pont tekintetében az előterjesztő (jelentés esetén benyújtó) miniszter vagy miniszterek. A Gazdasági Kabinet eseti tagja a belügyminiszter, a külgazdasági és külügyminiszter, valamint a Paksi Atomerőmű két új blokkja tervezéséért, megépítéséért és üzembe helyezéséért felelős tárca nélküli miniszter.

A **Nemzetpolitikai Kabinet** elnöke a miniszterelnök általános helyettese. Tagjai a miniszterelnök kabinetfőnöke, a Miniszterelnökséget vezető miniszter, az emberi erőforrások minisztere, a külgazdasági és külügyminiszter, a tárgyalt napirendi pont tekintetében az előterjesztő (jelentés esetén benyújtó) miniszter vagy miniszterek.

A három kabinet ülésén állandó meghívottként részt vesz a a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára, valamint a Stratégiai és Családügyi Kabinet ülésén az Emberi Erőforrások Minisztériumának család- és ifjúságügyért felelős államtitkára.

Előterjesztés vagy jelentés a kabinetek ülésének napirendjére akkor vehető fel, ha a Köz-

¹²³ A Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat.

igazgatási Államtitkári Értekezlet, illetve annak állandó vagy eseti munkabizottsága megtárgyalta és napirendre tűzését javasolta. E szabály alkalmazása alól a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára javaslatára a kabinet vezetője kivételt tehet. A Kabinetek javasolhatják, hogy az általuk megtárgyalt előterjesztésről vagy jelentésről a Kormány döntsön, vagy elrendelhetik az előterjesztés további közigazgatási egyeztetését.

A **Nemzetbiztonsági Kabinet** működésének célja a Kormány döntéseinek előkészítése a miniszterek önálló felelősségének sérelme nélkül. A Kabinet állandó jelleggel operatív munkacsoportot működtet. A Kabinet elnöke a belügyminiszter, tagjai a miniszterelnök kabinetfőnöke, a honvédelmi miniszter, a külgazdasági és külügyminiszter, valamint a Miniszterelnökséget vezető miniszter. Az üléseken állandó meghívottként részt vesz a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára, valamint a Miniszterelnöki Kormányiroda nemzeti információs államtitkára.

A kabinetek szükség szerint üléseznek, az ülést a kabinet elnöke hívja össze. A kabinet ülésén jelenlévők az előterjesztésről, valamint az egyéb döntést igénylő kérdéssről tanácskozást folytatnak, majd döntést hoznak. A kabinet a döntésében:

- elfogadja az előterjesztést, illetve tudomásul veszi a jelentést,
- javasolhatja, hogy az általa megtárgyalt előterjesztésről vagy jelentésről a Kormány döntsön, ha az ügy politikai jelentősége indokolja, vagy
- nem fogadja el az előterjesztést, illetve nem veszi tudomásul a jelentést.

A kabinet feladatkörében javaslatot tesz – a miniszterelnöknél – kormányrendelet, illetve kormányhatározat kiadására, valamint a Kormány nevében irányelvet vagy elvi állásfoglalást fogad el. A kabinet döntéseit annak véglegesítése előtt a kabinet vezetője a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján – tájékoztatás céljából – minden kormánytag részére megküldi. A döntések szövegének véglegesítéséről és a felterjesztés miniszterelnöknek való megküldéséről a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára gondoskodik. Ha a miniszterelnök a kabinet aláírásra felterjesztett döntésével nem ért egyet, az előterjesztésnek a kabinet általi (vagy ismételt), illetve a Kormány általi megtárgyalását rendelheti el. A kabinetek **üléséről összefoglaló készül.**

A **tanácsadó testületek** a Kormány munkáját döntés-előkészítő céllal támogató konzultatív szervek. E tanácsadó testületek tagjai rendszerint nem állami/politikai vezetők, és nem is tisztviselők, hanem az állami, gazdasági élet elismert szakemberei, akik döntéseikben ki-

fejlesztett szakmai szempontokat érvényesítenek.¹²⁴ Munkájukról a Kormány számára esetenként jelentés készül. A kormánybizottság, valamint a Kormány egyéb javaslattevő, véleményező vagy tanácsadói tevékenységet végző testülete – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – nem rendelkezik ügydöntő jogkörrel.

A Kormány – normatív határozatával – a Kormány feladatkörébe tartozó – miniszter, illetve kormányzati főhivatal feladatkörébe nem utalt, vagy kiemelt fontosságú feladat ellátására **kormánybiztost** nevezhet ki. Kormánybiztossá miniszter, államtitkár, közigazgatási államtitkár vagy helyettes államtitkár is kinevezhető. A kormánybiztos megbízatása határozott időre, de legfeljebb két évre szól, tevékenységét a miniszterelnök, illetve a Kormány által határozatban kijelölt miniszter irányítja. Kormányrendelet a Kormány irányítása alá tartozó szervek vezetői, a szervek szervezeti egységei vezetőinek tevékenysége, valamint egyes helyettes államtitkárok tevékenysége tekintetében a kormánybiztost irányítási jogkörrel ruházhatja fel.

3.2.3. A MINISZTERELNÖKI KORMÁNYIRODA ÉS A MINISZTÉRIUMOK

a) Szaktárcák

A minisztérium a központi közigazgatásnak a Kormány irányítása és a miniszter vezetése alatt álló különös hatáskörű szerve, amely egyúttal a miniszter munkaszerve is. **Minisztérium létrehozására** az Országgyűlés jogosult **törvényben**. Lényeges szervezeti változást jelentett 2010-ben, hogy a korábbi 12-16 tárca helyett mindössze nyolc (csúcs)minisztérium jött létre.¹²⁵ A hatályos szabályozás¹²⁶ a nyolc **szakpolitikai** feladatot ellátó (klasszikus) tárca mellett két sajátos – minisztériumként működő – szervet is nevesít.

A 2010-ben – alapvetően a kormányzati **koordinációs tevékenységre** – létrehozott **Miniszterelnökség** 2014 óta tehát tárcaként működik, korábbi feladatai mellett azóta szakpolitikai tevékenységet is ellát.

¹²⁴ Ilyen pl.: az Európai Integrációs Tárcaközi Bizottság, az Országos Fogymatékosságügyi Tanács, a Társadalmi Felzárkóztatási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság

¹²⁵ Ez azt jelenti, hogy bizonyos szakigazgatási ágazatokat egy-egy óriási tárca alá tereltek (pl. a humán igazgatás valamennyi területe, így az oktatás, a kultúra, az egészségügy, a szociális igazgatás, a családvédelem, a munkaügy, stb. egy minisztérium irányítása alá került.) Ami a tárcák számát, valamint elnevezését illeti, 2014-ben nem történt lényeges változás. A feladat- és hatáskörök vonatkozásában azonban fontos újdonság a jelentősen megnövekedett szerepkörrel bíró Miniszterelnökség. (Erről lásd később.)

¹²⁶ A 2018. évi V. törvény a minisztériumok felsorolásáról.

2015-ben újabb változás következett a vonatkozó tételes jogi szabályozásban: politikai koordinációt ellátó „minisztériumként” létrehozták a **Miniszterelnöki Kabinetirodát**. Ezzel a kormányzat legfelső szintjén kettévált a politikai és a szakmai koordináció. Utóbbit a Miniszterelnökség látja el.

A kormányzati koordináció harmadik eleme a 2018-ban létrehozott – a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezeteként működő – Miniszterelnöki Kormányiroda, amelyet közigazgatási államtitkár vezet, így nem minősül minisztériumnak.)

E három szerv, a minisztériumként működő Miniszterelnökség, illetve Miniszterelnöki Kabinetiroda, valamint a közigazgatási államtitkár vezetése alatt álló Miniszterelnöki Kormányiroda alkotják a **kormányzati központot**.

A Miniszterelnöki Kormányiroda a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezeteként működő különös hatáskörű központi államigazgatási szerv, amelyet a miniszterelnök közvetlenül irányít. A Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján – többek között –

- összehangolja és megszervezi a kormányzati igazgatás – ide nem értve a területi közigazgatás – működését,
- előkészíti a Kormány munkatervének és törvényalkotási programjának a tervezetét, gondoskodik azok végrehajtásáról,
- gondoskodik a Kormány üléseinek előkészítéséről,
- szervezi, összehangolja és ellenőrzi a Kormány döntéseinek végrehajtását.

A Miniszterelnöki Kormányiroda esetében a minisztériumokra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell. A Miniszterelnöki Kormányirodát közigazgatási államtitkár vezeti, a miniszterelnök közvetlen irányítása alatt, a jogszabályoknak és a szakmai követelményeknek megfelelően.

A minisztériumi **feladat- és hatásköröket** – amelyeknek címzettje a miniszter – **kormányrendelet**¹²⁷ (statútum) határozza meg. A statútum szerint a szakpolitikai feladatokat ellátó tárcák és feladataik a következők.

A **Belügyminisztérium** felelősségi körébe tartoznak – egyebek mellett – az állampolgársági ügyek, az anyakönyvi ügyek, a helyi önkormányzatok, a katasztrófavédelem, az állampolgársági ügyek, a polgári nemzetbiztonság, a rendészet, a határrendészet, az idegenrendészet, a menekültügy, a közfoglalkoztatás, a társadalmi felzárkóztatás, valamint a területrendezés.

¹²⁷ 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről (statútum).

Az **Emberi Erőforrások Minisztériuma** ellátja valamennyi, a humán igazgatáshoz kapcsolódó ügycsoport ágazatirányítását, így: az egészségügy, a szociális, ifjúság- és családjogi, az oktatás, a kultúra és a sport ügyét, továbbá az egyházi nemzetiségi és civil ügyeket.

Az **Agrárminisztériumot** vezető miniszter felelős egyebek mellett az agrárpolitikáért, az élelmiszerlánc-felügyeletért, az élelmiszeriparért, az erdőgazdálkodásért, a földügyért, az ingatlan-nyilvántartásért, a környezetvédelemért és a természetvédelemért.

A **Honvédelmi Minisztérium** ellátja a katonai szerepvállalással (NATO, külföldi katonai missziók), a védelmi igazgatással, valamint a honvédelemmel és a védelempolitikával kapcsolatos feladatokat.

Az **Igazságügyi Minisztérium** felelős az igazságügyért, a választójogi és népszavazási szabályozásért, az áldozatsegítésért és a kárpótlásért. A minisztérium kiemelt feladata a kormány igazságügyi politikájának előkészítése, koordinációja és végrehajtása. A tárca irányítja a jogalkotást, jogharmonizációt és igazságügyi politikát érintő szakmai munkát.

A **Külgazdasági és Külügyminisztérium** feladata elsősorban az ország nemzetközi kapcsolatainak illetve európai uniós politikájának alakítása. A tárca irányítása alatt működnek a magyar külképviseletek. A külgazdasági ügyekért való felelőssége keretében a minisztérium közreműködik Magyarország gazdasági érdekeinek külföldön történő érvényesítésében.

A **Pénzügyminisztériumot** vezető miniszter felelős többek között az adópolitikáért, az államháztartásért, a foglalkoztatáspolitikáért, a gazdaságpolitikáért és a lakáspolitikáért.

Az **Innovációs és Technológiai Minisztérium** vezetője felelős többek között az audiovizuális politikáért, az állami infrastruktúra-beruházásokért, a bányászati ügyekért, a belgazdaságért, az elektronikus hírközlésért, az energiapolitikáért, az európai uniós források felhasználásáért, a fogyasztóvédelemért, a hulladékgazdálkodásért, az informatikáért, az iparügyekért, a kereskedelemért, a közlekedésért, a területfejlesztésért, a tudománypolitika koordinációjáért, valamint a szakképzésért és felnőttképzésért.

Tárca nélküli miniszterek felelősek a nemzeti vagyon kezeléséért, illetve a Paksi Atomerőmű két új blokkjának tervezéséért, megépítéséért és üzembe helyezéséért.

A **minisztérium szervezete** – melyet törvényi keretek között a tárca szervezeti és működési szabályzata¹²⁸ határoz meg – két, egymástól elkülöníthető részre osztható. A **politikai (változó) struktúrába** tartoznak a politikai szolgálati jogviszonyban álló politikai felsővezetők (a miniszter és az államtitkár) valamint azok politikai segítői (a kabinetfőnök és a politikai (fő) tanácsadó). A politikai struktúrába tartozó (állami) vezetők politikai döntéssel kerülnek kine-

¹²⁸ A szervezeti és működési szabályzatot a miniszter adja ki normatív utasításban.

vezésre, megbízásuk a kormány megbízásához kapcsolódik. Biztosi jogviszonyban állnak a miniszteri biztosok. A minisztérium **szakmai (állandó) elemei a kormányzati szolgálati jogviszonyban álló** közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkárok (szakmai felsővezetők). A minisztérium (hivatali struktúrája) főosztályokra és osztályokra tagozódik. A szakmai struktúrában szakmai feladatot ellátó kormánytisztviselők megbízásának alapja az általános és speciális (munkaköről függő) feltételek, képesítési előírások teljesítése, jogviszonyuk – főszabályként – határozatlan idejű kormányzati szolgálati jogviszony.

A politikai és szakmai elemekre tagozódó minisztériumi struktúra a demokratikus jogállamok közigazgatásában általánosan alkalmazott elv.¹²⁹ A vonatkozó jogi szabályozás mellett (annak ellenére) a politikai kultúra és a kialakult szokások döntik el azt, hogy a szakmai vezetők stabilitása hogyan alakul a közigazgatásban.¹³⁰

b) Miniszterelnökség és a Miniszterelnöki Kabinetiroda

A **Miniszterelnökség** – amely 2014. óta minisztériumi jogállású szervként működik – a miniszterelnök munkaszervezete, amely a kormányzati tevékenység összehangolásának irányításán kívül **szakpolitikai feladatokat** is ellát.¹³¹ A hatályos szabályozás szerint a Miniszterelnökséget vezető miniszter feladata az állam tevékenységének kormányzati, valamint a Kormány társadalompolitikai tevékenységének összehangolása.

A Miniszterelnökségen működnek a miniszterelnök-helyettes, a miniszterelnöki biztosok, a kormánybiztosok hivatali apparátusa, valamint államtitkárok és helyettes államtitkárok. A Miniszterelnökségre – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a minisztériumra vonatkozó szabályokat megfelelően kell alkalmazni. A Miniszterelnökség szervezeti felépítését (főosztályok, osztályok), belső munkamegosztási és működési rendjét – az egyéb jogszabályok adta keretek között – a miniszterelnök által kiadott szervezeti és működési szabályzat tartalmazza.

A 2015-ben létrehozott, szintén minisztériumi jogállású szervként működő **Miniszterelnöki Kabinetiroda a miniszterelnök politikai munkaszervezeteként működik**. A Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter (a miniszterelnök kabinetfőnöke) a Kormány általános poli-

¹²⁹ Vö. Balázs István: A közigazgatás központi szervei. NKE Vezető- és Továbbképzési Intézet, Budapest, 2014. 19. o.

¹³⁰ Magyarország e vonatkozásban nem áll túl jól: a kormányváltás, illetve a politikai befolyás egyre alacsonyabb szakmai vezetői szinteket ér el.

¹³¹ A rendszerváltozástól 2010-ig a kormányzati koordináció – később a politikai ellenőrzés – legfontosabb szerveként működött a Miniszterelnöki Hivatal. 2010-től a – korábban a Hivatal által ellátott – politikai funkciókat az újonnan létrehozott, államtitkár által vezetett Miniszterelnökséghez, a közigazgatási funkciókat és a kormányzati koordinációt az akkori közigazgatási és igazságügyi miniszterhez telepítették. 2014-től a közigazgatás-szervezés, illetve a kormányzati összehangoló tevékenység „visszakerült” a Miniszterelnökség hatáskörébe, amely azóta számos más (korábban különböző miniszterek által gyakorolt) szakpolitikai (ágazati) feladatot is ellát.

tikai koordinációért, a kormányzati kommunikációért, a turizmusért, a vendéglátásért, és az e-közigazgatási és informatikai fejlesztések egységesítéséért felelős tagja.

c) A Miniszterelnöki Kormányiroda

A **Miniszterelnöki Kormányiroda** a miniszterelnök kormányzati igazgatási munkaszervezeteként működő **különös hatáskörű központi államigazgatási szerv**, amelyet a miniszterelnök közvetlenül irányít. A Miniszterelnöki Kormányiroda vezetője közigazgatási államtitkár. A Miniszterelnöki Kormányiroda vezetője

- összehangolja és megszervezi a kormányzati igazgatás – ide nem értve a területi közigazgatás – működését,
- előkészíti a Kormány munkatervének és törvényalkotási programjának a tervezetét, gondoskodik azok végrehajtásáról,
- gondoskodik a Kormány üléseinek előkészítéséről,
- szervezi, összehangolja és ellenőrzi a Kormány döntéseinek végrehajtását,

A Miniszterelnöki Kormányiroda esetében a minisztériumokra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell.

3.2.4. A MINISZTERELNÖK, A MINISZTEREK

A **miniszterelnök** az Alaptörvényben meghatározott feladatkörében eljárva a Kormány irányítása alatt álló, illetve a miniszter irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek vezetői számára feladatokat határozhat meg, továbbá tőlük tájékoztatást kérhet. A feladat-meghatározásról, illetve a tájékoztatáskérésről a szerv vezetője az irányító vagy felügyelő minisztert tájékoztatja.

A miniszterelnök az Alaptörvényben meghatározott feladatkörében eljárva más politikai felsővezető, a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár számára feladatot határozhat meg, valamint e tisztségviselőket a feladat- és hatáskörükbe tartozó kérdésekről jelentéstételre vagy beszámolóra kötelezheti.¹³²

A **miniszter** a Kormány általános politikájának keretei között önállóan **irányítja** az államigazgatásnak a feladatkörébe tartozó ágazatait és az alárendelt szerveket, valamint ellátja a Kormány vagy a miniszterelnök által meghatározott feladatokat. A miniszter – a Kormány tagjaként – felelős az Országgyűlésnek, valamint a miniszterelnöknek. Részt vehet és felszólalhat az Országgyűlés ülésein, a plenáris, illetve az országgyűlési bizottsági ülésen való meg-

¹³² Kjt. 5. § (1)–(2) bekezdés.

jelenésre kötelezhető. A miniszter részletes **feladat- és hatáskörét a Kormány rendeletben** állapítja meg. A minisztert akadályoztatása esetén az államtitkár helyettesíti. Ha a miniszter megbízatása megszűnik, a miniszterelnök haladéktalanul javaslatot tesz az új miniszter személyére, vagy feladatának ellátásával ideiglenesen a Kormány más tagját bízta meg. A miniszter az új miniszter kinevezéséig, vagy a Kormány más tagjának a miniszteri feladatok ideiglenes ellátásával való megbízásáig ügyvezető miniszterként gyakorolja hatáskörét.

A miniszterelnök rendeletben a miniszterek közül egy vagy több miniszterelnök-helyettest jelöl ki, és meghatározza a helyettesítése rendjét.

A kormánytagok közül speciális hatáskörrel rendelkezik a – miniszterelnök általános helyetteseként működő – tárca nélküli miniszter, illetve a miniszterelnökséget vezető miniszter.

3.2.5. AZ ÁLLAMTITKÁROK

Az államtitkár **politikai felsővezető** – törvényben meghatározott kivételekkel – a **miniszter** teljes jogkörű **helyettese**, tevékenységét a miniszter irányítja. Az államtitkárt a miniszterelnök – a miniszter véleményének kikérését követően tett – javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. Az államtitkárok köréből a minisztérium **parlamentari államtitkára** irányítja a parlamenti pártközi egyeztetési mechanizmusokat, véleményezi a minisztériumi jogszabály-előkészítés során részére megküldött tervezeteket.

Minden minisztériumban működik (egy) **közigazgatási államtitkár**, aki szakmai felsővezető. A közigazgatási államtitkár vezeti a minisztérium hivatali szervét, gyakorolja a munkáltatói jogokat a minisztérium állományába tartozó tisztviselők felett, továbbá részt vesz a Kormány döntés-előkészítő szerveként működő államtitkári értekezleten. A közigazgatási államtitkárt – minthogy szakmai funkcióról van szó – határozatlan időre nevezik ki.

A minisztériumi tevékenység egyes részterületein a szakmai munkát a **helyettes államtitkár** irányítja. (Minden minisztériumban működik helyettes államtitkár az európai uniós források felhasználásához kapcsolódó irányító hatósági feladatok ellátására.) Az államtitkárságok – melyeknek száma tárcánként változó – főosztályokra, osztályokra tagolódnak.

A **miniszteri kabinet** feladata a minisztérium szakmai politikájának kidolgozása, stratégiai javaslatok készítése, politika alternatívák kidolgozása, mérlegelése és eldöntése. A szervezet élén kabinetfőnök áll, a kabinetben dolgozók politikai tanácsadók, főtanácsadók, akiknek megbízatása a miniszter hivatali idejéhez kötődik. A kabinet osztályokra, titkárságokra tagozódik.¹³³

¹³³ Vö. Petrétei József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013. 172. o.

A miniszter feladatkörébe tartozó feladat ellátására **miniszteri biztost** nevezhet ki. Megbízása határozott időre szól, de legfeljebb addig, amíg a miniszter hatáskörét gyakorolja.

3.2.6. A NEM MINISZTERIUMI FORMÁBAN MŰKÖDŐ KÖZPONTI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK

A nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek, olyan – a minisztériumon kívüli – központi szervek, amelyek hivatali formában működnek, különös hatáskörrel rendelkeznek, a szervek élén azonban nem miniszter áll és csak szakmai struktúrával rendelkeznek. E szerveken belül elkülöníthető csoportot jelentenek a viszonylagos autonómiával rendelkező szervek, amelyek olyan igazgatási területeken működnek (pl. gazdasági versenyfelügyelet, médiaigazgatás), amelyek társadalmi fontossága és intézésük politika-semlegesége nagyobb közérdeket képvisel, mint a politikai irányítás legitimált gyakorlása.¹³⁴

a) A kormányzati főhivatal

A kormányzati főhivatal **törvény** által létrehozott, a **Kormány irányítása alatt** működő, különös hatáskörű, központi kormányzati igazgatási szerv. A kormányzati főhivatal relatív önállóságát jelzi, hogy törvényben meghatározott feladatkörében nem utasítható. A kormányzati főhivatal feladat- és hatásköre főként olyan feladatokat fog át, amelyek nem tartoznak egyetlen miniszter kizárólagos feladatkörébe sem, munkájukat a Kormány irányítja és a miniszterelnök által **kijelölt miniszter felügyeli**. Így a kormányzati főhivatalok közigazgatási önállósága a felügyelő miniszterek irányába viszonylag nagy.¹³⁵ A kormányzati főhivatal szervezeti és működési szabályzatát a szerv vezetője készíti elő, és – a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter jóváhagyását követően – a kormányzati főhivatal felügyelő miniszter normatív utasításban adja ki. A kormányzati főhivatal területi szervekkel akkor rendelkezik, ha erre a létrehozó törvény kifejezetten lehetőséget ad. A kormányzati főhivatal vezetője – ha törvény eltérően nem rendelkezik – államtitkári illetményre és juttatásokra jogosult. A kormányzati főhivatalra főszabályként a minisztérium szervezetére vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. A hatályos szabályozás szerint az alábbi kormányzati főhivatalok működnek.

A Központi Statisztikai Hivatal feladata az ország társadalmi és gazdasági helyzetére, népességének alakulására vonatkozó hivatalos adatfelvételek megtervezése, az adatok felvé-

¹³⁴ Balázs 21. o.

¹³⁵ Vö. Balázs 23. o.

tele, feldolgozása, tárolása, elemzése és közzététele, az egyedi adatok védelme.

Az **Országos Atomenergia Hivatal** nukleáris létesítmények biztonsági felügyeletét, nukleáris anyagok békés célra történő alkalmazásának felügyeletét és veszélyhelyzet-kezelést lát el.

A **Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala** feladatai közé tartozik az iparjogvédelmi hatósági vizsgálatok és eljárások lefolytatása; a szerzői és a szerzői joghoz kapcsolódó jogokkal összefüggő egyes feladatok ellátása.

b) A központi hivatal

A központi hivatal **törvény** vagy **kormányrendelet** által létrehozott, a miniszter irányítása alatt álló különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szerv.¹³⁶ Törvényben központi hivatal akkor hozható létre, ha a központi hivatal rendvédelmi feladatokat lát el (Nemzeti Adó- és Vámhivatal). A központi hivatal – főszabályként – **miniszter irányítása** alatt működik. Törvény vagy kormányrendelet a központi hivatal irányításáról rendelkezhet úgy, hogy ügyek meghatározott csoportjaival összefüggésben – a hatékonysági és a pénzügyi ellenőrzés kivételével – egyes hatásköröket vagy ezek együttesét valamely központi kormányzati igazgatási szerv vezetője vagy kormánybiztos gyakorolja. A központi hivatalok által ellátott feladatok az irányító miniszter feladatkörébe tartoznak, az ágazatirányítás mellett általában operatív jellegű, hatósági ügyekben járnak el. A

A központi hivatal szervezetét és részletes működési rendjét meghatározó szervezeti és működési szabályzatot a központi hivatalt irányító miniszter normatív utasításban adja ki.

A Kormány 2016 júliusában elfogadott határozata¹³⁷ alapján a központi hivatalok rendszerében lényeges változás következett be. A kormányhatározat ugyanis olyan szervezeti változásokról rendelkezett, amelyek célja a központi államigazgatási rendszer egyszerűbb és takarékosabb működtetésének kialakítása. Ennek érdekében a központi hivatalok egy részének (több mint a felének) megszűnt az önállósága, az általuk ellátott feladatok minisztériumokhoz, vagy más központi kormányzati igazgatási szervhez, kormányhivatalhoz vagy járási hivatalhoz kerültek.¹³⁸ A központi hivatal a tevékenysége alapján a központi hivatalt létrehozó törvényben vagy kormányrendeletben hatósági, piacfelügyeleti, szolgáltató, fenntartói, forráskezelő, ellenőrző, illetve kiszolgáló típusokba sorolható.

¹³⁶ Központi hivatalok többek között: a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, az Oktatási Hivatal, a Magyar Államkincstár, Állami Egészségügyi Ellátó Központ, a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő, a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság.

¹³⁷ 1312/2016. (VI. 13.) Kormányhatározat központi hivatalok és a költségvetési szervei formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről.

¹³⁸

c) Az önálló szabályozó szervek

Az önálló szabályozó szervek 2019 óta a különleges jogállású szervek körébe tartoznak.¹³⁹ Az Alaptörvény¹⁴⁰ önálló szabályozó szervekként intézményesíti azokat a hatóságokat, amelyek jellemzően a végrehajtó hatalmi ágba tartoznak, de irányításuk, ellenőrzésük, feladat- és hatásköreik megoszlanak a különböző hatalmi ágak között. A végrehajtó hatalomhoz való kötődésüket a szerv vezetőjének kinevezése jelzi (a miniszterelnök, vagy a köztársasági elnök nevezi ki), a törvényhozáshoz való kapcsolatot az Országgyűlés előtti éves beszámoló jelenti. Fontos jogosítvány – egyúttal lényeges eltérés a többi autonóm államigazgatási szervhez képest –, hogy az önálló szabályozó szerv vezetője rendeletet (jogsabály) adhat ki.

A **Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság** a frekvenciagazdálkodás és a hírközlés területén részt vesz a Kormány – jogszabályokban meghatározott – politikájának végrehajtásában.

A **Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal** működése az energiaszolgáltatás hatékonyságának javítását, a vezetékes energiaellátás biztonságát és a fogyasztók védelmét szolgálja.

d) Az autonóm államigazgatási szervek

Az autonóm államigazgatási szervek is különleges jogállású szervek. Ennek okán is sok tekintetben eltérnek a központi igazgatás más szerveitől. Egyrészt ezeket az Országgyűlés törvényben hozza létre, szervezetüket és működésüket is a Parlament szabályozza, tevékenységüket közvetlenül felügyeli. Azaz e szervek felett a **Kormány sem irányítási, sem felügyeleti jogot** nem gyakorol. (Erre utal az elnevezésben az „autonóm” kifejezés).

A **Közbeszerzési Hatóság** feladata, hogy a közérdeket – valamint az ajánlatkérők és az ajánlattevők érdekeit – figyelembe véve, hatékonyan közreműködjön a közbeszerzési politika alakításában, elősegítve a közpénzek nyilvános és átlátható módon történő elköltését.

Az **Egyenlő Bánásmód Hatóság** azoknak az **ügyfeleknek az ügyében jár el, akiket diszkrimináció, azaz hátrányos megkülönböztetés ér.** A hatósághoz panaszt lehet benyújtani állami, önkormányzati szervek, közintézmények, pártok és költségvetési szervek ellen, illetve a

¹³⁹ A különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény szerint különleges jogállású szerv a két önálló szabályozó szerv, az öt autonóm államigazgatási szerv, a Köztársasági Elnöki Hivatal, az Alkotmánybíróság Hivatala, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, a Magyar Tudományos Akadémia Titkársága, a Magyar Művészeti Akadémia Titkársága, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára, a Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatala. A különleges jogállású szervek szervezetét a szervet létrehozó törvény, vagy annak felhatalmazása alapján a különleges jogállású szerv alapító okirata vagy a különleges jogállású szerv szervezeti és működési szabályzata határozza meg.

¹⁴⁰ Alaptörvény 23. cikk

magánszféra bizonyos viszonyaiban.

A **Gazdasági Versenyhivatal** feladata a gazdasági verseny védelme, amit versenyfelügyeleti tevékenységgel, versenypártolással (az állami döntések befolyásolása a verseny érdekében), illetve versenypolitikai ismeretek terjesztésével valósít meg.

A **Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság** feladata a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése. A korábban ombudsmanként működő intézmény az új szabályozás szerint bírságolási jogot is magába foglaló hatósági jogkörrel is rendelkezik.

A **Nemzeti Választási Iroda** feladata a választások előkészítéséhez és lebonyolításához kapcsolódó központi feladatok ellátása: a választópolgárok, jelöltek, jelölő szervezetek pártsemleges tájékoztatása, a Nemzeti Választási Bizottság munkájának segítése, a választások lebonyolításához szükséges tárgyi és technikai feltételek biztosítása, a területi, helyi szintű választási irodák munkájának irányítása.

3.3. A TERÜLETI ÁLLAMIGAZGATÁSI SZERVEK

3.3.1. AZ ÁGAZATI (SZAKIGAZGATÁSI) SZERVEK

A területi államigazgatás ágazati szervei a **központi szervek alatt elhelyezkedő speciális hatáskörű területi államigazgatási szervek**.¹⁴¹

A meglehetősen széttagoltan működő területi államigazgatás szervezetrendszerét a közigazgatás hatékonyságának növelése, ezáltal a Kormány hatékony és eredményes területi feladatellátásának megvalósítása, továbbá az ügyfél-centrikus területi államigazgatás megvalósítása érdekében alaposan átrendezte a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. CXXVI. törvény. Az addig működő mintegy harmincféle ágazati szerv egy része – szakmai önállóságát elveszítve – az újonnan létrehozott fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti keretei közé integrálódott.

¹⁴¹ Területi ágazati szervek: NAV területi szervei, a megyei rendőr-főkapitányságok, a MÁK megyei igazgatóságai, a Speciális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság kirendeltségei, a BÁH regionális igazgatóságai, a vízügyi igazgatóságok, a nemzeti park igazgatóságok és a tankerületek.

Az ágazati szervek **közös jellemzőinek** az alábbiak tekinthetők. Az ágazati szervek

- közigazgatási feladatokat látnak el, (rendelkeznek az ehhez szükséges közhatalmi jogosítványokkal),
- területi egységekben – megyékben, vagy régiókban – működnek,
- központi irányítás alatt állnak,
- egyszemélyi felelős vezetés alatt működnek,
- különös hatáskörű szervek, azaz feladat- és hatáskörük egy-egy (szak)igazgatási ágazatra terjed ki.

Az Alaptörvény *expressis verbis* nem említi a területi szakigazgatási szerveket, **létrehozásukra az Országgyűlés és a Kormány szervezetalkítási joga** ad lehetőséget. A gyakorlatban területi ágazati szervet törvény, kormányrendelet vagy ezek felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendelet hoz létre. Az ágazati **szervek elnevezésére** használt leggyakoribb megjelölések (iroda, központ, felügyelet, felügyelőség, állomás, hivatal, szolgálat, intézet, igazgatóság) nem feltétlenül utalnak a szerv funkciójára és az általa ellátandó feladatokra sem. A szakigazgatási szervek feletti **irányítási-felügyeleti jog** gyakorlását-gyakorlóját vizsgálva sem vonhatunk le messzemenő következtetéseket. Egyes esetekben a kinevezési jogtól elválik a többi munkáltatói jogosítvány.

A területi ágazati szervek **különös hatáskörrel rendelkeznek**, azaz csak egy-egy (szak)igazgatási ágazatban, vagy annak egy részében látnak el feladatokat. A feladat- és hatásköröket vizsgálva megállapíthatjuk, hogy e szervek nagy többsége hatósági jogalkalmazó tevékenységet (pl. hatósági felügyelet, ellenőrzés, nyilvántartás vezetése) végez. E körben kell megemlítenünk a szakigazgatási szervek szakhatóságként való eljárását is. A szervek jóval kisebb hányada végez ún. szolgáltató jellegű feladatokat. A konkrét feladatok szempontjából a szakirodalom különbséget tesz felügyeleti típusú és „egyéb” feladatkörű ágazati szervek között.

3.3.2. A KORMÁNYHIVATALOK¹⁴²

A 2010-ben hivatalba lépett Kormány – a „Jó állam” programja keretében – célként tűzte ki a területi államigazgatás átalakítását, amely két ütemben ment végbe. Az első jogalkotói lépések alapvető célja a „tűzoltás” volt, mivel a húsz hónapon keresztül szünetelő törvényességi ellenőrzés realizálása érdekében szükséges volt a közigazgatási hivatalok korábbi (megyei és fővárosi) illetékességének visszaállítása. A reform második szakasza – amelynek célja a haté-

¹⁴² 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról

konyabb, szervezettebb, takarékosabb, átláthatóbb és egységesebb államigazgatás megvalósítása – a fővárosi és megyei kormányhivatalok felállításáról szolt.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok – a **Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerveiként** – a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok átalakulásával (azok „bázisán”)

jöttek létre akként, hogy ebbe – előbb szakigazgatási szervként, 2015. április 1-től pedig belső szervezeti egységként – beépültek bizonyos területi államigazgatási (korábban: önálló szakigazgatási) szervek.¹⁴³

A kormányhivatal – területi kormányzati igazgatási szervként – a kormány megbízott által közvetlenül vezetett **szervezeti egységekből**¹⁴⁴, valamint **járási (illetve fővárosi kerületi) hivatalokból** áll.

A kormányhivatal felett a miniszterelnökséget vezető (mint a közigazgatás-szervezéséért felelős) miniszter szervei – és bizonyos ügyekben fennálló szakmai – irányító jogköre mellett minden ágazati központ az adott ügycsoport tekintetében szakmai irányítónak válik. A kormányhivatal tekintetében – az irányítási jogkörök közül – gyakorolja a szerv átszervezésével, megszüntetésével, illetve a szerv vezetőjével kapcsolatos munkáltatói jogokat,¹⁴⁵ valamint normatív utasítás formájában kiadja a szerv szervezeti és működési szabályzatát.¹⁴⁶

A **kormányhivatal vezetése** egy eddig – a közigazgatási szerveknél – kevésbé jellemző „háromszintű” modellt valósít meg. A hivatal élén – politikai szolgálati jogviszonyban álló politikai vezetőként – a **kormány megbízott** áll, akit a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter (továbbiakban: miniszter) javaslatára a miniszterelnök nevez ki és ment fel, az egyéb munkál-

¹⁴³ Ennek részletesebb tárgyalásához lásd Barta Attila: A területi államigazgatást érintő 2015. évi integrációs folyamatok. Új Magyar Közigazgatás 2015. 3. sz. 15–18. o.

¹⁴⁴ A fővárosi és megyei kormányhivatalon belül az alábbi belső szervezeti egységek működnek:

- Agrár- és Vidékfejlesztést Támogató Főosztály,
- Népegészségügyi Főosztály,
- Társadalombiztosítási Főosztály,
- Foglalkoztatási Főosztály,
- Élelmiszerlánc-biztonsági Főosztály,
- Földhivatali Főosztály,
- Hatósági Főosztály,
- Gyámügyi és Igazságügyi Főosztály
- Pénzügyi és Gazdálkodási Főosztály,
- Jogi, Humánpolitikai és Koordinációs Főosztály.

(A fentiekől eltér Budapest Főváros Kormányhivatala szervezeti struktúrája.)

¹⁴⁵ Kivéve a kinevezést és a felmentést.

¹⁴⁶ A kormányhivatal alapítása, a kormány megbízott kinevezése és felmentése kivételével.

tatói jogokat pedig a miniszter gyakorolja.¹⁴⁷ A szakmai tevékenység folyamatossága érdekében a kormányhivatal hivatali szervezetét – szakmai felsővezetőként – a **főigazgató** vezeti, aki egyébként – a kormány megbízott távolléte, illetve akadályoztatása esetén – a helyettesítésre is jogosult. A főigazgatót a kormány megbízott javaslatára a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter nevezi ki és menti fel, az egyéb munkáltatói jogokat a kormány megbízott gyakorolja.¹⁴⁸ A főigazgató munkáját – szakmai vezetőként – **igazgató** segíti, akit a főigazgató javaslatára a kormány megbízott nevez ki és ment fel, az egyéb munkáltatói jogokat pedig a főigazgató gyakorolja.¹⁴⁹

A kormányhivatal – a miniszter szakmai irányításával – ellátja a **helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét**. E jogkörében a kormányhivatal azt vizsgálja, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete, a bizottság, a részönkormányzat, a polgármester, a társulás, illetve a jegyző működése jogszerű-e. Így törvényességi felügyeleti eljárásában egyrészt vizsgálja, hogy a helyi önkormányzat szervezete, működése, döntéshozatali eljárása és döntései megfelelnek-e a jogszabályoknak, továbbá törvényen alapuló jogalkotási, illetve jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási kötelezettségeit teljesíti-e. Jogszabálysértés esetén intézkedést kezdeményez. Nem terjed ki a törvényességi felügyeleti jogkör azokra az önkormányzati határozatokra, amelyekben munkaügyi, illetve közszolgálati viszonyból származó vitának, továbbá külön jogszabályban meghatározott bírósági, államigazgatási eljárásnak van helye.

A kormányhivatalok **koordinációs és ellenőrzési jogköre** a központi államigazgatási szervek területi szerveire (a rendvédelmi szervek, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kivételével), továbbá államigazgatási feladatot ellátó más szervekre és személyekre terjed ki. **Koordinációs** jogkörében a hivatal – egyebek mellett – gondoskodik a több ágazatot érintő kormányzati döntések végrehajtásának területi összehangolásáról. E tevékenysége során a megyei és a fővárosi államigazgatási kollégium¹⁵⁰ segíti. A kormányhivatal a területi államigazgatási szervekkel kapcsolatban **ellenőrzi** a vezetők munkáltatói intézkedéseinek törvényességét, valamint az ügyiratkezeléssel összefüggésben a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló jogszabály végrehajtását. Az ellenőrzés tapasztalatairól tájékoztatja a felügyeleti

¹⁴⁷ Kormány megbízottá olyan büntetlen előéletű személy nevezhető ki, aki az országgyűlési képviselők választásán választójoggal rendelkezik.

¹⁴⁸ Főigazgatói munkakörbe az nevezhető ki, aki felsőfokú végzettséggel és legalább öt év vezetői gyakorlattal rendelkezik.

¹⁴⁹ Igazgatói munkakörbe az nevezhető ki, aki felsőfokú igazgatásszervezői, okleveles jogász, vagy okleveles közigazgatási menedzser szakképesítéssel, valamint jogi vagy közigazgatási szakvizsgával rendelkezik.

¹⁵⁰ A fővárosi és megyei államigazgatási kollégium vezetője a kormány megbízott, tagjai a kormányhivatal főigazgatója, igazgatója és fősztályvezetői, a járási hivatalok hivatalvezetői, a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv vezetője, a kormányhivatal koordinációs és ellenőrzési jogkörébe tartozó területi államigazgatási szervek vezetői, valamint a kormány megbízott által meghívottak.

szervet, jogszabálysértés esetén pedig intézkedést kezdeményez.¹⁵¹

A fentiekén kívül a kormányhivatal jogorvoslati, véleményezési, hatósági ellenőrzési, ügyfélszolgálati, informatikai, valamint képzéssel, továbbképzéssel összefüggő feladatokat lát el.

3.3.3. A JÁRÁSI HIVATALOK

A rendszerváltozást követően kiépülő demokratikus jogállam – figyelemmel arra, hogy járások korábban, a tanácsrendszer idején is működtek Magyarországon – az államigazgatás szervezetét a városi szintig építette ki. Az állami igazgatás feladatait helyi szinten az önkormányzatok kijelölt tisztségviselői látták el.¹⁵² Részben a helyi szinten államigazgatási feladatot ellátók (a jegyző, illetve a polgármesteri hivatal köztisztviselői) tehermentesítésére, részben pedig egyes területi államigazgatási szervek városi szervei vezetésének egységesítésére¹⁵³ hozták létre újra – 2013. január 1-jén – a járásokat (mint területi egységeket), valamint a – fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezeti egységeiként működő – járási hivatalokat.¹⁵⁴

Ami a történeti előzményeket illeti, a járások Magyarországon hagyományosan a (vár)mege alárendeltségébe tartozó – megyénél kisebb – egységek voltak, valamint – leszámítva az 1950-1971 közötti időszakot – a járások élén választott testületek nem működtek, feladat- és hatáskörüket pedig tipikusan államigazgatási hatáskörök adták. Amikor hazánkban járási szinten közigazgatási szervezet működött, az mindig a megyei igazgatást segítette, erősítette a településekkel szemben.¹⁵⁵

A járási hivatalok felállításának jogalkotó által deklarált indoka abban foglalható össze, hogy (ezáltal) az állampolgárok a lakóhelyükhöz közel felkészült tisztviselőkkel kerülhessenek kapcsolatba, amelynek eredményeképpen gyors és eredményes ügyintézésben lehessen részük.

¹⁵¹ Vö. Gyurita Erzsébet Rita: A fővárosi és megyei kormányhivatal. Új Magyar Közigazgatás, 2014. 2. sz. 16. o.

¹⁵² Vö.: Fábián Adrián – Hoffman István: A államigazgatás területi és helyi szervei: kormányhivatalok, járási intézmények. Nemzeti Községi Intézet Vezető és Továbbképzési Intézet, Budapest, 2014. 20. o.

¹⁵³ Ennek alapját jelentette a kormányhivatalok létrehozása atekintetben, hogy a városokban működő szakigazgatási szervek a megyei kormányhivatal szakigazgatási szerveinek önálló hatáskörű egységeivé váltak, akként, hogy az őket vezető megyei szakigazgatási (dekoncentrált) szervek feletti szervei vezetés egységesedett (a kormányhivatalban).

¹⁵⁴ Fábián Adrián – Bencsik András: Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatalok és kormányablakok. Új Magyar Közigazgatás, 2014. 2. sz.

¹⁵⁵ Vö. Hajdú Zoltán: Magyarország települési földrajza. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2005. 176.

a) A járási hivatalok jogállása

A jogállással összefüggésben a szabályozás rögzíti, miszerint a **járási hivatal a megyei kormányhivatal szervezeti egysége.**

Jelenleg 174 járási, illetve 23 – a fővárosi kerületeknek megfelelő – fővárosi kerületi hivatal, azaz összesen tehát 197 járási (fővárosi kerület) hivatal működik. A járási hivatalok legfontosabb **feladata a megyei szintnél alacsonyabb szinten intézendő (kizárólag) államigazgatási feladatok ellátása.** Ezeket a – kormányrendeletben meghatározott – feladatokat a járási hivatal a jegyzőtől „vette át”. A hatáskörök szétválasztásánál kiemelt szempont volt, hogy a helyi szabályozáshoz kapcsolódó, mérlegelési jogkörbe tartozó ügyek lehetőleg maradjanak a települési jegyzőnél, ahol viszont az adott ügyben az államnak van egyértelműen feladata, szerepe, ott a járási hivatal tud hatékonyabban intézkedni. A járási hivatalokhoz kerültek át – egyebek mellett – az **okmányirodai** feladatok, a **szabálysértési** ügyek, a **gyámhatósági** igazgatás, továbbá meghatározott feladatok a **szociális** igazgatás köréből. A járási hivatal **alapvetően elsőfokú államigazgatási hatósági** hatásköröket lát el. Amennyiben az elsőfokú döntést a járási hivatal hozta, másodfokon a megyei kormányhivatal jár el.¹⁵⁶

b) A járási hivatalok feladat- és hatásköre

A járási hivatal a kormányrendeletben kijelölt **járászékhelyen működik.** A járászékhelyen kívül, azokban a városokban, ahol a lakosok és az elintézendő ügyek száma indokolja, a hivatal minden munkanapon állandó ügyintézészt biztosító **kirendeltséget** működtet. A kisebb településeken heti 1-2 alkalommal tart ügyfélfogadást a **települési ügysegéd.**

A járási hivatal élén álló **hivatalvezetőt** a kormány megbízott javaslatára a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter nevezi ki és menti fel. A járási hivatalvezető **alapvetően szakmai jellegű tisztség.** A kinevezéshez felsőfokú végzettség (nem előírás azonban a jogi-igazgatási végzettség!) és vezetői gyakorlat szükséges, továbbá a hivatalvezető megbízatása nem kötődik a kormányzati ciklushoz.

¹⁵⁶ Fábrián Adrián – Bencsik András: Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatalok és kormányablakok. Új Magyar Közigazgatás, 2014. 2. sz.

3.3.4. A KORMÁNYABLAK

A 2013-as közigazgatási átalakítások körében kiemelt fontosságú szerepet töltött be az **integrált ügyfélszolgálati (kormányablak) rendszer**. A kormányablakban intézhető ügycsoportok magukban foglalják a teljes körű okmányirodai szolgáltatást,¹⁵⁷ illetve számos más¹⁵⁸ ügy intézését. A kormányablakok működésének részletes szabályait, valamint a kormányablakokban kezdeményezhető, illetve intézhető ügytípusokat külön kormányrendelet tartalmazza.¹⁵⁹ A kormányablakokról szóló 86/2019. (IV.23.) Korm. rendelet a **kormányablakok jogköreit** az alábbiak szerint kategorizálja:

- olyan ügyek, amelyekben **kizárólagos hatáskörben** vagy az ügyre vonatkozó jogszabályban meghatározott, az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező **hatóság helyett** jár el a kormányablak, ezekben az ügyekben „**azonnali ügyintézésre**” van lehetőség;
- olyan ügyek, amelyekben **kizárólagos hatáskörben** vagy az ügyre vonatkozó jogszabályban meghatározott, az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező **hatóság helyett** jár el, az eljárásra meghatározott ügyintézési határidőn belül;
- olyan kérelem alapján indult ügyek („beadványok”), amelyeket a kormányablak **haldéktalanul, de legkésőbb a benyújtást követő munkanapon** további ügyintézés végett az eljárásra hatáskörrel rendelkező illetékes hatósághoz **továbbít**;
- olyan ügyek, amelyekben az ügyfél kérésére részletes tájékoztatást nyújt az eljárás menetéről, az adott eljárással kapcsolatos ügyféli jogokról és kötelezettségekről;
- olyan ügyek, amelyekben a **kormányablak hatósági szolgáltatásként** – ahol ennek technikai feltételei adottak – a kormányrendeletben meghatározott szolgáltatásokat biztosítja;
- olyan ügyek, amelyekben a **kormányablak hivatalból jár el**.¹⁶⁰

Jól mutatja a Kormány elkötelezettségét „ablakainak” mielőbbi létrehozása iránt, hogy a 132/2013. (V. 9.) Korm. rendelet az integrált kormányzati ügyfélszolgálatok (kormányablakok) létrehozását és az azokhoz kapcsolódó munkaügyi kirendeltségek fejlesztését célzó beruházások megvalósításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyeket nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánította. Sőt, egyes járási hivatalok felújításához kapcsolódó ügyek is „erre a sorsra jutottak.”

¹⁵⁷ Pl.: személyi igazolvány, útlevel, vezetői engedély iránti kérelmek.

¹⁵⁸ Pl.: Egyéni vállalkozással, gyermekvállalással, házasságkötéssel, magyar igazolvánnyal stb. kapcsolatos ügyek.

¹⁵⁹ 218/2012. (VIII. 13.) Korm. rendelet a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról 7. § (1) bek.

¹⁶⁰ Vö. Fábrián-Adrián – Bencsik András: Régi és új szereplők a területi államigazgatásban: járási hivatalok és kormányablakok. Új Magyar Közigazgatás, 2014. 2. sz. 23–24. o.

3.4. AZ ÁLLAMIGAZGATÁS HELYI SZINTJE

A Kormány irányítása alatt álló államigazgatási szervrendszer sajátossága, hogy helyi szinten nem épült ki maradéktalanul, azaz nem jöttek létre más szervektől elkülönítetten helyi államigazgatási szervek minden ágazatban, sőt, az ágazatok többségében nem.¹⁶¹ Természetesen a helyi államigazgatási feladatok nem maradnak ellátatlanul. Az államigazgatási feladatok döntő részét törvény vagy kormányrendelet a **jegyzőhöz** telepíti, de az önkormányzatokról szóló törvény szerint törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet kivételesen a **polgármestert**, a **főpolgármester**, illetve a **megyei önkormányzat elnökét** is felruházhatja államigazgatási hatáskörrel. (Ilyen esetekben e személyek a képviselő-testület által nem utasíthatók, döntésük nem bírálható felül.) A közigazgatás helyi szintjén tehát az önkormányzati és az államigazgatási szervezet „találkozik”, mivel mind a polgármester (felhatalmazás alapján), mind a jegyző államigazgatási, illetve önkormányzati hatósági jogköröket is gyakorol(hat).¹⁶² A gyakorlatban ez úgy valósul meg, hogy a helyi szintű államigazgatás döntően a jegyzőre épül, aki e vonatkozásban általános hatáskörrel rendelkezik.

¹⁶¹ Patyi – Varga Zs. 304. o.

¹⁶² Vö. uo.

3.5. FELHASZNÁLT IRODALOM:

PETRÉTEI József: Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2013. 172. o.

BALÁZS István: A közigazgatás központi szervei. NKE Vezető- és Továbbképzési Intézet, Budapest, 2014.

FÁBIÁN Adrián: Közigazgatás-elmélet. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2010.

PATYI András – **VARGA** Zs. András: Általános közigazgatási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2009.

LŐRINCZ Lajos (szerk.): Közigazgatási jog. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2007.

TEMESI István – **LINDER** Viktória: Közigazgatási szakvizsga. Államigazgatás. Jegyzet. NKE Szolgáltató Nonprofit Kft., Budapest, 2015.

4. A KÖZIGAZGATÁS FELELŐSSÉGI RENDSZERE

A végrehajtó hatalom megtestesítőjeként a közigazgatás cselekvései rendszerint hatással vannak mások jogaira, kötelezettségeire, a hatósági döntések befolyásolják más személyek és szervezetek jövőjét, életét, működési feltételeit. Természetesen ezt a tevékenységet a közigazgatás nem öncélúan, nem kontroll nélkül teszi, hanem a jogszabályok felhatalmazása alapján törvényes rendben eljárva, a mindenkor hatályos jogi keretek között végzi végrehajtó tevékenységét. Mivel azonban a közigazgatás egy rendkívül összetett, komplex szervezeti rendszer, amelyben szervezetek és a szervezeteket alkotó személyek tevékenykednek, a tévedés, hibázás lehetősége soha nincs kizárva, és nem is szabad sosem azt feltételezni, hogy a közigazgatás tévedhetetlen, még akkor sem, ha egyébként joga van arra, hogy döntéseinek különböző eszközökkel érvényt szerezzen. A következőkben azt mutatjuk be, hogy a közigazgatás is köteles vállalni a tetteinek, döntéseinek következményeit, különösen akkor, ha egy-egy cselekvése jogszerűtlen hátrányt okozott. Tekintettel azonban arra, hogy maga a közigazgatási szervezeti rendszer, és annak működése, személyi állománya is igen összetett, a felelősséggel kapcsolatos szabályok is heterogének.

A közigazgatással kapcsolatos felelősségi formák tárgyalása során Szamel Lajos felosztását vesszük alapul. Az egyes felelősségi alakzatok tekintetében természetesen a hatályos szabályozás alapján haladunk tovább. Szamel Lajos megfogalmazásában „a jogi felelősség a felelősségre vonásban realizálódik”,¹⁶³ így a közigazgatási felelősség kérdését ennek fényében kell vizsgálnunk. Felelősségre vonásról (bármely felelősségi forma esetében) akkor beszélhetünk, ha van olyan jogellenes magatartás, amely megalapozza a felelősségre vonást, és van valamilyen, jogszabályban meghatározott jogkövetkezménye e magatartásnak. Maga a felelősség megállapítása pedig törvényes eljárás során történhet. A továbbiakban a következő felelősségi formákkal foglalkozunk: alkotmányjogi felelősség, büntetőjogi felelősség, fegyelmi felelősség és polgári jogi (kártérítési) felelősség. Egyes szerzők a fenti felelősségi alakzatokat tovább csoportosítják aszerint, hogy szervezetet vagy személyt terhelhet az

¹⁶³ Szamel Lajos: A közszolgálati jog, a közigazgatás személyzete, in Ficzere Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog, Általános rész, Osiris, Budapest, 2001., 285. p.

adott felelősségi forma.¹⁶⁴ Ennek fényében a szervezeteket alkotmányjogi vagy polgári jogi, míg a személyeket büntetőjogi, fegyelmi és polgári jogi felelősség terhelheti. Megjegyezzük azonban, hogy sajátos halmazt képeznek e körben azok, akiknek betöltött hivatalához kapcsolódik az alkotmányjogi felelősség, így például sajátos – alkotmányjogi – felelősség terheli a miniszterelnököt, a minisztereket és az államtitkárokat.

4.1. ALKOTMÁNYJOGI FELELŐSSÉG

A közigazgatás alkotmányos felelőssége a legnehezebben meghatározható felelősségi forma. Lényegében csak szűk körben értelmezhető, és sok esetben nehéz elhatárolni a politikai felelősség egyes formáitól. Az alkotmányjogi felelősség alapja a hatalmi ágak elválasztásán, a fékek és ellensúlyok rendszerén nyugszik. Az Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdése szerint a Kormány az Országgyűlésnek felelős. A 18. cikk (4) bekezdés úgy fogalmaz, hogy a Kormány tagja tevékenységéért felelős az Országgyűlésnek, valamint a miniszter a miniszterelnöknek. A politikai és alkotmányjogi felelősség elhatárolásában az Alaptörvény indokolása nem segít, hiszen úgy fogalmaz, hogy a miniszterelnök pozícióját erősíti, hogy a miniszterek a miniszterelnöknek tartoznak politikai felelősséggel. Az Alaptörvényben további sajátos felelősségi rendelkezéseket is találhatunk: A Magyar Nemzeti Bank sarkalatos törvényben meghatározott módon felelős a monetáris politikáért.¹⁶⁵

Amennyiben minden, az Alaptörvényben megjelenő kötelezettséget is az alkotmányjogi felelősség kategóriájába sorolunk, úgy jelentősen ki kell tágítanunk ennek a felelősségi alakzatnak az értelmezési tartományát. Ilyen értelemben minden állami szerv köteles fenntartható, átlátható és kiegyensúlyozott módon gazdálkodni [N cikk]; bárki (ebben a környezetben értsd: bármely közfeladatot ellátó szerv), aki közpénzzel gazdálkodik, köteles azzal elszámolni [39. cikk]. Más logikai elven ugyan, de levezethető a helyi önkormányzatok jogalkotási kötelezettségéből fakadó alkotmányjogi felelősség is [25. cikk (2) d) és 32. cikk (5)].

¹⁶⁴ Lásd erről pl. Turkovics István: Felelősség a közigazgatásban c. cikkét. Forrás: <http://jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/felelosseg-a-kozigazgatasban---turkovics-istvan.pdf>; letöltés dátuma: 2016. augusztus 15.

¹⁶⁵ Alaptörvény 41. cikk (1) bekezdés; 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról.

4.2. BÜNTETŐJOGI FELELŐSSÉG

Felmerül a kérdés, hogy a kormánytisztviselőket, közszolgálati tisztviselőket terhelő felelősségi formák közül helyes-e éppen a büntetőjogi felelősség kérdésével kezdeni. Igaza van annak is, aki úgy érvel, hogy érdemes a kevésbé súlyos következményekkel járó felelősségi formáktól (fegyelmi, kártérítési) haladni a súlyosabbak felé. Tematikai szempontból azonban – mivel a fegyelmi és kártérítési felelősségi kérdések komplexebbek, ráadásul a büntetőjogi felelősségre vonás kérdései – az alkotmányjogi felelősségi csoporthoz részben hasonlóan – kívül esnek a közigazgatási rendszer szabályain, helyesebbnek látjuk itt tárgyalni.

Leszögezzük, hogy a tananyag célját tekintve csak azokkal a büntetőjogi kérdésekkel foglalkozunk, amelyek a közigazgatásban dolgozó tisztviselőkkel összefüggésbe hozhatók. A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.), a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) és a **különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról** szóló 2019. évi CVII. nem tartalmaznak kifejezetten a büntetőjogi felelősséggel kapcsolatos rendelkezéseket, ezeket a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) tartalmazza, azonban a Btk. sem gyűjti ezeket össze, tekintettel arra, hogy a törvény szerkezeti logikája nem elsősorban az elkövetők személyi körére épül. Korábban (az új Btk.-t megelőzően) alapvetően a hivatali bűncselekményeket soroltuk ebbe a kategóriába, de mára már differenciáltabb a helyzet. Mindenekelőtt a korábbihoz képest új bűncselekményi kategóriát állított fel a jogalkotó, nevezetesen a korrupciós bűncselekmények kategóriáját. Ezen belül önálló tényállás a hivatali vesztegetés elfogadása, és ennek minősített esete, ha a bűncselekményt vezető beosztású hivatalos személy követi el. A Btk. tételesen felsorolja, kik tekintendők hivatalos személynek. A teljesség igénye nélkül ilyen például a köztársasági elnök, a Kormány tagja, az alkotmánybírák vagy az önkormányzati képviselők.

A hatályos Btk. is megtartotta természetesen a hivatali bűncselekmények csoportját. Továbbra is önálló törvényi tényállás a hivatali visszaélés, továbbá a jogalkotó egyértelműen megkülönböztette a hivatalos személyek és a közfeladatot ellátó személyek által elkövethető bűncselekményeket, ez utóbbiak ugyanakkor témánk szempontjából fontosak, mert ha nem is tartoznak adott esetben a civil tisztviselők jogállását szabályozó közszolgálati törvények hatálya alá, közfeladatot látnak el, azaz bizonyos értelemben a végrehajtó hatalom akaratának megvalósításában vesznek részt. Közfeladatot ellátó személynek tekintendők többek között a Magyar Honvédség katonái, az egészségügyi dolgozók, a tűzoltók vagy a pedagógusok is.

A fentiek mellett ki kell emelni, hogy számos más bűncselekmény súlyosabban minősül, ha azokat hivatalos személy vagy közfeladatot ellátó személy követi el.

A büntetőjogi felelősségre vonással kapcsolatban rá kell mutatnunk egy viszonylag új jogintézményre, az ún. méltatlansági eljárásra. A méltatlansági eljárással kapcsolatos rendelkezések 2015-ben kerültek a Kttv.-be, és szoros összefüggésben vannak a büntetőjogi felelősségre vonással. A Kttv. 64/A. §-a kimondja ugyanis, hogy ha a tisztviselővel szemben büntetőeljárás indul (bármely bűncselekmény miatt), akkor a munkáltatói jogkör gyakorlója köteles méltatlansági eljárást indítani. A méltatlansági eljárás megindítására akkor lesz lehetősége a munkáltatónak, ha őt a tisztviselő tájékoztatja arról, hogy ellene közvérdra üldözendő büntett miatt büntetőeljárás indult (és a megalapozott gyanú közlése is megtörtént, ekként tudomást is szerzett róla). A szabályozás arra a logikára épül, hogy a közszolgálati jogviszony esszenciális eleme az együttműködési kötelezettség részét képező tájékoztatási kötelezettség, és a munkáltató a megtett tájékoztatás alapján mérlegelheti, milyen munkáltatói intézkedéseket hoz a méltatlansági eljárás során. A méltatlansági eljárás célja azonban nem a büntetőeljárás folyamatban létének szankcionálása, és nem a bűnösség megállapítása, mivel arra egyedül a bíróság jogosult. A méltatlansági eljárás során pusztán az vizsgálható, hogy van-e olyan magatartás, amely a betöltött munkakör tekintélyének, a munkáltató jó hírűvének vagy a jó közigazgatásba vetett bizalomnak a rombolására alkalmas. A munkáltató ebben az esetben jogosult felfüggeszteni a tisztviselő jogviszonyát.

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) 2019 márciusától némi változást hozott a kormánytisztviselők felelősségi szabályaiban. A Kit. hatálya a kormányzati igazgatás szerveinek jogállására és szervezetére, továbbá a kormányzati igazgatási szervek tisztségviselőinek szolgálati jogviszonyára terjed ki¹⁶⁶ A törvény a kormányzati igazgatási szerveket két csoportba sorolja. Az első csoportba a központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi, helyi szervei tartoznak, míg a másikba az ún. területi kormányzati igazgatási szervek, azaz a fővárosi és megyei kormányhivatalok. Központi kormányzati igazgatási szerv a Kormány, a Miniszterelnöki Kormányiroda, a minisztérium, a kormányzati főhivatal, valamint a központi hivatal. A kormányzati főhivatalok ezen a halmazon belül a Központi Statisztikai Hivatal, az Országos Atomenergia Hivatal, és a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala.

A kormányzati igazgatás tisztségviselőivel kapcsolatban a Kit. szintén több csoportot állít fel. A tisztségviselők a törvény értelmében politikai szolgálati jogviszonyban, biztos jogviszonyban vagy kormányzati szolgálati jogviszonyban állhatnak. Témánk szempontjából szá-

¹⁶⁶ E kormánytisztviselők jogviszonyának szabályozása döntő többségében kikerült a Kttv. hatálya alól.

munkra az előbbieket közül értelemszerűen a kormányzati szolgálati jogviszony a legfontosabb. Kormányzati szolgálati jogviszonyban áll a szakmai felsővezető, a szakmai vezető, a központi kormányzati igazgatási szervek és ezek területi szerveinek kormánytisztviselője, és a területi kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselője és kormányzati ügykezelője. Szakmai felsővezető a közigazgatási államtitkár, a helyettes államtitkár, a kormányzati főhivatal és a központi hivatal vezetője és vezetőjének helyettese, valamint a kormányhivatal főigazgatója. Szakmai vezető a kormányhivatal igazgatója, a járási hivatal, illetve a fővárosban a fővárosi kerületi hivatal vezetője és vezetőjének helyettese, a főosztályvezető, és az osztályvezető. A Kjt. a kártérítési és fegyelmi felelősségre vonatkozó szabályokat önálló fejezetben tárgyalja. 2020-tól ismét újabb szabályozás lépett hatályba – a 2019. évi CVII. törvény –, amely a különleges jogállású szervek által foglalkoztatott köztisztviselők jogviszonyát rendezi.

4.3. FEGYELMI FELELŐSSÉG

Fegyelmi vétségéről akkor beszélünk, ha a tisztviselő a jogviszonyából fakadó kötelezettségét vétkesen megszegi. Ezek a kötelezettségek igen sokrétűek lehetnek, és nem csak jogszabályon alapulhatnak, hanem bármely olyan normán, rendelkezésen, amelyben a tisztviselő feladatai meghatározásra kerültek. A vétkesség szempontjából a fegyelmi felelősségre vonás alapja lehet szándékos vagy gondatlan magatartás.

A fegyelmi felelősség megállapítása fegyelmi eljárás során történhet. A fegyelmi eljárás megindítására a munkáltatói jogkör gyakorlója jogosult abban az esetben, ha fegyelmi vétség elkövetésének alapos gyanúja áll fenn. A fegyelmi eljárás szabályait, valamint a fegyelmi eljárás megindítására nyitva álló határidőket a vonatkozó törvények, valamint a 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet szabályai tartalmazzák. Fegyelmi eljárás a kötelezettségzegés felfedezésétől számított három hónapon belül indítható (szubjektív határidő), de nem indítható, ha a cselekmény elkövetése óta több mint három év eltelt (objektív, jogvesztő határidő).

A hatályos rendelet a fegyelmi eljárást két szakaszra bontja, vizsgálatra és tárgyalásra. A vizsgálatot vizsgálóbiztos végzi, akit a munkáltatói jogkör gyakorlója jelöl ki. A vizsgálóbiztosnak mindenképpen vezetőnek, lehetőleg az érintett tisztviselőnél magasabb besorolásúnak kell lennie (kivéve a kormányzati ügykezelők fegyelmi eljárásában). A vizsgálatot tíz munkanapon belül kell lefolytatni, és a tisztviselőt meg kell hallgatni. A tisztviselő tehet bizonyítási indítványt és iratbetekintési jog is megilleti. A tárgyalás az eljárás második szakasza.

Nem kötelező tárgyalást tartani, ha a tisztviselő a kötelezettségszegést elismeri és lemond a tárgyalásról, és a tényállás megítélése egyszerű, továbbá a büntetés célja elérhető tárgyalás nélkül is. Ha az előbbi feltételek nem állnak fenn, a fegyelmi ügyben egy háromtagú fegyelmi tanács tárgyaláson határoz. A fegyelmi tanács tagjaira a rendelet fontos kizárási szabályokat állapít meg [6. § (5) bek.]. A tanács a kijelölésétől számított tizenöt napon belül köteles tárgyalást tartani. A tanács alapvetően a vizsgálati anyagra támaszkodik, de a rendelet lehetővé teszi, hogy a tárgyaláson is bizonyítási eljárást folytassanak, ha szükséges. Az érdemi döntést legkésőbb az első tárgyalástól számított harminc napon belül kell meghozni, zárt ülésen, szótöbbséggel. A döntést írásba kell foglalni és meg kell indokolni. A szakmai felsővezetők (közigazgatási államtitkár, helyettes államtitkár) fegyelmi eljárása esetére a vizsgálóbiztos és a fegyelmi tanács összetételére vonatkozóan a rendelet szigorúbb szabályokat állapít meg.

A Kttv. szerint a fegyelmi vétséget elkövető tisztviselővel szemben kiszabható fegyelmi büntetések (legenyhébbtől a legsúlyosabbig):

- a. a megrovás;
- b. az előmeneteli rendszerben a várakozási idő meghosszabbítása (ennek időtartama legfeljebb 2 év lehet);
- c. az előmeneteli rendszerben visszavetés egy fizetési fokozattal;
- d. az előmeneteli rendszerben visszavetés egy besorolási fokozattal;
- e. címtől való megfosztás, vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe helyezés;
- f. hivatalvesztés.

A Kit. a kormánytisztviselővel szemben kiszabható fegyelmi büntetéseket az alábbiak szerint szabályozza:

- a. megrovás,
- b. illetménycsökkentés besorolási kategórián belül,
- c. vezetői álláshelyről nem vezetői álláshelyre helyezés,
- d. hivatalvesztés.

A különleges jogállású szervek által foglalkoztatott, fegyelmi vétséget elkövető köztisztviselőkkel szemben alkalmazható büntetések:

- a. megrovás,
- b. illetménycsökkentés besorolási kategórián belül,
- c. vezetői álláshelyről nem vezetői álláshelyre helyezés,
- d. hivatalvesztés.

A fegyelmi büntetés hatálya is a fentiekhez igazodik. Az időtartam elteltével a fegyelmi büntetést minden nyilvántartásból törölni kell. A Kít. hatálya alá tartozó kormánytisztviselő a fegyelmi eljárás megindulásától kezdődően kérheti az azonnali hatályú felmentését. Ebben az esetben végkielégítés nem illeti meg. A kormányzati igazgatási szerv megrovás fegyelmi büntetést fegyelmi eljárás lefolytatása nélkül is kiszabhat, amennyiben a tényállás megítélése egyszerű és a kötelezettségszegést a kormánytisztviselő elismeri.

A fegyelmi eljárás megindításával kapcsolatos relatív és abszolút határidők a Kttv.-ben rögzített szabályokkal egyezően kerültek meghatározásra azzal a kiegészítéssel, hogy a külföldön elkövetett kötelezettségszegés esetén a határidőket a belföldre történő visszaérkezéstől kell számítani, kivéve a tartós külszolgálat esetén, külföldön elkövetett kötelezettségszegést.

4.4. HIVATÁSETIKAI FELELŐSSÉGI KÉRDÉSEK

Az állami feladatot ellátó tisztviselők felelősségével kapcsolatban nem csak klasszikus értelemben vett jogi, azaz jogszabályban rögzített magatartások megszegésével kapcsolatos felelősségre vonási formák, eljárások merülnek fel, hanem a jogi normákon túli, úgynevezett etikai kérdések is megjelennek. A fenti megfogalmazásból is látható, hogy az etikai normák szabályozási területe túlmutat a hagyományos értelemben vett, jogi normákban megjelenő magatartási szabályok megsértésének szankcionálásán. Ez persze több kérdést is felvet, hiszen még az egyértelmű rendelkezések megsértése miatt indult eljárások sem feltétlenül zajlanak zökkenőmentesen (lásd fegyelmi ügyek), másfelől az etikai szabályozás körébe vonandó területek meghatározása is minduntalan vitára ad alapot. Nem véletlen tehát, hogy a fegyelmi szabályok megjelenésével szemben az etikai jellegű szabályozás sokkal rövidebb múltra tekint vissza.

A Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex rendelkezései 2013 szeptemberétől hatályosak, de azóta több módosításon is átesett már a szabályozás. Az alábbiakban csak azokat a rendelkezéseket ismertetjük, amelyek világossá teszik, hogy mennyiben tér el az etikai szabályozás fókuszja a többi, jogszabályi szinten megjelenő felelősségi formától, de különösen a fegyelmi szabályoktól.

A kódex preambulumban egyértelműen megjelenik, hogy „a közigazgatással szembeni közbizalom megőrzése és erősítése, a közigazgatás jó rendje, valamint eredményes és hatékony működése érdekében” kerül sor az etikai szabályok írásba foglalására. Az etikai kódex főbb fejezetei tartalmazzák a hivatásetikai alapelveket és azok magyarázatát, a hivatásetikai részletszabályokat és az etikai eljárás szabályzatát, továbbá szól azokról a magatartásokról, amelyek adott esetben megalapozhatják a méltatlanság miatti felmentést, de legalábbis a méltatlansági eljárás megindítását. A felsorolás a kódexben ugyan példálózó jellegű, de álláspontunk szerint kellő mértékben lefedi a Kttv.-beli méltatlansággal és a Kit.-beli, valamint a különleges jogállású szervek köztisztviselőinél felmerülhető érdemtelenséggel kapcsolatos potenciális esetek körét.

Az etikai szabályozás kiegészítő jellege alkalmas arra, hogy olyan definíciókat, magatartás-formákat, viselkedési mintákat is megrajzoljon, amelyek a hagyományos jogszabályi környezetben nem, vagy csak igen nehezen fogalmazhatók meg és kérhetők számon. Ilyen fogalmak például a hűség, az elkötelezettség, a méltóság, a lelkiismeretesség vagy akár a példamutatás. Mindezek (többekkel együtt) az alapelvek szintjén kerültek szabályozásra az etikai kódexben.

A részletszabályok fontos szerepe, hogy olyan konkrét, adott helyzetben is világos iránymutatásokat adó magatartásformákat írnak le, amelyek kellő támpontot adnak minden érintett számára még olyan esetekre is, amelyekben esetleg (etikai ismeretek hiányában) elbizonytalanodnának. E helyütt – az érdekesség kedvéért – csak az ajándékok elfogadásának gyakorlatát említjük, amely kellően szabatosan a leggyakrabban előforduló helyzetekre vonatkozó iránymutatásokat tartalmaz, és nem hagy kétséget afelől, hogy egy kezdő tisztviselő sem követ el szabálytalanságot, ha legalább egyszer végigolvassa a kódex rendelkezéseit. Bizonyos esetekben természetesen nehezebb világosan elhatárolni az etikai kérdéseket a jog által szabályozottaktól. Jól mutatja ezt például a hivatali helyzettel való visszaélés tilalmára vonatkozó rendelkezés, amely az előző példával ellentétben egyetlen mondattal elintézi a kérdést, nyilvánvalóan azért, mert az ezzel kapcsolatos jogszabályi rendelkezések mind fegyelmi, mind büntetőjogi rendelkezésekben is testet öltenek a jogrendben – csakúgy, mint a hivatali adatokkal és információkkal való visszaélés kérdése.

A kétfokú etikai eljárás lefolytatásának szabályai világosak, ugyanakkor az etikai vétségek szankcionálásával kapcsolatban ki kell emelnünk, hogy az etikai eljárás eredményeként – értelemszerűen – a fegyelmi eljárásban alkalmazható jogkövetkezményeknél jóval enyhébbek kiszabására van lehetőség. Lényegében kétféle szankcióval találkozunk:

- a) figyelmeztetést lehet alkalmazni, ha az etikai vétséggel kapcsolatban az erkölcsi rosszallás nyomatékos kifejezése nem szükséges, mivel az összes körülmény mérlegelése alapján az etikus magatartásra való felhívás is elegendő az etikai szankció céljának eléréséhez;
- b) megrovást lehet alkalmazni, ha az etikai szankció céljának eléréséhez az erkölcsi rosszallás nyomatékos kifejezése is szükséges.

A hivatásetikai kérdések szabályozása egyre több hivatásrend esetében kerül a közgondolkodás homlokterébe, így az elmúlt időszakban a közigazgatás tisztviselőire vonatkozó szabályok mellett más, például a pedagógusokra vonatkozó etikai normák kódexjellegű megfogalmazása is napvilágot látott.

4.5. KÁRTÉRÍTÉSI FELELŐSSÉG

Az anyagi felelősség két fő csoportra bontható. Az egyik a Polgári Törvénykönyv szerinti eset, ha a közigazgatás a működése során kívülállóknak kárt okoz. Ezt közigazgatási jogkörben okozott kárnak nevezzük. Közigazgatási jogkörben okozott kárért a felelősséget akkor lehet megállapítani, ha a kárt közhatalom gyakorlásával vagy annak elmulasztásával okozták, és a kár rendes jogorvoslattal, továbbá a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránti eljárásban nem volt elhárítható. Közigazgatási jogkörben okozott kárért a közhatalmat gyakorló jogi személy tartozik felelősséggel.¹⁶⁷

A Kttv. az anyagi felelősség körében két esetre vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket, de csak az egymás közötti jogviszonyban, azaz arra az esetre, ha a köztisztviselő okoz kárt a munkáltatójának vagy fordítva. Amennyiben a tisztviselő kárt okoz a munkáltatójának, úgy felróhatóság esetén köteles azt megtéríteni. A törvény a bizonyítási terhet a munkáltatóra telepíti ebben az esetben. A kártérítés mértéke alapvetően aszerint alakul, hogy a károkozás szándékosan vagy gondatlanul történt. Szándékosság és súlyos gondatlanság esetén a teljes kárt meg kell téríteni, míg enyhe gondatlanság esetén a kártérítés mértéke legfeljebb a tisztviselő négyhavi illetménye lehet.

¹⁶⁷ Ptk. 6:548. §

Bizonyos esetekben a tisztviselő vétkességre tekintet nélkül köteles kártérítésre. Ilyen például az elszámolási vagy visszaszolgáltatási kötelezettséggel átvett, kizárólagosan használt eszközök esete, illetve a leltárhiányért való felelősség, mely utóbbi esetben a felelősség mértékét a kinevezési okiratnak nevesítetten tartalmaznia kell.

A közigazgatási szerv vétkességre való tekintet nélkül, teljes mértékben felel a tisztviselőnek okozott kárért. Mentésülés csak akkor lehetséges, ha a szerv bizonyítja, hogy a kárt ellenőrzési körén kívül eső olyan körülmény okozta, amellyel nem kellett számolnia és nem volt elvárható, hogy a károkozó körülmény bekövetkezését elkerülje vagy a kárt elhárítsa, vagy a kárt kizárólag a károsult elháríthatatlan magatartása okozta. Nem kell megtéríteni azt a kárt, amellyel kapcsolatban a munkáltató bizonyítja, hogy bekövetkezése a károkozás idején nem volt előre látható, továbbá a kárnak azt a részét, amelyet a tisztviselő vétkes magatartása idézett elő, vagy amely abból származott, hogy a tisztviselő kárenyhítési kötelezettségének nem tett eleget.

A Kt. a kormánytisztviselő kártérítési felelősségének általános alakzataként fenntartja a vétkességi felelősséget. Ennek megfelelően a kormánytisztviselő, ha nem úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható, az általa a kormányzati szolgálati jogviszonyából eredő kötelességeinek megszegésével szándékos vagy gondatlan magatartással a kormányzati igazgatási szervnek okozott kárt köteles megtéríteni. A kormányzati igazgatási szervet terheli a bizonyítási kötelezettség a kár, a kormánytisztviselői magatartás (kötelességszegés) felróhatósága, valamint az okozati összefüggés tekintetében. A törvény e tekintetben nem változtat a kárfelelősség hatályos szemléletén; a szándékos vagy súlyosan gondatlan károkozás esetén a teljes kár megtérítését írja elő. Az enyhe gondatlansággal okozott károk esetében kimondja, hogy a kártérítés mértéke nem haladhatja meg a kormánytisztviselő 4 havi illetményét, vagy a tartósan külföldön foglalkoztatott kormánytisztviselő 4 havi ellátmányát.

A kártérítés mértékének korlátozása az előreláthatósági szabály alkalmazásával is megvalósulhat. A kormánytisztviselő ugyanis csak azt a kárt köteles megtéríteni, amelynek bekövetkezésével a károkozás idején számolhatott, azaz a magatartásával igen távoli okozati összefüggésben bekövetkezett károkat nem. E szemlélet mind a gondatlanul, mind a szándékosan okozott károk esetében érvényesül. Ugyancsak kármegosztásra vezet a kormányzati igazgatási szerv vétkes közrehatása, valamint a kárenyhítési kötelezettség teljesítésének felróható elmulasztása. A kormányzati igazgatási szerv vétkes magatartásának kell tekinteni különösen azt, ha a kár olyan utasítás teljesítéséből keletkezett, amelynek következményeire az utasított kormánytisztviselő az utasítást adó figyelmét előzőleg felhívta.

A törvény tartalmazza a kormánytisztviselő ún. megőrzési felelősségének szabályait, ideértve e felelősségi alakzat jogalapi elemeit, valamint a leltárhiányért való felelősség intézményét. A törvény előírja, hogy több kormánytisztviselő általi együttes károkozás esetén a kárt a vétkekességük arányában, ha ez nem állapítható meg, közrehatásuk arányában viselik. A törvény kimondja, hogy a kormánytisztviselőt rendkívüli méltánylást érdemlő körülmények alapján bíróság a kártérítés alól részben mentesítheti, ennek során különösen a felek vagyoni helyzetét, a jogsértés súlyát, a kártérítés teljesítésének következményeit, és a közigazgatás specialitásából eredő olyan körülményeket, mint a feladat-végrehajtás sürgősségét és egyéb sajátos körülményeit kell értékelni.

A különleges jogállású szervek köztisztviselői esetében a törvény hasonló szabályozást követ.

5. A KÖZIGAZGATÁSI JOGÉRVÉNYESÍTÉS

A közigazgatási szankcióval kapcsolatos kérdések megválaszolása korántsem egyszerű. Maga a közigazgatás is rendkívül összetett rendszer, amely a működése során közigazgatási jogi és nem közigazgatási jogi normákat egyaránt alkalmaz, így ennek megfelelően nem beszélhetünk tisztán közigazgatási értelemben vett szankciókról, hiszen a közigazgatás látókörében nagyon sokféle joghátrány megtalálható. Mindezek mellett a szabálysértési jog területe, és ezen keresztül a szabálysértési szankció határterületet képez a büntetőjog és a közigazgatási jog között, így gyakorlatilag a szabálysértési szankciókból célszerű önálló halmazt alkotni. Legszűkebb értelemben véve azokat a szankciókat tekinthetjük közigazgatási jogi szankcióknak, „amelyeket közigazgatási jogi normában szabályoznak, és amelyek célja a közigazgatási jog érvényre juttatása”.¹⁶⁸

5.1. A KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓ CÉLJA, MEGJELENÉSE A JOGI SZABÁLYOZÁSBAN

A közigazgatási szankció általános célja a közigazgatás-ellenesség szankcionálása. A közigazgatás-ellenességet „kiterjesztően kell értelmezni, idetartozik minden olyan jogsértés, amely a közigazgatási jogi norma megsértését jelenti, függetlenül attól, hogy milyen szinten alkották”.¹⁶⁹

A közigazgatási szankció története szorosan kapcsolódik a közigazgatási büntetőbíráskodás történetéhez. A 19. században a büntetőjog szankciórendszere trichotóm volt, a büntettek és vétségek mellett a kihágások voltak hivatottak szankcionálni a közigazgatási jogsértéseket. A kihágások rendszere az 1950-es évekig megmaradt, amikor is megjelentek a szabálysértések. Nagyjából ebben az időszakra tehető a bírságok megjelenése is. Az ötvenes évek második felében jelent meg az első államigazgatási eljárási kódex, az 1957. évi IV. törvény.

¹⁶⁸ Nagy Marianna: A közigazgatási jogi szankció. in Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog, Általános rész III., Eötvös Kiadó, Budapest, 2017, 436. p.

¹⁶⁹ Nagy Marianna, i. m., 282. p.

5.2. A KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓ FUNKCIÓI

Prevenció

A preventios hatás kétféleképpen érvényesülhet. A jogszabályok nyilvánossága, bárki által megismerhető volta folytán a kilátásba helyezett szankciók elősegítik az általános (generális) preventiót. Egy-egy konkrét jogsértés során pedig a kiszabott, egyéniesített joghátrány a speciális (egyéni) preventiót segíti, így kísérli meg visszatartani a jogsértőt a későbbi jogellenes magatartások elkövetésétől. Mindezek mellett általában elmondható, hogy minden közigazgatási szankció alapvető célja a jogérvényesítés biztosítása.

Represszió

A szankció alkalmazásának szintén jelentős funkciója a represszió (megtorlás). A büntetőjogban ennek a funkciónak az elemzése talán könnyebb, hiszen ott olyan súlyos jogsértésekről, a társadalmi együttélési szabályok súlyos megszegéséről van szó, amelyek esetében könnyebb belátni, hogy mi a helyes és mi a helytelen magatartás. A közigazgatási szankció esetében olykor még az is előfordul, hogy a szankció alkalmazására a felróhatóság vizsgálata nélkül sor kerül. Ilyen esetekben a repressziós funkció megalapozottságát nehéz kimutatni.

Kártérítés

A kártérítés sajátos közigazgatási jellegű funkció. Alapvetően olyan pénzfizetési kötelezettséggel járó szankciónál beszélhetünk erről, ahol a bírság célja az adott ágazat részbeni finanszírozása. Tipikusan ilyennek tekinthetők például a környezetvédelmi, természetvédelmi vagy vadvédelmi bírságok. Bizonyos esetekben a bírság formájában megjelenő kárátalány előre meghatározott képletek alapján pontosan kiszámítható, máskor ezek nem hozhatók tételesen összefüggésbe a jogsértés mértékével, mégis betöltik preventios vagy repressziós funkciójukat.

A jogsértés egyfajta kötbérének tekinthetőek bizonyos szankciók a fentiek mellett, amikor is a közigazgatás nem csak szankcionál, hanem a bírság kiszabásával lényegében szemet hunya a jogsértés felett. Gondoljunk csak az építési ügyekben kiadott fennmaradási engedélyekkel együtt – kötelezően – kiszabott bírságokra. Ezekben az esetekben általában a jogalkotó mérlegelési lehetőséget biztosít a szankciót alkalmazó közigazgatási szerv számára, hogy a jogsértés súlyának megfelelő mértékű bírságot szabhasson ki.

5.3. A KÖZIGAZGATÁSI SZANKCIÓK CSOPORTOSÍTÁSA

A közigazgatási jogi szankciókról kimerítő, minden szempontból egzakt osztályozás nem végezhető, ugyanakkor a legfontosabb csoportosítási lehetőségeket az alábbiakban kívánjuk bemutatni.

Az első felosztás a szubjektív és objektív szankciók köre. Ez a felosztás azt vizsgálja, hogy az elkövető milyen pszichikai viszonyban áll a jogsértéssel. Az objektív szankciók ezt az összefüggést nem veszik számításba, ellentétben a szubjektív szankciókkal. Ez utóbbi csoportba sorolhatók tipikusan a szabálysértések, amelyek esetében a szankció kiszabásának alapja a felróhatóság megállapítása. Objektív szankció esetében irreleváns a felróhatóság kérdése, azaz a szankció alkalmazásához a jogsértés ténye önmagában elegendő. Ilyen esetekben a hatóság a döntéshozatalt megelőzően a felróhatóságot nem is vizsgálja. Ennek következtében az ártatlanság vélelmének elve sem érvényesül objektív szankció kiszabásakor. Kimentési okok ettől függetlenül fennállhatnak, de azok meglétét az ügyfélnek kell bizonyítania. Erre tekintettel joggal merül fel az alkotmányosság kérdése is az objektív szankciók esetében, de az Alkotmánybíróság a hatályos gyakorlatot alapvetően alkotmányosnak találta.¹⁷⁰ Objektív szankció kiszabható természetes személyekkel és szervezetekkel szemben egyaránt. A közigazgatási hatósági jogalkalmazásban az objektív szankciók tekinthetők tipikusnak, míg a szubjektív szankciók alkalmazására ritkábban kerül sor.

A következő felosztási lehetőség az anyagi és eljárásjogi szankciók megkülönböztetése. Ez a felosztás azon alapszik, hogy milyen típusú norma megsértésével kapcsolatban helyez kilátásba joghátrányt a jogalkotó. Az eljárásjogi szankciók legtöbbször az Ákr. szabályozza, amelyek tipikusan bírság jellegűek, és kilátásba helyezésük célja elsődlegesen az eljárás akadályozásának megelőzése.

¹⁷⁰ 60/2009. (V. 28.) AB határozat.

5.4. A KÖZIGAZGATÁS BÍRÓI KONTROLLJA

5.4.1. ALKOTMÁNYOS ALAPOK

A közigazgatás kontrollja többféle eszközön keresztül megvalósulhat, amelyek közül e tananyag keretei között a bírói kontrollt kell megismernünk, de nem szabad elfelednünk, hogy ezen kívül léteznek más eszközök is.¹⁷¹ A közigazgatás feletti kontrolleszközöket Varga Zs. András két nagy csoportba, a politikai és a jogalkalmazói kontrolleszközök halmazába sorolja. Ez utóbbin belül megkülönböztet továbbá jogorvoslati és alternatív eszközöket. A jogorvoslatok szempontjából fontos kérdés továbbá, hogy arra a közigazgatás szervezeti rendszerén belül kerül sor vagy azon kívül. A bírói kontroll az utóbbi kategóriába tartozik, azaz a külső, jogalkalmazói kontrolleszközök halmazába.

A közigazgatási határozatok törvényességének felülvizsgálatára a rendszerváltáskor teremtette meg a jogalkotó a lehetőséget, figyelembe véve azt a követelményt, hogy a hatalmi ágak közötti fékek és ellensúlyok rendszerének egyik pillére, hogy a független bíróság törvényességi felügyeletet gyakoroljon a végrehajtó hatalom által meghozott döntések felett.¹⁷² Az Alkotmányban rögzített előírás végrehajtására¹⁷³ alkotta meg ezután az Országgyűlés a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről szóló 1991. évi XXVI. törvényt, amely beépítette a jogrendszerbe azokat a szabályokat, amelyek az Alkotmányban foglalt kötelezettség valós teljesítéséhez voltak szükségesek. A hatályos Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontja szerint a közigazgatási határozatok törvényességéről a bíróság dönt.

5.4.2. A KÖZIGAZGATÁSI PERRENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY

A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának részletszabályait egyfelől a hatósági eljárási kódexek, másfelől pedig a polgári perrendtartásra vonatkozó törvény tartalmazta oly módon, hogy a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) önálló fejezetben rendelkezett a közigazgatási perek általánostól eltérő szabályairól. A szabályozási logika alapján tehát a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálatára a Pp. szabályai vonatkoztak, a Pp. önálló fejezetében meghatározott eltérésekkel. A közigazgatási határozatok bírósá-

¹⁷¹ Lásd erről részletesen: Varga Zs. András: A közigazgatás feletti kontrolleszközök általános áttekintése, *Jog - Állam - Politika*. Különszám, 2011, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar. 37–52.

¹⁷² Lásd az 1989. évi XXXI. törvényt az Alkotmány módosításáról – ez a törvény módosította az Alkotmány 50. §-át, és rögzítette, hogy a bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.

¹⁷³ Lásd még a 30/1990. (XII. 22.) AB határozatot.

gi felülvizsgálatának lehetősége nem, de a szabályozás jelentős változáson ment keresztül 2018. január elsejével. Egyfelől hatályba lépett a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény, másfelől pedig a korábban már hivatkozott Ákr.-el egyidejűleg a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.). Az új törvényi szabályok pedig új megoldást vezettek be a közigazgatási határozatok bírói kontrolljának rendszerébe. A jogalkotó ugyanis szakított a korábbi megoldással, és a Kp. alapján az új Pp. szabályait már csak akkor lehet alkalmazni, ha azt a Kp. kifejezetten megengedi. Mindezek mellett a hatósági eljárásra vonatkozó jogorvoslati rendszer alapmodellje is megváltozott, mert az új rendelkezések értelmében a hatósági (elsőfokú) eljárást követő jogorvoslat elsődlegesen a bírói út igénybevétele, és a fellebbezés mint szervezeten belüli jogorvoslati eszköz vált jogi értelemben véve kivételes lehetőséggé.¹⁷⁴ Tekintettel arra, hogy a hatósági eljárás és a jogorvoslatok összefüggésében más tanegységben részletesen ismertetésre kerülnek a Kp. eljárási szabályai, itt csupán a következőkre szeretnénk felhívni a figyelmet.

A jogalkotó – a korábbi bírói gyakorlatra és az AB döntéseire is figyelemmel – a lehető legszélesebb körben igyekezett meghatározni a törvény tárgyi hatályát. Ennek megfelelően a törvény a „közigazgatási jogviták” mellett az „egyéb közigazgatási bírósági eljárás” kifejezést használja. A törvény megadja a közigazgatási jogvita definícióját is: A közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének, vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége. Közigazgatási jogvita a közszolgálati és a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal kapcsolatos jogvita is.¹⁷⁵ A közigazgatási cselekmények körét szintén elég tágan határozta meg a jogalkotó, ennek megfelelően közigazgatási cselekmény lehet az egyedi döntés, a hatósági intézkedés, az egyedi ügyben alkalmazandó – de a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés, valamint a közigazgatási szerződés.¹⁷⁶

A Kp. szabályai – a fentiekben és még sok más fontos kérdésen túlmenően – végre teljes összhangot teremtenek a bírói kontroll más területeivel kapcsolatos szabályozásban is a hatásköri szabályok világos, egy helyen történő lefektetésével.¹⁷⁷ Nem közvetlenül a hatósági eljáráshoz kapcsolódik, de a közigazgatás bírói kontrolljának körébe tartozó kérdés ugyanis

¹⁷⁴ Lásd erről bővebben: Petrik Ferenc: A közigazgatási bíraskodás fejlődése. in Petrik Ferenc (szerk.): A közigazgatási perrendtartás magyarázata, HVG-ORAC, Budapest, 2017, pp. 25–42.

¹⁷⁵ Kp. 4. § (1) és (2) bekezdés.

¹⁷⁶ Kp. 4. § (3) bekezdés.

¹⁷⁷ Lásd a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, továbbá a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény rendelkezéseit, illetőleg a Kp. 12. §-ában foglaltakat.

a helyi önkormányzatok jogalkotási tevékenységével kapcsolatos eljárás is. Az ide vonatkozó szabályok a Kp.-ben önálló fejezetet kaptak,¹⁷⁸ az általános szabályokat a külön fejezetben meghatározott eltérésekkel rendelte alkalmazni a jogalkotó. Ilyen – bár leginkább formális – eltérés például, hogy a (korábbi szóhasználatot meghagyva) a normaalkotási tevékenységgel kapcsolatban indítványnak nevezi a törvény az eljárás megindítására irányuló kérelmet, nem pedig keresetnek. Az indítványt a Kúria fő szabály szerint tárgyaláson kívül bírálja el, kilencven napon belül. A Kúria az indítvány érdemében határozattal dönt, amelyre az ítéletre vonatkozó szabályokat kell értelemszerűen alkalmazni. A további részletszabályokra nem térünk ki, figyelemmel arra – amint azt a fentiekben is jeleztük –, hogy más tanegységek ezeket a kérdéseket részletesen szabályozzák.

¹⁷⁸ Lásd a Kp. XXV. fejezetét.

5.5. FELHASZNÁLT IRODALOM

Szamel Lajos: A közszolgálati jog, a közigazgatás személyzete. in Ficzer Lajos (szerk.): Magyar közigazgatási jog, Általános rész, Osiris, Budapest, 2001.

Turkovics István: Felelősség a közigazgatásban. Forrás: <http://jogikar.uni-miskolc.hu/projectSetup/files/felelosseg-a-kozigazgasban---turkovics-istvan.pdf>; letöltés dátuma: 2016. augusztus 15.

Nagy Marianna: A közigazgatási jogi szankció. in Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog, Általános rész III., Eötvös Kiadó, Budapest, 2017. pp. 435-452.

Varga Zs. András: A közigazgatás feletti kontrolleszközök általános áttekintése, *Jog – Állam – Politika, Különszám, 2011, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, pp. 37-52.*

Petrik Ferenc: A közigazgatási bírászkodás fejlődése. in Petrik Ferenc (szerk.): A közigazgatási perrendtartás magyarázata, HVG-ORAC, Budapest, 2017, pp. 25-42.

A Nemzeti Közsolgálati Egyetem kiadványa.



Kiadó: Nemzeti Közsolgálati Egyetem;
Közigazgatási Továbbképzési Intézet
www.uni-nke.hu

Felelős Kiadó:

Prof. Dr. Kis Norbert Rektorhelyettes

Címe:

1083 Budapest, Üllői út 82.

Kiadói szerkesztő:

Vöröss Ferenc

Tördelőszerkesztő:

Friebert Máté

ISBN 978-963-498-310-1 (PDF)

A kiadvány a
KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001
„A közszolgáltatás komplex kompetencia,
életpálya-program és oktatás technológiai
fejlesztése”
című projekt keretében készült.

SZÉCHENYI  2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE