STUDIA UNIVERSITATIS COMMUNIA

Közigazgatási jog

Szerkesztette:
TEMESI ISTVÁN

dialóg Campus

Közigazgatási jog

STUDIA UNIVERSITATIS COMMUNIA

Sorozatszerkesztő
Hautzinger Zoltán

KÖZIGAZGATÁSI JOG

Szerkesztette

Temesi István

Dialóg Campus Kiadó ❖ Budapest

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

Szerzők
Linder Viktória
Temesi István
Vértesy László

Szakmai lektor
Balázs István

© A szerzők, 2018
© A szerkesztő, 2018
© Dialóg Campus Kiadó, 2018

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

Tartalom

Előszó 9

I. A közigazgatás és a jog 11
1. A közigazgatás és a jog kapcsolata 11
2. A közigazgatás törvényessége 12
2.1. A közigazgatás alkotmányossága 15
3. A közigazgatás feladatai 19
4. A közigazgatás ellenőrzése 28
4.1. A közigazgatás kívülről történő ellenőrzése 28
4.2. A közigazgatás önellenőrzésének formái 33
Felhasznált irodalom 36

II. A közigazgatási jog fogalma, jellemzői és kialakulása 39
1. A közigazgatási jog fogalma 40
2. A közigazgatási jog helye a jogrendszerben 44
3. A közigazgatási jog kialakulása és fejlődése 47
3.1. A közigazgatási jog kezdetei Franciaországban 48
3.2. A közigazgatási jog fejlődése Poroszországban és Ausztriában 49
3.3. A közigazgatási jog kialakulása az angolszász országokban 51
3.4. A közjog és magánjog elválasztása 54
3.5. A közigazgatási jog kialakulása és fejlődése Magyarországon 55
4. A közigazgatási jog jellemzői 56
5. A közigazgatási jog részterületei 59
Felhasznált irodalom 59

III. A közigazgatási jog forrásai 61
1. A jogforrási rendszer alapelvei 62
2. A közigazgatási jog forrásai 63
2.1. Magyarország Alaptörvénye és a jogszabályok 64
2.2. Közjogi szervezetszabályozó eszközök 66
2.3. A közigazgatási jog jogforrási rendszere 67
3. A jogforrások megismertetése 68
Felhasznált irodalom 71

IV. A közigazgatás jogalkotó tevékenysége 73
1. A közigazgatási jogalkotó tevékenység fogalma és elméleti alapjai 73
2. A jogszabályalkotásra jogosult közigazgatási szervek 78
3. A közigazgatás jogszabály-előkészítő tevékenysége 79
4. A jogalkotással szemben támasztott követelmények 84
5. Társadalmi részvétel a jogalkotásban 88
Felhasznált irodalom 90

V. A közigazgatási jog alanyai 91
1. A jogalanyok 91
2. A közigazgatás szervezetrendszere 97
3. A közigazgatási szervek egymáshoz való viszonya 102
4. A jogviszony 109
Felhasznált irodalom 114

VI. Közigazgatási jogi normatan 115
1. A jogi norma fogalma, fajai, szerkezete 115
1.2. A jogi norma szerkezete 122
1.3. A jogi norma absztrakt tartalma 126
1.4. Normakapcsolatok 129
2. Anyagi jog, alaki jog és szervezeti jog 132
2.1. Anyagi jogi norma 134
2.2. Alaki jogi norma 136
2.3. Szervezeti jogi norma 139
Felhasznált irodalom 140

VII. A közigazgatás felelősségi rendszere 141
1. A jogi felelősség alapfogalmai 142
2. Felelősségi formák a közigazgatásban 146
3. A közigazgatási dolgozó felelőssége 148
3.1. A közigazgatási dolgozók jogi felelősségi formái 150
3.2. A közigazgatási dolgozók nem jogi felelősségi formái 156
4. A közigazgatási szerv felelőssége 158
4.1. A közigazgatási szerv nem közhatalmi jogkörben történő károkozása 161
Felhasznált irodalom 161

VIII. Közigazgatási szankciótan 163
1. A szankció fogalma 163
2. A közigazgatási jogi szankció 165

2.1. A közigazgatási jogi szankciók célja, rendeltetése, funkciói 165
2.2. A közigazgatási jogi szankció meghatározására tett elhatárolási kísérletek 168
2.3. A közigazgatási jogi szankció tartalmi meghatározása, fogalmi elemei 170
3. A közigazgatási jogi szankciók tipizálása 174
3.1. Anyagi jogi és eljárásjogi szankciók 174
3.2. A közigazgatási jogi szankciók kifejtett hatás szerinti csoportosítása 175
3.3. Szubjektív és objektív szankciók 176
3.4. A szankciók csoportosítása az okozott hátrány szerint 177
3.5. A címzettek szerinti csoportosítás 177
3.6. Represszív és nem represszív (reparatív) szankciók 177
3.7. A szabálysértések 178
3.8. A szankciók csoportosítása funkciójuk szerint 178
3.9. Ellenőrzés a közigazgatás szankcionálási tevékenysége felett 179
Felhasznált irodalom 180

IX. A közigazgatási jog érvényesülése 181
1. Jogérvényesülés 181
2. Szabályozási módok a közigazgatásban 183
2.1. A szabályozási mód fajtái a jogérvényesülés (a jog hatályosulásának) módjai szerint 184
2.2. A szabályozási mód fajtái a szabályozás funkciói szerint 188
3. A jogérvényesítés módjai 189
3.1. Az önkéntes jogkövetés 190
3.2. A végrehajtás útján megvalósuló jogérvényesítés 191
3.3. A jogilag kötetlen egyedi aktussal történő jogérvényesítés 192
3.4. A jogalkalmazás 192
4. A jogszabály-értelmezés 196
Felhasznált irodalom 200

X. A közigazgatás tevékenységfajtái 201
1. A közigazgatási tevékenységfajták fogalma 201
2. A tevékenységfajták osztályozása 202
3. Hierarchikus és hierarchián kívüli igazgatás 204
4. A hatósági igazgatás: hatáskör és hatósági jogkör 206
5. Belső igazgatás 211
5.1. Irányítás 211
5.2. Ellenőrzés 213
5.3. Felügyelet 216

5.4. Vezetés 217
6. Ügyvitel 219
Felhasznált irodalom 222

XI. A közigazgatás cselekményei 223
1. A közigazgatás cselekvései 223
2. Az aktus fogalma, fajai 225
2.1. A közigazgatás aktusai 227
2.2. A közigazgatás jogi aktusa 228
5.3. Közigazgatási jogi aktus 231
5.4. Hatósági jogalkalmazói aktusok 232
5.5. Működési aktusok 234
5.6. Közigazgatási feladatot ellátó egyéb szervek aktusai 235
3. Az aktusokkal szembeni követelmények és a hibás aktusok 236
4. Az aktusok kötöttsége 238
Felhasznált irodalom 242

XII. A közigazgatási hatósági eljárás 243
1. A közigazgatási hatósági eljárás fogalma 243
2. A közigazgatási hatósági eljárás jogi szabályozása 246
3. A közigazgatási hatóságok eljárási tevékenységének ellenőrzése 250
Felhasznált irodalom 256

XIII. A közigazgatás adatkezelése és nyilvántartásai 257
1. Közigazgatási adatkezelés 257
2. A közigazgatás adatkezelő tevékenysége 261
3. Védett adatok és nyilvános adatok 263
3.1. Személyes adatok 263
3.2. Minősített adatok 264
3.3. Nyilvános adatok 266
4. Közigazgatási nyilvántartások 268
Felhasznált irodalom 273

XIV. A közigazgatás személyzete 275
1. A személyzet jogállása a közigazgatásban 276
2. A közigazgatás személyzetére vonatkozó joganyag 279
3. A közszolgálat 284
Felhasznált irodalom 286

Előszó

„A XIX. század közepétől vagy inkább második felétől a polgári társadalomban […] megnőtt az állami beavatkozás az állampolgárok ügyeibe, és ezzel összefüggésben szinte mérhetetlenül kiterjedt a közigazgatási jog."[1] Szabó Imre akadémikus ezen megállapításával aligha érdemes vitatkozni. Ezért nem indokoljuk részletesen, hogy miért elengedhetetlen a közigazgatási szakemberképzésben a közigazgatási jogi ismeretek oktatása. Azok a követelmények, amelyek a jogállamiságból, a közigazgatás joghoz kötöttségéből erednek, szintén indokolják a közigazgatási jogi ismeretek oktatásának szükségességét. E követelmények mibenlétét tankönyvünk részletesen tárgyalja.

A közigazgatási szakemberképzésben a közigazgatási jogi ismeretek oktatására különösen nagy figyelmet fordítottak nemcsak Magyarországon, hanem annak tágabb földrajzi környezetében is, ahol a közigazgatásról alkotott felfogás elsősorban a jogalkalmazást, a hatósági tevékenységet tartotta elsődlegesen a közigazgatási működés lényegének. Ennek megfelelően a közigazgatási jogi ismeretek oktatása – még ha időnként más elnevezéssel is, de – mindig részét képezte a felsőfokú közigazgatási szakemberképzés tantervének.

E kötet szerzői is azt vallják, hogy a közigazgatás megismerését nemcsak a jogtudomány, illetve a közigazgatási jogtudomány teszi lehetővé. A közigazgatás megértésében és megismerésében a közigazgatási jogtudomány mellett meghatározó szerepe van a közigazgatás-tudománynak, a szociológiának, a politikatudománynak és a pszichológiának is. Így ez a tankönyv sem tudja nélkülözni, hogy szerzői ne említsék időnként más tudományok tételeit, képviselőit. Mindezek jobban értehtővé teszik könyvünk célját, azaz a közigazgatási jogi általános ismereteknek az összefoglalását.

A közigazgatási jogi ismeretek elsajátításának előfeltétele a közigazgatás ismerete. Ennek a felsőfokú közigazgatási szakemberképzésre készített könyvnek a szerzői azt feltételezik, hogy az olvasónak már vannak a közigazgatásról – más stúdiumokból szerzett – ismeretei, ezért mellőzzük a közigazgatás fogalmának, kialakulásának és fejlődésének a kifejtését. Tankönyvünk többek között ebben is különbözik a jogászképzésben ismert és alkalmazott közigazgatási jogi tankönyvektől. A közigazgatás ismeretét megalapozzák a közigazgatási szakemberképzésben elengedhetetlen igazgatási ismeretek, amelyek részletesen tárgyalják a közigazgatással foglalkozó tudományokat, azok irányzatait és főbb tanait, a közigazgatás feladatait, funkcióit, a közigazgatás szervezetét, a szervezetrendszer felépítésének törvényszerűségeit, alapelveit.[2] Hasonló oknál fogva

---

1 Szabó Imre (1975): *Jog és közigazgatás. A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata. Tervtanulmányok.* Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Állam- és Jogtudományi Intézete. 1.

2 Ez az ismeretanyag elsősorban Lőrincz Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest, HVG-ORAC, Budapest; valamint Takács Albert (2013): A közigazgatás eszméje és fogalma. In Temesi István szerk.: *A közigazgatás funkciói és működése.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó. 11–28.

fejti ki szűkre szabottan e könyv a közigazgatás, illetve tágabban a közszolgálat személyzetére vonatkozó jogi ismereteket, ugyanis ez adja a közigazgatási szakemberképzésben a közszolgálati jog stúdium tartalmát, amely azonban az általános közigazgatási jog ismeretét feltételezi. Ugyanígy a közigazgatási hatósági eljárás és az egyes szakigazgatási ágazatok ismeretanyagát, tehát a közigazgatási jog különös részét, valamint a szabálysértési jogot a közigazgatási szakemberképzésben önálló, külön tantárgyak keretei között oktatják. Ezért a közigazgatási jog imént felsorolt ismeretanyagának feldolgozása – eltérően a jogászképzéstől – teljesen vagy részben kimaradt közigazgatási jogi tankönyvünkből.

A szerkesztő

I. A közigazgatás és a jog

Linder Viktória

„… a közigazgatás nem képzelhető el jog nélkül, amely szabályozza és amelyet funkciói betöltésénél eszközként alkalmaz, s az államigazgatás fejlesztésében sem nélkülözhetők a jog belső törvényszerűségeit feltáró jogtudományi kutatások.”[1]

1. A közigazgatás és a jog kapcsolata

Jog és közigazgatás. Ez a két fogalom a laikus számára – a kontinentális közigazgatási rendszerekben mindenképp – elválaszthatatlanul összekapcsolódik. Az állampolgárok túlnyomó többsége élete során a közigazgatáson keresztül kerül közvetlen kapcsolatba az állammal és az állam által alkotott és alkalmazott joggal ügyei intézése során. Lőrincz Lajos ehhez a gondolathoz kapcsolható ismert mondata: „A közigazgatás legtöbb ember számára – egyáltalán nem alaptalanul – maga az állam vagy a kiváltképpeni állam.”[2] A közigazgatás átszövi életviszonyainkat. E közigazgatás feladatköreiről, a közigazgatás által intézendő ügyekről jogszabályok döntenek. Azokat az alapvető kérdésköröket, hogy mely közigazgatási szerveket kik és milyen rendben hozhatnak létre, milyen közigazgatási szervek és intézmények léteznek, mit és hogyan tehetnek; mire van felhatalmazásuk, hatáskörük és illetékességük, szintén a jog szabályozza.

A jog – és vele párhuzamosan a közigazgatás – kialakulása arra a korszakra tekint vissza, amikor a törzsi lét időszaka után egy adott közösség elérte azt a fejlődési szintet, amely képessé tette az állammá szerveződésre. Mint eddigi tanulmányainkban megismerkedtünk ezzel, az ókori öntözéses birodalmak már fejlett közigazgatást tudtak magukénak, hiszen szükség volt a közigazgatás kiterjedt és mai szemmel nézve is meglepően szofisztikált rendszerére az állami feladatok ellátásához. Erre a közigazgatásra vonatkozóan a jog szabályokat határozott meg. Majd a középkorban – a közösségek fragmentáltsága okán – a közigazgatás visszalépést élt meg korábbi fejlettségi szintjéhez képest; így annak szabályozása iránt sem mutatkozott oly szinten igény, mint a nagy ókori birodalmakban. A középkorban az írásbeliség is jelentős mértékben visszaszorult, a hatalomgyakorlás nem írott és a nép számára megismerhető törvények, jogszabályok alapján zajlott. Az abszolutizmus, illetve a polgári forradalmak idejére tehető az az ugrásszerű változás, amikor

---

1 Madarász Tibor (1987): *A közigazgatás és a jog.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 9. Bár Madarász Tibor megállapításának lényege ma is időtálló, az elmúlt 30 év okán a közigazgatás a polgári demokratikus államberendezkedés mellett sokkal differenciáltabb lett, mintsem hogy csupán az „államigazgatás fejlődéséről” beszélhessünk.

2 Lőrincz Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest, HVG-ORAC. 15.

megindult a jól szervezett közigazgatás kialakulása, majd ezzel párhuzamosan – mint azt a tankönyv közigazgatási jogról szóló fejezetében olvashatjuk – kialakult a még ma is fiatalnak mondható jogág, a közigazgatási jog. Ezektől az időszakoktól kezdődően – országonként eltérő időpontban, megoldásokban és mértékben – az állam és a polgár viszonyában a polgárt, az állam és a jog viszonyában pedig az állammal szemben az állam által megalkotott jogot illette/illeti meg az elsőbbség. Ez az úgynevezett *Rechtsstaat* német jogterületen; *État de droit* francia jogterületen és némiképp eltérő, de fő vonalaiban azonos tartalommal a *Rule of law* – a jog uralma (az állam felett is) – az angolszász jogrendszerekben. A jogállamban magát a jogot is az állam hozza létre a jog által meghatározott rendben és szabályok szerint. *A jogállam a hatalom korlátozását jelenti.* A polgári korszakot megelőző időkben a jog megismerésére nem volt lehetőség széles körben. Ennek számos oka közül az uralkodói teljhatalmat és egyéb olyan tényezőket említhetünk, mint az alsóbb társadalmi osztályok iskolázatlansága, a társadalmi, gazdasági, infrastrukturális fejletlenség, stb. A polgári forradalmak egyik fő törekvése épp az volt, hogy a jog mindenki számára megismerhető legyen. Ezt a jogegyenlőség is megköveteli, és olyan elvekben artikulálódik, mint a jogszabályok mindenki számára hozzáférhetővé, nyilvánossá tételének kötelezettsége. Mindez azt is jelenti, hogy a közigazgatásra mint az államszervezet legnagyobb rendszerére is irányadók ezek az elvek.

A *közigazgatás célja,* hogy az államszervezet részeként a *közérdeket szolgálja,* a *közfeladatokat valósítsa meg.* A közérdek szolgálatának mind tartalmát, mind eszközeit a jog közvetíti a közigazgatás számára, ennek megfelelően *a jog közvetítő eszköz a közérdek és az állami cselekvés között.* A jog feladata, hogy egységesen, komplex módon szabályozza a közigazgatás működését, tevékenységét, szerkezetét, erőforrásait és az általa elvégzendő feladatokat.[3] A jogállami jogegyenlőség elve ebben a kontextusban azt jelenti, hogy a jog mindenki tekintetében egyaránt kötelező vagy megengedő. A *jog köti a közigazgatási jogviszonyok szereplőit,* tehát ez a kötőerő vonatkozik a közigazgatásra magára is, mint a közigazgatási jog alanyára, éppúgy, mint ahogy a jogállamban a megalkotott jog a jogot megalkotó államot is köti. A jogalkotás, a jog létrehozása szintén a jog szabályainak rendelkezései alapján valósul meg. Az Alaptörvény és a jogalkotásról szóló törvény,[4] valamint a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvény[5] tartalmazzák a legmagasabb szintű rendelkezéseket a jogszabályok megalkotására vonatkozóan. Ez a megalkotott jog az állami akaratot hivatott közvetíteni a társadalom felé.

2. A közigazgatás törvényessége

„A törvényesség minden demokratikus államban a közigazgatás és a közigazgatási jog olyan alapelve, amely a közigazgatás felépítésének, működésének egészét determinálja, megfogalmazásában a polgári társadalom előtti államvezetési elvvel és gyakorlattal való szembenállás

---

3 Gellén Márton – Szalai András – Takács Albert –Temesi István (2013): A közigazgatás működése. In Temesi István szerk.: *A közigazgatás funkciói és működése.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Tankönyv Kiadó. 69–163.

4 2010. évi CXXX. törvény (Jat.).

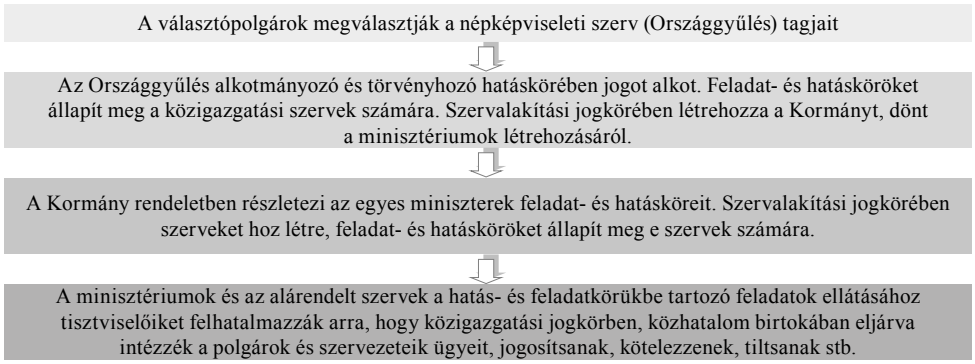
5 2010. évi CXXXI. törvény (Jet.).

fejeződik ki."[6] A Lőrincz Lajostól kölcsönzött idézetben szereplő törvényességfogalom ebben az összefüggésben tágabban értelmezhető a törvényességnek való megfelelésnél. Mint láttuk e fejezetnek a jog és a közigazgatás kapcsolatáról szóló részében, a közigazgatásra vonatkozó joganyag – amely jogállami feltételeknek megfelelő keretek közé tereli a közigazgatás minden elemét – a törvényeken kívül, a jogforrási hierarchia egyéb szintjein megjelenő jogszabályokban is megjelenik. A „közigazgatás *törvényessége*" fogalom más kifejezéssel a *közigazgatás joghoz kötöttségét jelenti,* ami a közigazgatás minden elemében jelen van. A törvényesség fogalmába beleérthetjük az alkotmányosság fogalmát is, bár jelenlegi alkotmányunkat – az Alaptörvényt – a jogalkotó nem sorolja a jogszabályok, és így a törvények körébe sem, hanem sui generis jogforrásként definiálja, jóllehet az alkotmány minden esetben a „törvények törvénye" és a jogrend alapját képezi. Az Alaptörvény csakúgy, mint előző Alkotmányunk, tartalmaz rendelkezéseket a közigazgatásra vonatkozóan. A közigazgatás végső céljait, az *államcélokat* mint a közérdek jogi megfogalmazását az Alaptörvény tartalmazza.

A törvényesség is több megközelítés szerint értelmezhető. Egyrészt a törvényesség követelménye azt jelenti, hogy a közigazgatás csak azt teheti meg, amire a törvények (és egyéb jogszabályok) felhatalmazták. Ez jelenti a közigazgatás törvényeknek való alávetettségét, joghoz kötöttségét. Másrészt azt is jelenti, hogy a közigazgatás köteles érvényt szerezni a törvényben (általános érvényű jogforrásokban) megfogalmazott rendelkezéseknek. Mint ahogy az állam egészének működését, úgy az államszervezet legnagyobb szervezetrendszerét, a közigazgatást is a jog szabályozza. A modern polgári közigazgatás a jogállamiság elvén működik, és ez azt jelenti, hogy a közigazgatás csak azt teheti meg, amit a jog előír számára. Illetve ha tekintetbe vesszük, hogy a közigazgatási tevékenységek minden mozzanatát lehetetlen jogilag szabályozni, ezt a premisszát úgy pontosíthatjuk, hogy a közigazgatás tevékenységével szembeni követelmény az, hogy mindig visszavezethető legyen a jogra. Ezt a követelményt megvilágíthatjuk a polgár cselekvési szabadságával való összevetésben (tulajdonképpen szembeállításban) is. Egy közigazgatási tisztviselő, ha mint „egyszerű" állampolgár cselekszik, bármit megtehet, amit a jog nem tilt számára. (Nem vonva be ezúttal vizsgálódásunkba azt a tényt, hogy az állam tisztviselőivel szemben fokozottabb elvárásokat – például erkölcsiek – fogalmaznak meg. Erről a felelősségről szóló részben ejtünk majd szót.) Azonban ha ugyanaz a személy mint tisztviselő az őt foglalkoztató közigazgatási szerv, illetve az állam nevében, a közhatalom birtokában, közigazgatási jogkörben jár el, már nem illeti meg ez a cselekvési szabadság: csak azt teheti meg, amire a jogszabályok feljogosították az őt foglalkoztató szervet, munkáltatója pedig őt mint alkalmazottját – munkaköri leírásában vagy a szerv egyéb dokumentumaiban – felhatalmazta arra, hogy ellássa a közigazgatás feladatait.

---

6 Lőrincz Lajos (2007): A közigazgatás törvényessége. In Lőrincz Lajos szerk.: *Közigazgatási Jog.* Budapest, HVG-ORAC. 48.



1. ábra

Szemléltető ábra a közhatalom gyakorlására történő felhatalmazás folyamatához

Forrás: saját összeállítás

Az ábra a közhatalom gyakorlására történő felhatalmazás folyamatának csupán egyik szűk metszetét mutatja be a Kormány irányítása alá tartozó, hierarchiában építkező államigazgatás szervenek mintáján, ily módon nem tér ki természetszerűleg a helyi önkormányzati és az autonóm államigazgatási alrendszerek specialitásaira.

A közhatalom gyakorlására történő felhatalmazás egyszerűsített folyamatábrájához a legitimitás (a felhatalmazással rendelkezés, jogosság), illetve a legalitás (jogszerűség, törvényesség) fogalma kapcsolható, ami – szintén leegyszerűsítve – azt jelenti, hogy az állam nevében eljáró szerv vagy személy a megfelelő alkotmányos és törvényi felhatalmazás alapján, az alkotmányos rend szabályainak megfelelő tartalmi és formai követelményekre visszavezethetően rendelkezik jogköreivel. E fogalmi tartalmak elemzése azonban túlmutat a tananyag keretein.

A közigazgatás és a jog kapcsolata a jogállamiság kialakulása és megszilárdulása óta meghatározó. A jogállami modern polgári közigazgatás megjelenése azt jelentette, hogy a végrehajtó hatalom részét képező közigazgatás az állam által megalkotott és meghatározott jogi keretek között működhet. A jogé a döntő szerep a közigazgatás kialakítása és működése tekintetében is.

A jog a közigazgatás tevékenységének eszköze és egyben korlátja is. A jog megalkotása a közigazgatás létrehozása, működtetése, feladatainak végrehajtása, a közhatalom gyakorlása tekintetében tehát az alkotmányos rend szerint a néphatalomból ered, amely a közigazgatást minden vonatkozásában és szegletében köti, az államhatalmi ágak megosztásának és egyensúlyának megfelelően e joghoz kötöttség betartását pedig az arra feljogosított és kötelezett állami szervek ellenőrzik és felügyelik is. A jogállamiság fogalma természetesen az itt említett aspektusoknál sokkal szerteágazóbb. Egyéb elemeire tankönyvünkben részletesen nem térünk ki, mert az elsősorban az alkotmányjogi tanulmányok tárgyát képezi, jóllehet alapvető fontosságú, hogy a jogállamiság tartalmi – és nem csupán formai – követelményeire és elemeire a társadalomtudományokhoz kapcsolódó minden tantárgy anyagának elsajátítása során kellő figyelmet fordítsunk.

A közigazgatásnak számos meghatározása létezik. A közigazgatás az államszervezetben a végrehajtó hatalom részeként elkülönült szervezetrendszerrel rendelkezik, a legnagyobb

szervezetrendszerrel az államszervezetben. A közigazgatás állami főhatalom birtokában igazgatási tevékenységet végez – jogot alkot és jogot alkalmaz –, döntéseket készít elő és döntéseket hoz, végrehajt, ellenőriz és szervező tevékenységet lát el, közszolgáltatásokat nyújt, mindezt a jognak – az Alaptörvénynek, törvényeknek, egyéb jogszabályoknak – alávetetten. Tevékenységének eredménye az állam feladatainak megvalósulása.

A közigazgatásnak – Magyary Zoltán kifejezését kölcsönözve –, a „cselekvő államnak”[7] léteznek olyan tevékenységei is, amelyek részleteiben jogilag nem szabályozottak, amelyek, vagy amelyeknek meghatározott részei a jog hatókörén kívül esnek. A közigazgatás tevékenysége szélesebb spektrumot ölel fel, mint a jog által számára részleteiben meghatározott tevékenységek, feladatok. A jogállamiság kritériumai megkövetelik, hogy a közigazgatás közhatalmi tevékenységét, azon belül is a hatósági tevékenységet a jog szigorúan szabályozza. Azonban nem szükséges ez a szigorú szabályozás például a közszolgáltatások nyújtása körében, aminek alakításában a piaci viszonyok is meghatározóak lehetnek, illetve adott esetben azok determinálják. Mindez a közigazgatás, illetve a közigazgatás által végzett tevékenységek, feladatok heterogenitására vezethető vissza. Ebből az is következik, hogy a közigazgatásra vonatkozó jogi szabályozás is igen heterogén, hiszen az általa szabályozott tárgykörök rendkívüli változatosságot mutatnak.

A közigazgatásra vonatkozó joganyag által szabályozott főbb tárgykörök, területek a következők:

- a közigazgatási szervekre, létrehozásukra, struktúrájukra, átalakításukra, megszüntetésükre vonatkozó szabályozási terület;
- a közigazgatási szervek közötti, illetve a más szervekkel fennálló viszonyokra vonatkozó szabályozási terület;
- a közigazgatási szervek és intézmények működésével összefüggő szabályozási terület;
- a közigazgatási hatóságok és a közigazgatáson kívüli jogalanyok kapcsolatát rendező szabályozási terület.[8]

A bemutatott osztályozás a közigazgatásra vonatkozó jogi szabályozás által rendezett életviszonyok szerint csoportosít. A közigazgatási jogra és a közigazgatási jogviszonyra vonatkozó ismereteket a tankönyv egyéb fejezeteiben tárgyaljuk részletesen.

2.1. A közigazgatás alkotmányossága

A közigazgatásra vonatkozó szabályozás többszintű. Magyarországon az *Alaptörvény csak elvétve említi* a közigazgatást. A közigazgatás fogalmát ismertnek tekinti, önállóan nem szabályozza, mindössze irányításával és a közigazgatási feladatokkal kapcsolatos néhány rendelkezést tartalmaz. Mindez azt jelenti, hogy a közigazgatás „alkotmányos jelentőségű

---

7 Magyary Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete és működési rendje.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

8 Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett (2013): A közigazgatási jog helye a jogrendszerben, a közigazgatási jog sajátosságai. In Balázs István szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész I.* Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 35–43.

tevékenység, alkotmányos meghatározottságú".[9] A következőkben a *közigazgatásra vonatkozó legfontosabb alkotmányos rendelkezésekből* idézünk néhányat. *Elsősorban* szervezeti és irányítási aspektusból a következő rendelkezéseket emeljük ki.

Az *Alaptörvény* 15. cikk (2) bekezdése kimondja, hogy „A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre." Természetesen valójában a Kormány nem az egész közigazgatás, hanem az államigazgatás döntő részének legfőbb szerveként értendő, hiszen a közigazgatásnak részét képezi a helyi önkormányzatok igazgatási rendszere, illetve maga az Alaptörvény és törvények rendelkeznek a Kormánytól független jogállású államigazgatási szervekről is (az önálló szabályozó szervekről és az autonóm államigazgatási szervekről), amelyek tekintetében értelmezhetetlen a „legfőbb szerv" fogalma.[10]

A 17. cikk (1) a minisztériumok létrehozását szabályozza: „A minisztériumok felsorolásáról törvény rendelkezik." A 18. cikk (2) szerint: „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."

Szintén a központi államigazgatásra vonatkozó rendelkezések találhatók a 23. cikk (1)–(4) bekezdéseiben, amelyek a már említett önálló szabályozó szervekről rendelkeznek. E szervtípust az Alaptörvény konstituálta. Az (1) így szól: „Az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szerveket hozhat létre." Ebbe a körbe vonható a IX. cikk (6) szabályozása, amely a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, illetve a VI. (3), amely a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósága jogállását hivatott – a következők szerint – rendezni. IX. cikk (6): „A sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervre vonatkozó részletes szabályokat sarkalatos törvény határozza meg." VI. cikk (3): „A személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi."

A 17. cikk (3) a területi államigazgatás szervezetéről tartalmaz rendelkezést: „A Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és megyei kormányhivatal."

A 34. cikk (4) szerint: „A Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét."

A helyi önkormányzatok rendszerére vonatkozó legmagasabb szintű szabályokat – elsősorban alkotmányjogi szempontból, az államszervezetben elfoglalt helyük és szerepük meghatározásával – szintén az Alaptörvény tartalmazza. Az igazgatási tevékenységükre vonatkozó legfontosabb rendelkezés a 32. cikk (1) c) pontja szerint így szól: „A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között […] önállóan igazgat." A 34. (1) alapján: „A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. A helyi önkormányzat részére

---

9 Patyi András – Varga Zs. András (2012): *A közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében).* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 45–46.

10 A közigazgatás és az államigazgatás alkotmányi szabályozása kapcsán – egy korábbi alkotmányozási folyamat során – megfogalmazott javaslatokról, a két fogalom elkülönítésének lehetséges szempontrendszeréről lásd: Balázs István (1996): Államigazgatás az alkotmányban. In Fogarasi József szerk.: A *magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései.* Budapest, Unió. 26–34.

kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg. A helyi önkormányzat kötelező feladat- és hatásköreinek ellátásához azokkal arányban álló költségvetési, illetve más vagyoni támogatásra jogosult." A 34. cikk (3) szerint: „Törvény vagy törvényi felhatalmazáson alapuló kormányrendelet a polgármester, a megyei képviselő-testület elnöke, valamint a képviselő-testület hivatalának vezetője vagy ügyintézője számára kivételesen államigazgatási feladat- és hatáskört is megállapíthat."

A közigazgatás civil személyi állományára vonatkozó szabályozás a kormánytisztviselőkre vonatkozó rendelkezésben merül ki. 17. cikk (5): *A Kormánytisztviselők jogállását törvény szabályozza.*

A közigazgatás jogállami demokratikus működéséhez kapcsolódó *alkotmányossági alapelvek* fejeződnek ki – közvetve vagy közvetetten – például a következő alaptörvényi rendelkezésekben:

A bíróságokról szóló cikk rendelkezik a független igazságszolgáltatás végrehajtó hatalom feletti törvényességi felügyeletének kérdéseiben is, így például a 25. cikk (2) b) pont szerint: „A bíróság dönt […] a közigazgatási határozatok törvényességéről", továbbá ugyanitt a d) pontban: „a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról."

A XXVIII. cikk (7) bekezdése deklarálja a jogorvoslathoz való jogot: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti."

Az Alkotmánybíróság szerepe a közigazgatás törvényességének biztosításában:

A közigazgatás alkotmányos működéséhez az Alkotmánybíróság számos precedensértékű – mindenki számára kötelező – határozat meghozatalával járult hozzá. „A közigazgatás törvényességének tartalmát és érvényesülési rendjét az Alkotmányon kívül nagymértékben meghatározza az Alkotmány hiteles alkotmánybírósági értelmezése."[11] (Ám jegyezzük meg, hogy az Alaptörvény Záró és vegyes rendelkezések részének 5. pontja így szabályoz: „Az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok hatályukat vesztik. E rendelkezés nem érinti az ezen határozatok által kifejtett joghatásokat.")

Az Alkotmánybíróság az alkotmány (Alaptörvény) tételes szabályaiból és az alkotmányos elvekből levezetve hozza meg döntéseit. A közigazgatás jogállami, alkotmányos és joghoz kötött működéséhez kapcsolódó döntéseiből néhány gondolatot idézve: „Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy a jogállam alapvető, nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság… Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye."[12] „Az Alkotmánybíróság már több határozatában rámutatott arra, hogy a közigazgatási szervek tevékenységével kapcsolatosan […] jogállamiság elvéből fakadó követelmény a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye. Az a követelmény, hogy a társadalmi viszonyokba közhatalom birtokában beavatkozó közigazgatási szervek

[11] ÁDÁM Antal (2000): A közigazgatás alkotmányossága Magyarországon. In CSEFKÓ Ferenc szerk.: *A közigazgatás törvényessége. Szamel Lajos Tudományos Emlékülés.* Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. 53–64.

[12] 2/2000. (II. 25.) AB határozat.

a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által szabályozott eljárási rendben, az anyagi jog által megállapított keretek között hozzák meg döntéseiket."[13]

A közigazgatás joghoz kötöttségének biztosítékai az alkotmánynál alacsonyabb szintű szabályozásban:

Az Alaptörvény mellett és felhatalmazása alapján a jogszabályok részletezik azokat a közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseket, amelyek kijelölik a közigazgatás jog általi meghatározottságának különböző kereteit. Így például, ha a közigazgatás belső felépítésére, működésére vonatkozó jogszabályok sokasága köréből hozunk példákat, törvény rendelkezik a minisztériumok felsorolásáról;[14] a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról;[15] az önálló szabályozó szervekről;[16] a területi kormányhivatalokról;[17] a közszolgálati tisztviselők és az állami tisztviselők jogállásáról;[18] de idesorolhatjuk akár a járások kialakításáról szóló törvényt is.[19] Amennyiben a közigazgatás úgynevezett külső, a társadalom felé irányuló hatósági tevékenysége vonatkozásában tekintünk az eljárások szabályozására, azt láthatjuk, hogy szintén a jogszabályi hierarchiában legfelül álló törvények szabályoznak. Így a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló, illetve a helyébe lépő 2018. január 1-jétől hatályos, az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvények stb.[20] Folytathatnánk a sort a közigazgatást szabályozó számtalan ágazati és egyéb törvénnyel, amelyek rendelkezéseket tartalmaznak a közigazgatásra magára, illetve a legkülönfélébb jogviszonyokra vonatkozóan, ezáltal átszőve a társadalom legkülönfélébb területeinek mindennapjait.

A polgári forradalmak időszakában a végrehajtó hatalom önkényével szembeni garanciát jelentette, hogy a polgárság a jogállamiság elvének megfelelően kivívta, hogy a végrehajtó hatalom a törvényeknek alávetetten működjék. Mára azonban, modern viszonyok közepette lehetetlenség a közigazgatás tekintetében mindent törvényi szinten szabályozni. Ennek megfelelően a jogszabályi hierarchia különböző szintjein elhelyezkedő rendeletek is bevonhatók a közigazgatás és a jog igen széles körűen és számos dimenzióból értelmezhető kapcsolatkörébe. A közigazgatásra vonatkozó, a jogszabályi hierarchiában az Országgyűlés által alkotott törvények alatti szinteken elhelyezkedő jogforrások közös jellemzője, hogy maga a közigazgatás alkotja meg. Ezeket részleteiben a tankönyv másik fejezete tárgyalja a közigazgatás alkotta jog témakörében. A rendeleti szintű jogalkotás kapcsán szokás megemlíteni, hogy rugalmasabbá teszi a változó életviszonyokhoz igazodó jogalkotást azáltal, hogy maga a végrehajtó hatalom szabályoz. Ugyanakkor ez a szabadság azt

---

13 2/2000. (II.25) AB határozat, 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454, 456; 6/1999. (IV. 21.) AB határozat, ABK 1999, április 107, 109.

14 A jelenleg hatályos, a minisztériumok felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény.

15 A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény.

16 Így például a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény.

17 A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény.

18 A közszolgálati tisztviselőkről szóló CXCIX. törvény és az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény.

19 A járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény.

20 A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény.

is előidézheti, hogy a végrehajtó hatalom, amennyiben a saját mozgásterét látja korlátozottnak a korábban maga által alkotott szabályozással, könnyen meg is változtathatja azt, ami nem minden esetben szolgálja feltétlenül a jogbiztonságot. Szükséges itt is említést tennünk a nem általános érvénnyel bíró jogforrások körében a közjogi szervezetszabályozó eszközökről (normatív határozatokról és normatív utasításokról), amelyek kizárólag a közigazgatás saját szervezetrendszerén belüli jogviszonyokban értelmezhetőek, de az érintettekre kötelező erővel bírnak, és ezek a jogforrások is a közigazgatás szabályoknak megfelelő működését hivatottak biztosítani.

Tamás András a következő megállapításokat teszi: 1. a közigazgatás szervezete szabályszerűségeknek megfelelő szerkezet; 2. a közigazgatás működése szabályszerűségeket mutat; 3. mindkét említett értelemben karakterisztikus vagy meghatározó szabályszerűsége a jog normái szerinti szabályosság, amely úgy értelmezendő, hogy a közigazgatás szabályossága szervezeti jogi, eljárási jogi és anyagi jogi vonatkozásban egyaránt kifejeződik. A szabályosság szűkebb értelemben véve valamely szabályrendszernek való megfelelést jelent. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatás szabályossága jogi normatív szabályosság szervezeti jogi, eljárási jogi és anyagi jogi vonatkozásban kifejezve. A valóságban azonban egyetlen jelenségkomplexum létezik, önmagukban ezek a szempontok nem értelmezhetők.[21]

A közigazgatás *joghoz kötöttsége* – összegezve – azt jelenti, hogy a *jog a közigazgatás tevékenységét korlátozza,* a másik oldalról pedig az ügyfelek és a *közigazgatáson kívüli jogalanyok számára védelmet biztosít* (a végrehajtó hatalom önkénye ellenében). A joghoz kötöttség biztosítja a *közigazgatás döntéseinek jogi határok közé szorítását,* valamint a jog *módot ad* a közigazgatás vagy az ügyfelek által *elkövetett hibák utólagos orvoslására.* A *közigazgatás joghoz kötésének előzetes módját* a közigazgatás működését meghatározó jogforrások (az Alaptörvény és a jogszabályok) megalkotása jelenti. A *közigazgatás joghoz kötésének utólagos módszerei* az elmúlt évtizedekben új formákkal egészültek ki, amelyekről a közigazgatás ellenőrzése című részben is szólunk. Ezek az alkotmánybíráskodás és a közigazgatási bíráskodás intézményei, valamint olyan különleges jogvédő intézmények, mint az ombudsman, az adatvédelmi hatóságok vagy az esélyegyenlőségi hatóságok.[22]

3. A közigazgatás feladatai

A közigazgatás feladatait a jog határozza meg. A társadalmi fejlődés velejárójaként a mindenkori államnak újabb és újabb feladat ellátását kell felvállalnia. Ezeknek a feladatoknak a túlnyomó részét az állam a közigazgatáson keresztül valósítja meg.[23]

Lőrincz Lajosnak *A közigazgatás alapintézményei* című művéből tanultakra alapozva, a közigazgatás feladatait elkülönítjük a közigazgatás funkcióitól.[24] A közigazgatás funkciói általánosabb jellegű, szélesebb tartalmú fogalmak és a közigazgatás társadalmi rendeltetését írják le. A közigazgatás *alapvető rendeltetése* pedig a *közcélok megvalósítása,* a *közérdek*

---

21 Tamás András (2010): *A közigazgatási jog elmélete.* Budapest, Szent István Társulat. 398.

22 Gellén–Takács–Szalai–Temesi 2013. 69–163.; és Patyi András (2010): *Közigazgatás – alkotmány – bíráskodás.* Győr, Universitas. 90.

23 Fábián Adrián (2010): *Közigazgatás-elmélet.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 71–84.

24 Lőrincz 2010. 217–250.

érvényre juttatása.[25] Fábián szerint a közigazgatás funkciója legtágabb értelemben a közfeladatok ellátásában való részvétel, szűkebb értelemben pedig mind a szervezet, mind a tevékenység funkciója egyaránt a társadalom irányítása, rendeltetése a döntések előkészítése és végrehajtása. A közigazgatás legáltalánosabb körülhatárolását a funkció alapján lehet elvégezni, azonban a feladatok nem mindig vezethetők le a funkciókból.[26]

A közigazgatás funkcióit – a közigazgatással foglalkozó tudományágak különböző, a közigazgatásról kialakított álláspontjai szerint – több megközelítésben, azaz jogtudományi és politikatudományi, igazgatástudományi, illetve szociológiai megközelítésben tárgyaltuk. Mindezeken túlmenően szerzőnként és korszakonként, illetve – és ez nagyon fontos eleme vizsgálódásunknak – államfelfogás szerint is eltérőek lehetnek az osztályozási szempontok és meghatározások. Az államfelfogás természetesen az állami berendezkedéshez köthető, amely történelmi-társadalmi fejlődés következtében alakult ki az évezredek során. E fejlődés azzal járt együtt a különböző történelmi korszakokban, hogy az állam, a társadalom és nem utolsó sorban a gazdaság fejlettségének megfelelően a közigazgatásnak is bővültek a funkciói. A funkciók mennyiségének, minőségének bővülése magával hozta a feladatok bővülését is.

Azzal az állítással kapcsolatban általában egyetértés uralkodik, hogy míg a *modern közigazgatás funkciói* hosszú idő távlatában *változatlanok,* addig azok a konkrét *feladatok,* amelyeket a közigazgatásnak el kell látnia az adott funkció betöltéséhez, mennyiségükben és mibenlétükben is *folyamatosan változnak.* Így más és más feladatok teljesítésére vállalkozott (volt képes, illetve akart vállalkozni) az *ókori állam,* amikor a külső- és belső védelem biztosításához kapcsolódó feladatokat kellett ellátnia, amihez viszont pénzre volt szüksége, amihez adóztatással juthatott hozzá. Hasonló jellegű feladatokat látott el az abszolút monarchiák rendőrállama *(Polizeistaat),* kiegészítve azt például a szegényügyhöz kapcsolódó feladatellátással. A francia polgári forradalmak után kialakuló liberális állam a *laissez faire* elvén alapulóan minél kisebb mértékben igyekezett beavatkozni a társadalmi-gazdasági viszonyokba: fő feladata a jogok biztosítása, a jognak való alárendeltségnek megfelelő működés garantálása volt, ami következésképp a közigazgatási feladatok mennyiségének mérséklődését jelentette. Bár hozzá kell tenni, hogy az állam olyan új feladatok, (köz)szolgáltatások vállalására vált képessé, és vállalta is fel azokat, amelyek a korábbi korszakokban még nem léteztek (gondoljunk például a második generációs gazdasági, szociális, kulturális alapjogokra). A gazdaság fejlődésével párhuzamosan, a *jóléti állam* kialakulásával lehetővé vált a *szolgáltató jellegű közigazgatás* megvalósítása, ami egészen a múlt század ’70–80-as évtizedéig a közigazgatás feladatainak folyamatos bővülését idézte elő. A jóléti állam állami és közigazgatási feladatainak túlburjánzására született meg válaszképpen az *új közmenedzsment*[27] gondolata, amely a közfeladatok ellátásában az állam visszavonulását hirdette meg. Miután a világ túlnyomó részén bebizonyosodott, hogy az állam és a nevében a közfeladatok nagy részét elvégző közigazgatás túlzott mértékű kivonulása anomáliákat vet fel, illetve problémákat idéz elő az állam működésében, az ezredforduló után napirendre kerültek olyan

---

25 Rozsnyai Krisztina (2014): A közigazgatás fogalma. In Fazekas Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 15–29.

26 Fábián 2010. 71–84.

27 Lőrincz Lajos *A közigazgatás alapintézményei* című tankönyvében *új közigazgatás* (New Public Management) néven szerepel az irányzat. Vesd össze Lőrincz 2010. 53–54.

régi-új gondolatok az állami (és közigazgatási) szerepvállalás tekintetében, mint a *neoweberi állam és közigazgatás* ideológiája, amely a hagyományos, hierarchikus struktúrában történő feladatellátás szükségességét hirdeti a modern kor viszonyaira adaptálva. A problémák köréből megemlíthető számos olyan esemény, amely az állam és a közigazgatás feladatellátásának elégtelenségére hívta fel a figyelmet a 2000-es évek eleje óta. Ilyenek voltak olyan, az állampolgárok védelméhez kapcsolható események, mint az Egyesült Királyságban a terroristatámadások, az Egyesült Államokban a meteorológiai szolgálatok által időben jó előre jelzett Katrina hurrikán, illetve a franciaországi etnikai megmozdulások.[28] Ezen esetekben ugyanis a közigazgatás nem kielégítően vagy nem megfelelő időben reagált az eseményekre, ami miatt ezek a hiányosságok súlyos és erőteljes társadalmi elégedetlenséget váltottak ki és komoly kérdéseket vetettek fel az állam és a közigazgatás feladatellátása kapcsán. Hasonló anomáliákat vetett fel a 2008-ban kirobbant pénzügyi-gazdasági világválság. Az utóbbi évtizedben e kérdések, ha lehet, még fokozottabban előtérbe kerültek az azóta még súlyosabbnak, pontosabban, globalizáltabbnak tűnő, újonnan megjelent problémák, illetve azok felerősödése miatt. Új kihívások jelentek meg, például mindeddig ismeretlen betegségek, járványok és a világ más térségeiben dúló polgárháborúk következtében tömegessé vált menekültügyi problémák kezelésének hiányosságai, valamint a fejletlenebb, szegényebb régiókból induló, szintén tömegessé vált migráció kérdése és a „modern nyugati világot" támadó terrorizmus stb. Mindezek a problémák az alábbi új kérdéseket vetették fel: mely problémakörök igénylik a közigazgatás nemzeti keretek közötti működésének feladatellátását, és melyeket lehet, illetve kell nemzetközi keretek között – akár az Európai Unión belül – kezelni. Abban a kérdésben általában egyetértés uralkodik a különböző nemzetközi közösségeken, formációkon belül, hogy ezen problémák kezelése nem állhat meg a nemzethatároknál, mert a negatív jelenségek sem állnak meg ott. A problémák megoldására a nemzeti közigazgatási rendszerek együttműködésére van szükség. Azonban a nemzetközi közösségben, sőt magán az Európai Unión belül is eltérő nézetek, felfogások nehezítik a feladatok megoldását.

A közigazgatás feladatai tehát a funkciókkal való összehasonlításban konkrétabb, a funkciók megvalósításához szükséges teendőket foglalnak magukban. Kilényi Géza szerint a feladatkör „magában foglalja mindazon tennivalókat, amelyeket az érintett szervnek folyamatosan, rendszeresen vagy meghatározott időközönként el kell látnia."[29] Ismét utalva *A közigazgatás alapintézményei* című tankönyv ismeretanyagára, a közigazgatás tevékenysége az élet szinte minden területére kiterjed, a közigazgatás tevékenysége végigkíséri mindennapjainkat.[30] Ebből következik, hogy a közigazgatás feladatainak számbavétele nagyon nehéz feladat már csak abból adódóan is, hogy e feladatok nem olyan statikusak, mint a funkciók, azokhoz képest sokkal változékonyabbak. Egyes feladatok megszűnhetnek, mert már nincs szükség azok ellátására, esetleg más jellegű feladatok lépnek helyükbe. De az is gyakran előfordul, hogy egy már megszűnt feladat állam általi elvégzése ismét szükségessé válik (például a tüdőtuberkulózis – TBC – már jó ideje nem fordult elő Magyarországon, azonban az utóbbi időben ismét felütötte fejét e betegség, ami az egészségügyi kormányzat részéről intézkedéseket igényel). További nehézséget

[28] Vesd össze Józsa Zoltán (2011): *Változó közigazgatás.* Szeged, JATEPress. 29–39.

[29] Kilényi Géza (2008): Közigazgatási alapfogalmak. In Kilényi Géza szerk.: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve.* Budapest, Complex. 17–33.

[30] Lőrincz 2010. 15–18.

jelent a közigazgatás feladatait rögzítő jogszabályok gyakori változása, a szervezetrendszerben történő változások, a hatásköri átrendezések; akár az államigazgatás szervezetrendszerén belül egyes államigazgatási szervek között. Erre példa a legutóbbi időszakból számos minisztériumi háttérintézmény megszüntetése 2016 őszétől kezdődően, aminek következtében feladat- és hatásköreik más központi szervekhez, például minisztériumokhoz vagy az államigazgatás területi szerveihez kerültek át. De a közelmúlt számos példát szolgáltatott arra is, hogy az addig önkormányzati feladatok meghatározott része az államigazgatásba került át (például oktatási, egészségügyi intézmények fenntartói feladatai). E folyamatokra hatással vannak a regnáló kormányok által előtérbe helyezett közigazgatás-szervezési elvek, a centralizációs, koncentrációs és dekoncentrációs folyamatok, illetve adott esetben a decentralizációs lépések. De ebbe a körbe vonhatóak a privatizációs és – ezzel párhuzamosan az ezt kísérő – deregulációs folyamatok is.[31]

A közigazgatás feladatainak heterogén jellege és óriási mennyisége okán osztályozásuk is nehéz feladat. Épp ezért eltérő nézetek alakultak ki a csoportba rendezés szempontjait illetően, amelyek köréből néhány példát mutatunk be, de mindezek előtt szükséges tisztáznunk néhány fogalmat.

A közigazgatás a köz érdekében jár el. A *közérdek* fogalmát a tételes jog nem definiálja – a tartalmának meghatározására tett kísérletek pedig tetemes irodalmat szültek – de támpontot ad annak vizsgálata, hogy mi tekinthető közérdekű ügynek. Így például a társadalom rendjének, biztonságának a jövő generációk létfeltételeinek biztosítása, a társadalom békéjének megóvása a jogbiztonságon keresztül stb.[32] A *közcélok* az *állami célokat* jelentik, a *közfeladatok* pedig a közérdeket, a közcélok megvalósulását szolgálják.

Szilágyi Péter meghatározásában az *államcél* lényege az objektív szükségletek tudati megragadása, megfogalmazása az államot vezető – általában szűk – csoport részéről. Az állami cél különbözik az individuális céloktól (az őrült abszolút egyeduralkodó abszurd esetét kivéve). Az állami cél csak annyit fejez ki, hogy az államnak mit kell elérnie annak érdekében, hogy fönnmaradjon és a kívánt módon fejlődjék az adott társadalmi berendezkedés. Az állami szervek képviselői, az állami alkalmazottak – legalábbis minimális mértékben – tartják magukat az állami célokhoz, pontosabban az azokat kifejező *feladatokhoz*. Amennyiben ez nem így történik – ha nem tartják be a kötelező előírásokat – a célkitűzések nem válnak valódi állami céllá, mert nem valódi követelmény az, amit senki sem tart be, nem valódi cél, amit senki sem kísérel meg megvalósítani, legföljebb az államcél – szimbolikus vagy propagandisztikus – látszata. A valóságos állami célok kialakulása a politikai rendszerben zajló bonyolult folyamat, amelyet a politikai küzdelmek természetszerűleg befolyásolnak.

---

31 Temesi István (2016): Az államigazgatás funkciói és működése. In Temesi István – Linder Viktória: *Államigazgatás. Közigazgatási szakvizsga.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 59–79. Vértesy László (2009): Központi közigazgatás. In Rixer Ádám szerk.: *Közigazgatási jog.* Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem.

32 A közérdek értelmezéséről szóló munkákból lásd például: Szamel Katalin szerk. (2008): *Közérdek és közigazgatás.* Budapest, MTA JTI. Tóth Judit szerint az Alkotmánybíróság az alapjogokkal összefüggésben értelmezte a közérdeket és 1990–2010 között az alapjogok legitim korlátozásának lehetőségeként, az egyéni jogok korlátjaként kezelte. Tóth Judit (2016): Búcsú a közérdektől? In *Közjavak,* 2. évf. 3. sz. 1–19. Elérhető: kozjavak.hu/sites/default/files/files/Tot%20Judit%20bucsu%20a%20kozerdektol.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 10. 09.) Megemlítjük, hogy a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény szabályozza „az állampolgárok öntevékenységét kifejező, a személyeknek és közösségeiknek más vagy mások javára ellenszolgáltatás nélkül végzett önkéntes tevékenységét”.

Az államhatalmi ágak megosztásának következetes végigvitele esetén az állami cél tartalmát a különböző államilag is kifejeződő politikai törekvések eredője képezi.[33]

Az *állami feladat* az állami cél konkrétabb megfogalmazása, részekre bontása, meghatározott állami szervekkel, azok tevékenységével és eszközökkel való összekapcsolása, vagyis annak meghatározása, hogy az adott cél megvalósítása érdekében melyik állami szervnek milyen eszközökkel mit kell tennie, hogyan kell eljárnia, mit kell megvalósítania. Az állami cél és az állami feladat jellegét tekintve tehát annyiban közös, hogy mindkettő *szubjektíve megfogalmazott követelményt* tartalmaz.[34]

A fentieket is figyelembe véve a *közfeladatok jellemzőiként* a következőket határozzuk meg: a közfeladatok állami vagy önkormányzati feladatok és mint ilyenek szoros kapcsolatban állnak az államcélokkal. Közfeladatokat csak jogszabályban lehet megállapítani, vagyis a közfeladat tartalmát és a feladat címzettjét, valamint a feladatkörébe tartozó tevékenység végzésének követelményeit és feltételeit általános érvényű jogi előírásnak kell tartalmaznia, és közjogi szervezetszabályozó eszköz nem rendelkezhet ezekről. Azon közigazgatási szervek, amelyek számára a jogszabályok közfeladatot határoznak meg, kötelesek azokat ellátni. Példa erre az Alaptörvény 34. cikk (1) pontjának második mondata: „A helyi önkormányzat részére kötelező feladat- és hatáskört törvény állapíthat meg." Az alkotmányos szabályozás értelmében az Alaptörvény, az önkormányzati törvény,[35] valamint egyéb törvények rendelkeznek azokról a kötelező feladatokról, amelyeket a helyi önkormányzatok kötelesek ellátni. (Itt szükséges megjegyeznünk, hogy a jogszabályban meghatározott közfeladat megvalósítására vonatkozó részletező, technikai stb. rendelkezések, amelyek már csak a közfeladatot ellátó közigazgatási szervre vonatkoznak, természetesen közjogi szervezetszabályozó eszközben is megjelenhetnek.) A közfeladat ellátása közérdekből történik, és ennek az állami akarat által deklarált értékrendnek a feladathoz kapcsolódó minden résztevékenységben kifejezésre kell jutnia. A közfeladat ellátása nem járhat haszonszerzési céllal, azonban a közfeladatok a közhasznú tevékenységek alapját képezik. Ilyen közfeladat lehet például a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, és az e feladathoz szükséges infrastruktúra biztosítása is. Léteznek olyan közigazgatási feladatok is, amelyek ellátásáról a közigazgatás a saját szervezet- és intézményrendszerén kívül gondoskodik. Közfeladatot láthatnak el magánjogi szervezetek is, amennyiben hasznos és közösségteremtő tevékenységük erre jogi értelemben is alkalmassá teszi őket. E közfeladat-ellátás jogszabályi alapját az új civiltörvény is biztosítja, amelynek értelmező rendelkezéseiben foglaltak szerint „közhasznú tevékenység: minden olyan tevékenység, amely a létesítő okiratban megjelölt közfeladat teljesítését közvetlenül vagy közvetve szolgálja, ezzel hozzájárulva a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez."[36] Szintén a civiltörvény tartalmaz rendelkezéseket arra vonatkozóan is, hogy a közigazgatás milyen módon – közszolgáltatási szerződésben – állapodhat meg a civil szféra szereplőivel olyan közszolgáltatások nyújtásáról, amelyek nyújtása nincs meghatározott feltételeken alapuló engedélyhez kötve. Természetesen, amennyiben a közigazgatás ilyen módon „kiszerződi" a feladat ellátását, annak megfelelő voltáért, kivitelezéséért mögöttes

---

33 Szilágyi Péter (2006): *Jogi alaptan.* Budapest, Osiris. 164–169.

34 Szilágyi 2006. 164–169.

35 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló CLXXXIX. törvény.

36 Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2015. évi CLXXV. törvény 2. § 20.

felelősséget visel. Nem véletlenül a közszolgáltatások ellátását hoztuk olyan példaként, amelyet a közigazgatáson kívüli jogalany is elvégezhet, hiszen a közhatalom-gyakorláshoz (jogalkotáshoz, jogalkalmazáshoz), ilyenként a hatósági tevékenységhez kapcsolódó feladatok magánfelekkel történő elláttatása elképzelhetetlen. Megjegyezzük azonban, hogy az új közmenedzsment legszélsőségesebb hívei még azt is elképzelhetőnek tartották, hogy az ilyen állami feladatokat is elláthatja a civil vagy a versenyszféra.

Fábián Adrián szerint a közfeladat legtágabb értelemben történő meghatározásába beletartoznak azok a közérdekű feladatok is, amelyeket nem kizárólag az állam valósít meg (nem is az állam szerződi ki), hanem olyan civilszervezetek, köztük humanitárius szervezetek, egyházak, sajtó stb., akik nem az állam által ellátandó feladatot látnak el, de az a közérdeket szolgálja.[37] A civilszervezetek ilyen jellegű tevékenységére Magyarországon is számtalan példát látunk akár a beteg gyermekek, a szegény rászorulók, vagy az utcára dobott, elhagyott állatok stb. megsegítése kapcsán.

A közigazgatás racionális működése, a tervezés és a közigazgatás-fejlesztés szempontjából elengedhetetlen annak az ismerete, hogy a közigazgatásnak melyek a feladatai, és hogy e feladatok végrehajtására milyen szervezetrendszer, milyen nagyságrendű (és optimális esetben összetételű) személyi állomány áll rendelkezésre. Ezen ismeretek hiánya ugyanis ellehetetleníti a megalapozott kormányzati döntéshozatalt. Magyarországon az első kísérlet a közigazgatási feladatok felmérésére Magyary Zoltán és tanítványai nevéhez fűződik. A Magyary-iskola az 1930-as évek elején *A magyar közigazgatás tükre* című felmérésben vette számba a közigazgatás feladatait. A gyűjtemény 9850 tételt tartalmazott, minden feladathoz hozzárendelték az eljáró közigazgatási szervezetet és a hatályos jogszabályi hivatkozást. A következő próbálkozás sok évtized után valósult meg 2007-ben az Államreform Bizottság működése során, amely 4000 feladatot tartalmazó – nem teljes körű – felmérést készített el. A közigazgatás aktuális helyzetének felmérése érdekében – Magyary Zoltán szervezetkataszterének mintájára – a Kormány a Nemzeti Közszolgálati Egyetem bevonásával 2011 végére elkészíttette az államigazgatási szervezetrendszer adatait (személyzet, gazdálkodás, elhelyezés stb.) tartalmazó szervezeti ábráját. A Magyary Program (MP 11.0) keretében indított munka célja egy olyan elemi szintű közfeladat-kataszter kialakítása volt, amelyre a stratégiai döntéseket és a jogalkotást támogató információrendszer épülhet, és amely kiszolgálja a deregulációt, valamint a végrehajtási szintű jogalkotást.[38] A kataszter (al)ágazatonként tartalmazza a valamennyi jogszabályban, közjogi szervezetszabályozó eszközben rögzített tartós állami feladatot, megjelölve a feladat pontos forrását, a felelős szervezet(ek)et, a vonatkozó költségvetési sort, a végrehajtás ütemezését, határidejét. Ennek megfelelően a szervezeti kataszter adatai teremtették meg az alapot a szervezetfejlesztési javaslattételekre, különösen:

1. a hatásköri, vezetésirányítási kérdések, illesztések rendezése;
2. a formakényszer következetes érvényesítése (egységes, arányos belső szervezeti tagozódás és működési módok);
3. a kiszervezések áttekintése;
4. a fizikai és informatikai felszereltség tekintetében.

---

37 Fábián 2010. 71–78.

38 Vértesy László (2013): *Állami feladatkataszter.* Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 1–29.

A sarkalatos törvények rendelkezéseivel feltöltve, a közfeladat-kataszter a deregulációt és a végrehajtási szintű jogalkotást hivatott szolgálni. A teljes kataszter közel 8000 jogszabály, stratégiai és szervezeti dokumentum által meghatározott, mintegy *30 ezer feladat*ot (intézkedést) és kb. 250 ezer adatot tartalmaz. Az így elkészült *közfeladat-kataszter* lehetővé teszi az *államigazgatási feladatok felmérését* és információt szolgáltat a kormányzati döntésekhez, a jogalkotáshoz és a deregulációhoz. A folyamatos karbantartás és aktualizálás érdekében a feladatkatasztert szervezetileg összekötötték a Nemzeti Jogszabálytár szerkesztőségével.[39] A Magyary Program, amely stratégiaként definiálta magát, a feladatok körében határozta meg a formai és tartalmi deregulációt, a közigazgatási stratégiaalkotás megújítását, a több ágazaton átívelő feladatok körében az elektronikus közigazgatás kiterjesztését, az adminisztratív terhek csökkentését, az esélyegyenlőség biztosítását, az elszámoltathatóság megteremtését, a korrupció felszámolását és a kezdeményező kommunikáció megteremtését. Az MP 11.0 korrekcióját volt hivatott elvégezni a következő évben megszületett MP 12.0, majd 2014-ben a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program eredményeinek felhasználásával készült, kormányzati közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia,[40] amely a 2014–2020 közötti időszak kormányzati stratégiai célkitűzéseit gyűjti egybe, és amely az állam által ellátott feladatok körének felülvizsgálatát a hatékonyan működő közigazgatás alapfeltételeként határozza meg. A stratégiai program célul tűzi ki – a feladatkataszter alapján – azoknak a feladatoknak az áttekintését, amelyek esetében indokolatlan, hogy azokat továbbra is az állam lássa el. Ennek célja a párhuzamos feladatellátás kiküszöbölése és következésképpen a költségmegtakarítás elérése.[41]

A közfeladatok csoportosításának néhány példája a magyar tudományos szakirodalom alapján:

Magyary Zoltán szerint a közigazgatás feladatai az államcélok változásának megfelelően változnak. „A terület, az emberek és a gazdasági lehetőségek minden államban és minden korban mások. A közigazgatás feladatait csak ezeknek a tényezőknek, mint koordinátáknak, a segítségével lehet időről-időre megállapítani. A közigazgatás feladataihoz igazodik azután a közigazgatás szervezete."[42] Magyary a közigazgatás céljait a nemzetközi standardok figyelembevételével gyűjtötte össze, és ez alapján állította, hogy *a célok szolgálata nagyszámú részfeladatra oszlik, amelyek* részben *kötelezően ellátandók,* részben *választható feladatok,* és tulajdonképpen az határozza meg a közigazgatás működését, hogy a közigazgatás mit tart ezekből fontosnak, melyek ellátására vállalkozik. A döntés a célok kijelölése tekintetében mindenképp, de döntő részben a feladatok meghatározásában is a politikai szférába tartozik. Magyary szerint a közigazgatásnak elengedhetetlenül szüksége van arra, hogy az életviszonyokat és azok változásait minél alaposabban ismerje, a tények megállapítása pedig rendszeres gyűjtést, néha keresést, kutatást tesz szükségessé. Ezt szolgálta a Magyary-iskola munkaközössége által elkészített feladatkataszter is.

Concha Győző szerint a közigazgatás megegyezik az összes állami működéssel, amennyiben a feladatoknak a legapróbb részleteiben való gyakorlati megoldásáról,

---

39 Linder Viktória (2016): Közigazgatás-fejlesztés az Európai Unióban és hazánkban. In Temesi István – Linder Viktória: *Államigazgatás.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 93–107.

40 Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020.

41 Temesi 2016. 59–79.

42 Magyary Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás.* Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda. 174.

a közszükségleteknek konkrét kielégítéséről van szó. A közigazgatás feladatait három fő csoportra osztotta. Ezek:

1. az állam fennállásával és működésével kapcsolatos feladatok;
2. az egyénnel összefüggő feladatok (személyi állapot, egészségügy, közművelődés);
3. és a mindkét területet érintő feladatok.[43]

Eltérő osztályozást mutat be Fábián, amely a következő feladatosztályozást foglalja magában:

1. a feladat teljesítésének iránya szerinti csoportosítás (az államszervezet működésével kapcsolatos, a társadalom felé irányuló, a belső igazgatási feladatok);
2. ágazati csoportosítás (gazdaság, humán, külső, belső biztonsággal kapcsolatos feladatok);
3. tartalom szerinti osztályozás (biztonsági, jogvédő, jogérvényesítő, társadalom és állam működését elősegítő feladatok);
4. alanyok szerinti kategorizálás (Kormány, minisztériumok, más központi szervek, területi, települési szervek által ellátott feladatok).[44]

Kalas Tibor értelmezésében a közigazgatás-tudomány művelői általi csoportosítások szintetizálása révén két fő megközelítési módot azonosíthatunk az állami funkciókból következő közigazgatási feladatok osztályozása kapcsán:

1. a közigazgatás szervezetrendszeréből kiindulva vezeti le a feladatok fő csoportjait, különbséget téve a központi, területi és helyi közigazgatási feladatok között (a központi feladatokon belül a kormányzati és a megosztott, a területi és helyi feladatokon belül önkormányzati és államigazgatási feladatok);
2. a feladat tartalmi jegyeiből indul ki, a közös cél elérését biztosító feladatokból, feladatcsoportokból képez egy-egy nagyobb feladatkört.

Nézete szerint, amennyiben a szervezéstudomány által meghatározott állami funkciók szerint csoportosítunk, a közigazgatási feladatokat az alábbi fő feladatkörökre oszthatjuk:

1. a közigazgatás gazdaságszervező feladatköre;
2. az állam kulturális funkciójából levezethető intézetirányító feladatkör;
3. az állam szociális és egészségügyi funkciójából levezethető – szintén – intézetirányító feladatkör;
4. az állam belső védelmi funkciójából eredő közigazgatási (rendészeti és védelmi) feladatkörök;
5. a közigazgatás külső védelmi funkcióiból adódó feladatkörök;
6. az állam nemzetközi funkciójából levezethető külpolitikai és külgazdasági feladatcsoportok.[45]

---

43 Choncha Győző (1905): *Politika II. Közigazgatástan.* Budapest, Grill.

44 Fábián 2010. 71–78.

45 Kalas Tibor (2006): A közigazgatás kialakulása, fogalma, feladatai. In Kalas Tibor szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész. I.* Budapest, Virtuóz Kiadó. 44–58.

Takács a közigazgatási feladatok rendszerét három csoportra osztja:

1. társadalomigazgatási feladatok (amelyek között a közhatalom birtokában történő hatósági feladatok, úgymint a jogalkalmazás és a jogalkotás; illetve a társadalomszervező – szolgáltató jellegű – feladatok is megtalálhatók);
2. hierarchikus igazgatási jellegű feladatok szervezetrendszeren belül;
3. más állami szervek működését segítő-támogató infrastrukturális feladatok.[46]

Általánosan elfogadott csoportosítása a közigazgatási feladatoknak a *funkcionális feladatok* és az *ágazati feladatok* szerinti megosztás. Ez az osztályozás az államigazgatás ágazati és funkcionális elv alapján történő építkezéséhez kapcsolható. Adott ország központi államigazgatási rendszere az adott társadalom munkamegosztási rendszeréhez igazodik, emellett az állami, közigazgatási feladatok határozzák meg a közigazgatási rendszer ágazati elv alapján való tagolódását. A társadalomban kialakult munkamegosztás az államigazgatás ágazati elv alapján való tagozódásában közvetlenül fejeződik ki. Egy adott ország központi közigazgatási rendszere oly módon tagolódik, amilyen módon kialakult az adott társadalomban a munkamegosztás rendszere. Ezen túlmenően az állami, közigazgatási feladatok határozzák meg a közigazgatási rendszer ágazati elv alapján történő tagolódását. Az *ágazati feladatokban* a szakmai specializáció igényei fejeződnek ki, amelyek hozzájárulnak a közigazgatás professzionalizmusához. A közigazgatás ágazatainak és ágazati feladatainak száma az államcélok függvénye. Tipikus ágazati szerveknek tekintendők a minisztériumok nagy része: a belügyekért, a külügyekért és az oktatásért felelős minisztériumok és az adott ágazatba tartozó szakigazgatási szervek.[47]

Minden igazgatásban a nagyobb méretű szervezetrendszer vagy szervezet esetében létrejönnek a funkcionális feladatokat ellátó, elkülönült, úgynevezett *funkcionális szervek.* A funkcionális szervek jellemzője, hogy tevékenységük túlmutat saját szervezeti rendszerükön az egész közigazgatásra, illetőleg a közigazgatás által irányított szervezetekre is kiterjed. Funkcionális feladatok az egész közigazgatási rendszer tekintetében például a tervezés, a gazdaságpolitikai programok kidolgozása, a pénzügyi szabályozás és irányítás, a személyzeti igazgatás, az általános nyilvántartás stb. Ha szerveket említünk példaként, ebbe a körbe tartoznak a pénzügyminisztériumok, munkaügyi minisztériumok, statisztikai hivatalok, tervhivatalok stb.[48] De adott közigazgatási szerven belül is értelmezhető a *funkcionális feladat fogalma.* A funkcionális feladatokat a közigazgatás egységei szervezeti hovatartozástól függetlenül látják el. A feladatnak nincs ágazati korlátja.[49] Ilyen feladatok a személyügyi feladatok, amelyeket a humánpolitikai, humánerőforrás-gazdálkodási vagy személyzeti egységek (például főosztályok) végeznek, a pénzügyi feladatok, a költségvetési feladatok, az informatikai feladatok, amelyeket erre hivatott szervezeti egységek – például osztályok, főosztályok, esetleg helyettes államtitkárságok – látnak el.

---

46 TAKÁCS 2013. 29–45.

47 JÓZSA Zoltán (2014): *A közigazgatási szerv és szervezet, szervtípusok; a közigazgatási szervezet felépítésének általános elvei.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 13–14. és TAKÁCS 2013. 29–45.

48 JÓZSA 2014. 13–14.

49 TAKÁCS (2013): 29–45.

A járások kialakításáról szóló törvény[50] értelmezési rendelkezéseiben foglalt normatív meghatározás szerint „funkcionális feladat: az igazgatási funkciók szerinti munkamegosztás alapján kialakított szervezeti egységek által ellátott szervi működést szolgáló, – nem szakmai feladatellátáshoz kötődő – belső igazgatási feladat, különösen a humánpolitikai és humánerőforrás-gazdálkodási, költségvetési gazdálkodási, pénzügyi, jogi (peres képviseleti), nemzetközi kapcsolatok lebonyolítására szolgáló, ellenőrzési, koordinációs, saját szervi működtetését szolgáló informatikai és informatikai rendszerfenntartási, kommunikációs feladatok, valamint a személyi, tárgyi, műszaki, pénzügyi feltételek biztosítását szolgáló műveletek."

4. A közigazgatás ellenőrzése

A közigazgatás ellenőrzésének kérdésköre szervesen kapcsolódik a közigazgatás törvényességének, joghoz kötöttségének követelményéhez, attól elválaszthatatlan. Mindazonáltal a törvényességnél és a joghoz kötöttségnél lényegesen szélesebb tartalmat fed le, amint azt az ellenőrzés különböző dimenzióinak tárgyalása során látni fogjuk. *Az ellenőrző és az ellenőrzött közigazgatás*[51] fogalompárosból e témakörben az ellenőrzött közigazgatást tárgyaljuk.[52] Vagyis azt, hogy *A közigazgatás és a jog* című fejezet egyéb részeihez kapcsolódóan, a közigazgatás és a jog viszonylatában, a közigazgatás joghoz kötött működésében és feladatellátásában ki (mely arra feljogosított szerv), milyen módon és feltételekkel ellenőrizheti az állam végrehajtó feladatait ellátó közigazgatást, illetve azt, hogy az ellenőrzés természetszerűleg nem csupán a közigazgatás jogszerűségére terjedhet ki.

Magának a közigazgatásnak az ellenőrzése szintén két dimenzióban vizsgálható. Az egyik a közigazgatás külső, kívülről történő ellenőrzése, amelyet az államszervezet meghatározott rendjében, az anyagi és eljárási jogok szabályai szerint bonyolítanak le az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező, feljogosított szervek. A másik dimenzió szintén az ellenőrzött közigazgatás, de ebben a relációban a közigazgatás szervezetrendszere „önmagát ellenőrzi". Ezt ismét két megközelítésben tárgyalhatjuk: egyrészt az államigazgatás hierarchiájában a irányító és az irányított, valamint az önkormányzati, hierarchián kívüli igazgatásban a felügyeletet ellátó szerv és az önkormányzat közötti viszonylatban, másrészt pedig egy adott szerv belső ellenőrzése tekintetében.

4.1. A közigazgatás kívülről történő ellenőrzése

A *közigazgatás kívülről történő ellenőrzésére* vonatkozóan az Alaptörvény és a törvények tartalmaznak rendelkezéseket. A hatalmi ágak egyensúlyának elve értelmében a hatalmi ágak önállóan léteznek, de felügyeleti, ellenőrzési jogosítványokat gyakorolnak egymás irányában, amelynek célja a hatalomkoncentráció elkerülése. Mint látni fogjuk,

---

50 A járások kialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló 2012. évi XCIII. törvény.

51 Lőrincz 2010. 236.

52 A közigazgatás közigazgatáson kívülre irányuló, a hatósági felügyeleti tevékenységbe tartozó ellenőrző tevékenységét a tankönyv másik fejezete tárgyalja.

e fejezetben, de némileg más kontextusban, részben már említésre kerültek azok a szervek, amelyek „kívülről" ellenőrzik a közigazgatást. Előzőekben a *közigazgatás joghoz kötésének utólagos módjához köthető szervekként* említettük ezeket. E részben az állami szervek és a közigazgatás kapcsolatát nem tárgyaljuk részleteiben, hiszen az számos megközelítésben lehetséges, kizárólag a közigazgatás feletti kontroll kérdéseire térünk ki.[53]

Az *Országgyűlés* ellenőrző funkciója az Alaptörvény 15. § (1) szerint: „A Kormány az Országgyűlésnek felelős." Ez azt jelenti, hogy a végrehajtó hatalom élén álló Kormány politikai (és természetesen alkotmányjogi) felelősséggel tartozik az Országgyűlésnek. Mivel azonban Magyarország kormányformája parlamentáris köztársaság, amely azt feltételezi, hogy a hatalomgyakorlás alapesetében a Kormányt a parlamenti többség választja meg, a gyakorlatban a Kormány felelősségre vonására ritkán, inkább csak rendkívüli esetekben kerülhet sor, hacsak nem veszíti el parlamenti többségét. A kormányzati felelősség Országgyűlés részéről történő érvényesítésére olyan eszközök állnak rendelkezésre, mint a miniszterek országgyűlési bizottságokban történő meghallgatása, a miniszterelnök meghallgatása, kérdés és interpelláció intézése a Kormányhoz, illetve tagjaihoz, valamint a bizalmi szavazás(ok) és a konstruktív bizalmatlansági indítvány intézménye. Valójában a Kormány tényleges felelősségre vonására – a kormányformáról írtak figyelembevételével – csupán a bizalmatlanság megfelelő arányú kinyilvánítása és érvényesítése esetén nyílhat mód, amikor is a miniszterelnök, illetve a Kormány megbízatása megszűnik.

Az Országgyűlés önkormányzatok vonatkozásában gyakorolható felelősség érvényesítésének az alkotmányellenes működés lehet az alapja. Az Alaptörvény Országgyűlésről és önkormányzatokról szóló részei is rendelkeznek arról az esetről, amely szerint az Országgyűlés a Kormánynak – az Alkotmánybíróság véleményének kikérését követően előterjesztett – indítványára feloszlatja az alaptörvény-ellenesen működő képviselőtestületet.[54]

Az Állami Számvevőszéket az állam demokratikus működésének egyik legfontosabb garanciájaként tartják számon. Az Országgyűlés pénzügyi gazdasági ellenőrzést végző (funkcionális) szerve, az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát, ugyanakkor független szerv, sem az Országgyűlés, sem a Kormány nem utasíthatja. Az Állami Számvevőszék törvényben meghatározott feladatkörében ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését.[55] Ellenőrzéseit törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint végzi. Ellenőrzést végezhet minden olyan területen, ahol közpénzt használnak fel vagy kezelnek. Az Állami Számvevőszék ellenőrzési jogkörei korlátozottak. Az Országgyűlésnek évente beszámolási kötelezettséggel tartozik ellenőrzéseinek eredményeiről, és a nyilvánossághoz fordulhat. Ha ellenőrzése során a számvevő indokoltnak véli, intézkedési jogkörében zárolás iránt intézkedhet, illetve a pénzeszközök további felhasználását további intézkedésig felfüggesztheti. Ellenőrzései során az ellenőrzött köteles együttműködési kötelezettségének eleget tenni.[56] A közreműködési kötelezettség megszegése bűncselekmény. A Büntető törvénykönyv szerint: „*A számvevőszéki ellenőrzéssel kapcsolatos*

---

53 Maiyalehné Gregóczki Etelka – Vértesy László (2012): *Közigazgatás, ellenőrzés, gazdálkodás.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 1–76.

54 Alaptörvény 1. cikk (2) g) és 35. cikk (5).

55 Alaptörvény 43. cikk.

56 Az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (ÁSZ tv.).

kötelezettségek megszegése", ha vétségnek minősül 2 évig, ha bűntettnek, 3 évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.[57]

Az *igazságszolgáltatás* mint a három hatalmi ág egyike függetlenséget élvez mind a törvényhozó, mind a végrehajtó hatalomtól. Az Alaptörvény 25. cikk (2) b) pontja szerint: „a bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről;" c) pontja szerint: „az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről;" d) pontja szerint: „a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról."

A b) pont rendelkezése alatt a közigazgatás jogalkalmazása során megszületett egyedi aktusok bíróság által végzett törvényességi felügyeletéről van szó, amely esetekben az igazságszolgáltató hatalmi ág kizárólag törvényességi szempontok szerint végezhet felügyeletet a közigazgatási jogvitákban. Az új, 2018-tól hatályba lépő szabályozás[58] a korábbiakhoz képest változásokat hoz, a jogorvoslati rendszer átalakul. Míg a korábbi szabályozás szerint a bírósághoz a közigazgatáson belüli „rendes" jogorvoslat kimerítése után lehetett fordulni, addig 2018-tól a közigazgatás szervezetén belüli belső fellebbezés főszabályként megszűnik, és a közigazgatási bíróság által lefolytatott közigazgatási per lesz az elsődleges jogorvoslati forma a közigazgatási ügyekben. A közigazgatási bíróság ítélete ellen csak bizonyos ügytípusokban nem lehet majd fellebbezni. A bíróság alatt (első fokon) a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat kell értenünk.

A c) és d) pontok alatt a Kormány helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti tevékenysége során a bíróságnál kezdeményezett intézkedését, döntését kell értenünk. Ezekben az esetekben a döntést a Kúria hozza meg.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény rendelkezik arról az esetről, amely szintén az önkormányzatok törvényességi felügyeletéhez kapcsolódik. Ha az önkormányzat a területi kormányhivatal törvényességi felügyeleti eszközeinek alkalmazása ellenére sem tesz eleget törvényen alapuló feladatellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének, a megyei vagy fővárosi kormányhivatal a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál kezdeményezheti a feladatellátási (közszolgáltatási) kötelezettség elmulasztásának megállapítását és a feladat elvégzésére való kötelezést.[59]

Az *Alkotmánybíróság* közigazgatáshoz kapcsolódó ellenőrzési jogköreiből az utólagos normakontroll intézményét szükséges megemlítenünk. E hatáskörében az Alkotmánybíróság felülvizsgálja a jogalkotásra jogosult államigazgatási szervek normatív aktusait, így a különböző rendeleteket és a közjogi szervezetszabályozó eszközöket (normatív határozatokat és normatív utasításokat). Az Alaptörvénnyel, illetve magasabb szintű jogszabállyal ellentétes, az államigazgatás által kibocsátott jogforrást (vagy annak meghatározott rendelkezéseit) az Alkotmánybíróság megsemmisíti.

A bíróság közigazgatást ellenőrző tevékenysége kapcsán már említést tettünk arról az esetről, amelynek során önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközik. Ekkor a Kúria jár el. Más a helyzet, amikor az önkormányzati rendelet alkotmánysértő rendelkezést tartalmaz.

---

57 A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C törvény (Btk.) 363. § „A számvevőszéki ellenőrzéssel kapcsolatos kötelezettségek megszegése".

58 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról (Ákr.) és 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (Kp.).

59 Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 140. § (1) b.

Ebben az esetben az Alkotmánybíróság vizsgálja ki az alkotmánysértést és semmisíti meg az alaptörvény-ellenes rendeletet vagy annak érintett rendelkezéseit.

Az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozik a Kormány önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti tevékenységéhez kapcsolódó azon eset, amikor egy önkormányzati képviselőtestülettel kapcsolatban merül fel, hogy alkotmányellenesen működik. Ebben az esetben a Kormány kezdeményezésére az Alkotmánybíróság nyilvánít véleményt az *alaptörvény-ellenesen működő képviselőtestület feloszlatásával kapcsolatban,* és amint láttuk, e vélemény birtokában oszlatja fel az Országgyűlés a képviselőtestületet.

A *köztársasági elnök* az Alaptörvény szerint az államhatalmi ágakon kívül áll, államfőként őrködik az államszervezet demokratikus működése felett, ugyanis a jogi szabályozás kiegyensúlyozó szerepet szán számára. Szerepe jórészt szimbolikus és helyettesítő, döntési jogkörei önálló és ellenjegyzéssel gyakorolható jogkörökre oszthatók. Annak ellenére, hogy vannak a közigazgatás tevékenységéhez kapcsolódó jogkörei – amelyeket jórészt ellenjegyzéshez köt a jogi szabályozás –, valós ellenőrzési jogkörökkel nem rendelkezik, csupán meghatározott kérdésekben kezdeményezhet intézkedéseket, döntéseket, javaslatot tehet stb. Személyügyi hatásköreiből a kinevezési jogkörök tekintetében példaképpen említést érdemel, hogy a köztársasági elnök nevezi ki a miniszterelnök javaslatára a minisztereket, amely kinevezést két esetben megtagadhatja: ha az előterjesztés formai vagy tartalmi szempontból nem megfelelő (például nem magyar állampolgár a miniszterjelölt), vagy amikor az előterjesztett személy kinevezése az államszervezet demokratikus működését súlyosan veszélyeztetné.[60]

Az *ombudsman* – jelenlegi elnevezése: alapvető jogok biztosa – mint az Országgyűlés funkcionális szerve alapjogvédelmi tevékenységet lát el. Az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat vizsgálja vagy vizsgáltatja ki. Hatósági jogkörrel nem rendelkezik, a visszásságok orvoslása érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezhet. Az ombudsman hivatalból is eljár, de eljárását bárki kezdeményezheti. Az alapvető jogok biztosának (és különös hatáskörrel rendelkező helyetteseinek) hatásköre az alkotmányos jogok védelme terén a közigazgatás egészére kiterjed: akár valamely normatív szabályozás kapcsán, akár például tömegesen előforduló visszásságok tekintetében is folytathat vizsgálatokat; hatóság vagy közszolgáltató, közigazgatási jogkörben eljáró szerv/személy, helyi önkormányzat, kötelező tagsággal rendelkező köztestület stb. intézkedése, annak elmulasztása, jogsértés vagy annak fennálló veszélye kapcsán. Minthogy érdemi intézkedési jogosultsága nincs, az alapvető jogok sérelme esetén ajánlással fordulhat az ellenőrzött közigazgatási szerv vagy felettes szerve felé, bírósági, alkotmánybírósági eljárást kezdeményezhet, felhívhatja a jogalkotó figyelmét jogszabály megalkotásának vagy módosításának szükségességére, illetve a nyilvánossághoz fordulhat.

Az *ügyészség* a jogi szabályozás szerint az Alaptörvénynek és a törvényeknek[61] – de a hatalmi ágaknak nem – alárendelt sui generis önálló, független szerv. Végrehajtó, jogalkalmazó, ellenőrző felügyeleti szerv, hatósági jellemzőkkel, az Országgyűlésnek tartozik beszámolással. Az ügyészség tevékenységét az új szabályozás két fő területre osztja:

---

60 Alaptörvény 9. cikk (6).

61 Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (Ütv.), a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV. tv. (Üjt.).

1. a büntetőjogi tevékenységre;
2. a közérdekvédelmi tevékenységre: „A közérdek védelmezőjeként az Alaptörvény vagy törvény által meghatározott további feladat- és hatásköröket gyakorol.”[62]

Az ügyészség fő feladatai közé tartozik a jogsértő cselekményekkel, mulasztásokkal szembeni fellépés, valamint a jogellenes cselekmények megelőzésének elősegítése. Az ügyészség kiemelt feladata a közérdek fokozott érvényesítése, amelynek meghatározó sajátossága a jogvédelem. Az ügy érdemére kiható, az érintett jogviszony alapjait érintő törvénysértés esetén jár el, hatáskörébe tartozik a perindítási jog, a hatósági eljárások kezdeményezése, jogorvoslat előterjesztése (ezek az *ügyészi fellépések*), valamint a *felhívás* (hivatalbóli vizsgálat törvénysértés gyanúja esetén), illetve a *jelzés,* a törvénysértésnek nem minősülő hiányosság, vagy csekély törvénysértés esetén. Egyes hatósági eljárásokhoz és intézményekhez kapcsolódó feladatok kapcsán az ügyészség törvényességi felügyeletet gyakorol, törvényességi szempontok szerint ellenőriz, felügyel, és a keresetindítási jog is megilleti. Az ügyészségi törvény szerint az ügyészség a közérdek védelme érdekében közreműködik annak biztosításában, hogy mindenki betartsa a törvényeket. Amennyiben jogszabálysértés történik, az ügyész – törvényben meghatározott esetekben és módon – fellép. Fellépésre akkor köteles, ha a törvénysértés megszüntetésére hivatott szerv az Alaptörvényben, valamint törvényben és más jogszabályban vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott kötelezettsége ellenére a szükséges intézkedést nem teszi meg, vagy ha a törvénysértésből eredő jogsérelem elhárítása érdekében azonnali ügyészi intézkedésre van szükség.[63] Ennek megfelelően az ügyészség közérdekvédelmi tevékenységébe tartozik a Kormánynál alacsonyabb szintű államigazgatási szervek feletti *törvényességi felügyelet.* (Az önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletet – mint láttuk – a Kormány látja el a területi kormányhivatalokon keresztül.)

A közigazgatás külső ellenőrzésében részt vesznek *egyéb hatóságok* is. A „külső” megnevezés értelmezési problémákat vethet fel, hiszen az itt példaként említett szervek közigazgatási szervek – tehát a közigazgatás szervezetrendszerébe tartoznak – jóllehet jogállásuk révén mint autonóm államigazgatási szervek nem tartoznak a Kormány irányítása alá.

Ilyen például a *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság.* A rendszerváltoztatás után, az úgynevezett „négy ombudsmanos rendszerben” az adatvédelem és információszabadság az általános hatáskörű állampolgári jogok országgyűlési biztosa egyik helyettesének hatáskörébe tartozott. A jogalkotó – annak okán, hogy az ombudsman nem rendelkezik hatósági jogkörrel és nem bírságolhat – autonóm államigazgatási szervet hozott létre e feladatok ellátására. Az adatvédelmi hatóság szerepe a közigazgatás ellenőrzésében – és ha lehet, még hangsúlyosabban az információszabadságra vonatkozó rendelkezések közigazgatási szervek általi betartása kapcsán, a társadalom megfelelő tájékoztatása érdekében – kiemelkedő. Annak ellenére, hogy az adatvédelmi biztos hatósági jogkörrel rendelkezik, ajánlásait – amelyeket akár a normaalkotás és a normák, akár egyedi esetek kapcsán fogalmaz meg – számos esetben figyelmen kívül hagyják az érintett szervek.

További szerveket említhetünk meg, amelyek tevékenysége a közigazgatás külső ellenőrzésében szerephez jut. Ilyenek például a *Gazdasági Versenyhivatal,* amelynek feladata a piaci verseny tisztaságának garantálása a magyar és európai uniós szabályoknak

---

62 Alaptörvény 29. cikk (2) d).

63 Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (Ütv.) 1. § (2).

megfelelően, az államszervezet, a közigazgatás tevékenysége kapcsán is. Vagy az *Egyenlő Bánásmód Hatóság,* amelynek az egyenlő bánásmód és az esélyegyenlőség megvalósulása területén vannak feladatai és rendelkezik hatáskörökkel.

A közigazgatás kívülről történő ellenőrzésének körébe vonjuk azt a nem intézményesített és nem elsősorban a jog által determinált formát, amelyet – főleg a nemzetközi – szakirodalom *nyitott kormányzásként*[64] tárgyal, és megvalósulása a fejlett demokráciákban természetes az államépítés folyamatában. A közigazgatás külső ellenőrzése kapcsán nem mehetünk el amellett, hogy szót ejtenénk a *társadalmi ellenőrzés* erejéről, arról, amikor a társadalom nem az alkotmányos rendben létrejött hivatalos állami szerveken keresztül ellenőrzi a közigazgatást, hanem inkább informális módon. A *nyitott kormányzás*[65] három fő jellemzővel bír: ezek az átláthatóság, a hozzáférhetőség és a fogékonyság – a *társadalom nem kormányzati szereplőivel* való viszonyban, ami természetszerűleg a közigazgatás külső ellenőrzésének egyik fontos, de a jog által nem – vagy legalábbis nem részleteiben – szabályozott elemét jelenítheti meg. A nyitott kormányzás vagy közigazgatás zömében az úgynevezett negyedik (de legalábbis nem a három klasszikus államhatalmi ág körébe tartozó) hatalmi ág támogatása révén hivatott megvalósulni. Ide tartozik a közvélemény, a sajtó, akár az internet világa, a közvélemény-kutató cégek, a nemzetközi szervezetek és – nagyon fontos elem – a civilszervezetek, az úgynevezett nem kormányzati szervek, amelyek, ha nem is ellenőrzik, de figyelemmel kísérik a közigazgatás működését. Az információáramlás modern formáinak köszönhetően ezen ellenőrzés társadalmi hatása gyakran elemi erővel bír. (Gondoljunk olyan nemzetközi példákra, amikor állami vezetők mondanak le vagy vesztik el hivatalukat a róluk kiszivárogtatott, velük kapcsolatos jogellenességre vagy etikai anomáliákra utaló sajtóhírek következtében.) A nyitott kormányzás tartalmát és formáit illetően azért nem állíthatjuk egyértelműen, hogy nem jogi szinten meghatározott ellenőrzési, felügyeleti formák révén (is) valósul meg, mert például az információ- és sajtószabadságra vagy a civil szerveződésekre stb. vonatkozó szabályozás a fejlett társadalmakban részleteiben biztosítja ezen alapjogokat, és védelmüket is alkotmányos szabályok garantálják mind formai, mind tartalmi vonatkozásokban. A széles értelemben vett nyitott kormányzásba beleérthetőek olyan intézmények is, mint például az ombudsman, aki a polgárokat megillető alapjogok állam általi betartatásán őrködik.

4.2. A közigazgatás önellenőrzésének formái

A *közigazgatás szervezetrendszerén belüli önellenőrző tevékenységét* két részre oszthatjuk, amelyből az elsőt tovább bonthatjuk.

1. a *közigazgatás szervezetrendszerén belüli ellenőrzés,* amelyet ismét tovább bonthatunk: egyrészt a *szervezeti hierarchiában elhelyezkedő szervek közötti* viszonylatra, másrészt *az önkormányzatok Kormány általi* – a törvényességi felügyelet keretei körében történő – *ellenőrzésére.*
2. az egyes közigazgatási szerveken belül folyó *belső ellenőrzés.*

---

64 Angolul open government. Részletesen lásd például: OECD (2005): *Modernising government*. Paris, GOV/PGC/RD. (2005)2. 15–39. Magyarul: Lőrincz Lajos szerk. (2009): *OECD: Hogyan korszerűsítsük a közigazgatást? A követendő út.* Budapest, OECD–MTA Jogtudományi Intézete.

65 A magyarul megjelent fordításban: nyitott közigazgatás.

A közigazgatás szervezetrendszerén belüli ellenőrzés formái köréből a szervezeti *hierarchiában elhelyezkedő szervek közötti viszonyban a felettes és az alárendelt szerv* vagy *irányító és irányított szerv viszonylatában* magában foglalja az *ellenőrzésre való jogosultságot.* (Az ellenőrzéshez vagy azon alapulóan további jogosultságok is kapcsolódhatnak a teljes irányítási jogkörben, mint például a jelentéstételre, beszámolóra kötelezés, továbbá az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítésére vagy új eljárás lefolytatására való utasítás, sőt az irányított döntése megsemmisítésének lehetőségei.)

A hierarchikus felépítésű államigazgatásban a *Kormány az ellenőrzés legfelsőbb szintű szerve.* Ebbéli minőségében kormányrendeletben hozta létre a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalt (KEHI), amely központi hivatal jogállású szerv,[66] és a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter – a Miniszterelnökséget vezető miniszter – irányítása alá tartozik. A KEHI a kormányzati ellenőrzési szerv törvényben meghatározott feladatait, valamint a kormányzati ellenőrzésre vonatkozó politika érvényesítésével kapcsolatban jogszabályban vagy közjogi szervezetszabályozó eszközben meghatározott további feladatokat lát el, a külön jogszabályok, kormányhatározatok, valamint a miniszterelnök és a Miniszterelnökséget vezető miniszter által előírt ellenőrzési feladatokat végzi éves ellenőrzési terv alapján.

A közigazgatás szervezetrendszerén belül a törvényesség ellenőrzésére irányuló jelentős intézmény az *önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet,* amelyet a Kormány a megyei és fővárosi kormányhivatalokon keresztül végez, és amelyre már az Országgyűlést és az Alkotmánybíróságot érintően is kitértünk. A törvényességi felügyelet a helyi önkormányzatok törvényességi szempontú ellenőrzésén alapul, amelynek egymásra épülő eszközei például a területi kormányhivatalnak az önkormányzathoz, a törvényesség helyreállítása érdekében intézett törvényességi felhívása; a képviselőtestület (társulási tanács) összehívása; rendelet felülvizsgálatának kezdeményezése; jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása; jogalkotási kötelezettség pótlása; a már ismertetett utakon bírósági/akotmánybírósági eljárás kezdeményezése; határozathozatali és feladatellátási kötelezettség elmulasztásának megállapítása; törvényességi felügyeleti bírság.

Az egyes közigazgatási szerveken belül történő ellenőrzés az úgynevezett *belső ellenőrzés* útján történik. A belső ellenőrzés egy adott közigazgatási szerven belüli független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amely rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet kockázatkezelési, ellenőrzési és irányítási eljárásainak hatékonyságát, a szervezet működésének különböző aspektusait, így jogszerűségét, hatékonyságát, eredményességét stb. Célja a vezetés támogatása annak érdekében, hogy a szervezet működését fejlessze, növelje hatékonyságát és eredményességét. A költségvetésből gazdálkodó szerveknél a belső ellenőrzés kialakításáról és megfelelő működtetéséről a költségvetési szerv vezetője köteles gondoskodni. A kis létszámmal működő szerveknél belső ellenőr, a nagy létszámúaknál a belső ellenőrzésért felelős szervezeti egység végzi a belső ellenőrzési tevékenységet közvetlenül a szervezet vezetőjének alárendelve. A belső ellenőrzés tanácsadási tevékenységet végez, ajánlásokat fogalmaz meg a vezető részére a szervezeti munka jobbítása érdekében.[67]

---

66 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról.

67 A belső ellenőrzésre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 70. §-a, a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet.

1. táblázat

A közigazgatás ellenőrzése – összefoglaló táblázat

A közigazgatás kívülről történő – más állami szervek általi – ellenőrzése a hatalommegosztás rendjében			**A közigazgatás szervezetrendszerén belüli önellenőrzése**	
Mely állami szerv ellenőriz	**Ellenőrzés formái**	**Jogi kötőereje**	**A közigazgatás cselekvése a jogszabály kötőereje szerint: – teljes mértékben kötött – részlegesen kötött**	
Országgyűlés (és bizottságai)	Konstruktív bizalmatlansági indítvány, bizalmi szavazás(ok), interpelláció, kérdés, beszámoltatás	Jogi hatása kizárólag a bizalmi/bizalmatlansági szavazásnak van	Közigazgatás szervezetrendszerén belül	Adott szerven belül
Országgyűlés legfőbb pénzügyi, gazdasági ellenőrző szerveként az Állami Számvevőszék	Törvényességi, célszerűségi, eredményességi szempontok szerint	Nincs közvetlen jogi hatása		
Bíróság	Egyedi és normatív aktusok törvényességi felülvizsgálata	Kötelező erő	Államigazgatási szervek közötti hierarchiában: felettes szerv felülvizsgálhatja a felügyelete alá rendelt döntését, eljárását ↔ kötelező erő	Szerven belül belső ellenőrzés
Alkotmánybíróság	Normakontroll, alkotmányellenes működésről vélemény-nyilvánítás	Kötelező erő	Önkormányzatok felett: Kormány csak (!) törvényességi szempontból ellenőriz/felügyel	
Köztársasági elnök	Formális	Formális		
Ombudsman	Visszásságokat kivizsgál	Nincs kötőereje; javasol, figyelmet felhív		
Ügyészség	Törvényességi kontroll	Jogi hatása lehet		
Egyéb hatóságok	Kivizsgálnak	Hatóságként járhatnak el		

Forrás: saját összeállítás

Felhasznált irodalom

Ádám Antal (2000): A közigazgatás alkotmányossága Magyarországon. In Csefkó Ferenc szerk.: *A közigazgatás törvényessége. Szamel Lajos Tudományos Emlékülés.* Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány. 53–64.

Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett (2013): A közigazgatási jog helye a jogrendszerben, a közigazgatási jog sajátosságai. In Balázs István szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész. I.* Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 35–43.

Balázs István (1996): Államigazgatás az alkotmányban. In Fogarasi József szerk.: *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati kérdései.* Budapest, Unió.

Choncha Győző (1905): *Politika II. Közigazgatástan.* Budapest, Grill.

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

Gellén Márton – Szalai András –Takács Albert –Temesi István (2013): A közigazgatás működése. In Temesi István szerk.: *A közigazgatás funkciói és működése.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Tankönyv Kiadó. 69–163.

Józsa Zoltán (2011): *Változó közigazgatás.* Szeged, JATEPress.

Józsa Zoltán (2014): *A közigazgatási szerv és szervezet, szervtípusok; a közigazgatási szervezet felépítésének általános elvei.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Kalas Tibor (2006): A közigazgatás kialakulása, fogalma, feladatai. In Kalas Tibor szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész. I.* Budapest, Virtuóz Kiadó. 44–58.

Kilényi Géza (2008): Közigazgatási alapfogalmak. In Kilényi Géza szerk.: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve.* Budapest, Complex. 17–33.

Linder Viktória (2016): Közigazgatás-fejlesztés az Európai Unióban és hazánkban. In Temesi István – Linder Viktória: *Államigazgatás. Szakvizsga tankönyv.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 93–107.

Lőrincz Lajos szerk. (2007): *Közigazgatási jog.* Budapest, HVG–ORAC.

Lőrincz Lajos (2010): *Közigazgatás alapintézményei.* Budapest, HVG–ORAC.

Magyary Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete és működési rendje.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

Maiyalehné Gregóczki Etelka – Vértesy László (2012): *Közigazgatás, ellenőrzés, gazdálkodás.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 1–76.

OECD (2005): *Modernising government.* Paris, GOV/PGC/RD. (2005)2.

Patyi András (2010): *Közigazgatás – alkotmány – bíráskodás.* Győr, Universitas.

Patyi András – Varga Zs. András (2012): *A közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében).* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

Rozsnyai Krisztina (2014): A közigazgatás fogalma. In Fazekas Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 15–29.

Szamel Katalin szerk. (2008): *Közérdek és közigazgatás.* Budapest, MTA–JTI.

Szilágyi Péter (2006): *Jogi alaptan.* Budapest, Osiris.

Takács Albert (2013): A közigazgatás feladatai. In Temesi István szerk.: *A közigazgatás funkciói és működése.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. 29–45.

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

Temesi István (2016): A közigazgatás funkciói és működése. In Temesi István – Linder Viktória: *Államigazgatás. Közigazgatási Szakvizsga.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 59–79.

Tóth Judit (2016): Búcsú a közérdektől? In *Közjavak,* 2. évf. 3. sz. 1–19. Elérhető: kozjavak.hu/sites/default/files/files/Tot%20Judit%20bucsu%20a%20kozerdektol.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 10. 09.)

Vértesy László (2009): Központi közigazgatás. In Rixer Ádám szerk.: *Közigazgatási jog.* Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem.

Vértesy László (2013): *Állami feladatkataszter.* Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó. 1–29.

Vákát oldal

II. A közigazgatási jog fogalma, jellemzői és kialakulása

Temesi István

A közigazgatásra vonatkozó joganyagot közigazgatási jognak nevezzük. A modern államban a közigazgatás a jogi szabályozásnak és az igazságszolgáltatásnak, másképp fogalmazva a jogalkotónak és a pártatlan, valamint független jogalkalmazónak alávetetten épül fel és működik. Adódik azonban a kérdés, hogy milyen jogi szabályozás, illetve a jogrendszer mely szabályai vonatkoznak a közigazgatásra? A válasz, miszerint ez a jogi szabályozás a közigazgatási jog, azonban mégsem egyértelmű, mert a modern közigazgatási rendszerek jogi szabályozásának a két típusa közül hagyományosan ez csak az egyik esetben igaz. Következésképpen a közigazgatás jogi szabályozásának két modelljét különböztetjük meg. A két modellben közös, hogy a közigazgatás mind a kettőben alávetett a jognak és a pártatlan ellenőrzésnek.

A hagyományos angolszász felfogás – különösen Anglia, illetve az Amerikai Egyesült Államok – szerint a közhivatalnok ugyanazon jogrendnek alávetetten végzi a munkáját, mint bármely állampolgár. Ebből következik, hogy a közigazgatás – amely tehát semmiben sem, vagy csak csekély mértékben különbözik a magánigazgatástól – egy ugyanolyan tevékenység, mint bármely más társadalmi tevékenység. Ennek a modellnek az alapja, hogy mindenkire ugyanazt a joganyagot, a közös jogot (angolul *common law*), más szóval a közönséges jogot kell alkalmazni. Az angol jog eredetileg nem ismerte az önálló közigazgatási jogot.[1] Ez a szemlélet annak ellenére még ma is uralkodó, hogy az utóbbi évtizedekben – az Egyesült Államokban inkább az utóbbi évszázadban, tehát korábban, mint Angliában – kialakult a közigazgatásra vonatkozó önálló joganyag elsősorban a *statute law* és az *equity law* részeként.

Az angolszász modelltől jelentősen eltér a kontinentálisnak nevezett modell, amelynek kialakulása Franciaországhoz köthető, és amelybe a magyar jogrendszer is illeszkedik. A leglényegesebb eltérés, hogy a kontinentális modellt követő országokban van olyan speciális joganyag, amely szabályozza a közigazgatást, beleértve az emberek és a közigazgatás kapcsolatát, és ebből következően a bírói ellenőrzést is speciális, különös bíróságok vagy nem is bíróságok – de mindenképpen független szervek – valósítják meg. Ez a speciális joganyag a közigazgatási jog, amelynek fogalmát, kialakulását, jellemzőit és részterületeit tárgyalja a tankönyv jelen fejezete.

---

1 Szászi István (1947): *A magyar magánjog általános része I.* Budapest, Egyetemi Nyomda. 40.

1. A közigazgatási jog fogalma

A *közigazgatásra vonatkozó joganyag* a közigazgatási jog. Ennek a definíciónak a megértése feltételezi a jog[2] és a közigazgatás fogalmának ismeretét. Tekintettel arra, hogy a közigazgatási jog stúdium oktatása a felsőoktatásban feltételez bizonyos előképzettséget, e fogalmak részletes kibontása nem lehet tárgya a jelen tankönyvnek. A felsőfokú közigazgatási szakemberképzésben egyenesen elvárás, hogy – többek között az igazgatási ismeretek, a közigazgatás-tudomány elsajátításával – a közigazgatási jogot hallgatók ismerjék a közigazgatás fogalmát, amely meghatározásában a közigazgatási jogtudománynak egyébként sincs kizárólagossága.

A közigazgatási jog fogalmának megértéséhez meg kell válaszolni azokat a kérdéseket, hogy mennyiben vonatkozik a jog a közigazgatásra, és milyen jog vonatkozik a közigazgatásra. Az első problémakört illetően mindenekelőtt azt szükséges leszögezni, hogy a jogi szabályozás vonatkozik *a közigazgatás tevékenységére*. Ez ma természetes, holott nem mindig volt így. Ezt tárgyalta e tankönyv első fejezete. Ha az igazgatást mint tevékenységet vesszük alapul, akkor megkülönböztetünk magánigazgatást és közigazgatást. Kiindulópontunk, hogy a közigazgatás sajátos, elkülönült tevékenység és a magánigazgatástól nagymértékben különbözik. Az egyik jelentős különbség, ami egyben a kontinentális szemléletmód sajátja is, hogy a magánigazgatást mint tevékenységet a magánjog szabályozza, a közigazgatást pedig a közjog, azon belül a közigazgatási jog. A közigazgatás tevékenységére, ha úgy tetszik, cselekvésére vonatkozó sajátos jogi szabályozás további következménye, hogy a közigazgatás a jognak alávetetten működik, és ez a joganyag jellemzően az adott ország joga, kisebb részben az európai vagy a nemzetközi jog. Ez a könyv a magyar közigazgatási jog megismerését hivatott elősegíteni.

Adódik a kérdés, hogy mit értünk a közigazgatás tevékenysége alatt? Szemben azzal a jogállamban elfogadott általános alapelvvel, miszerint az egyén bármit megtehet, amit a jogi szabályozás nem tilt, a közigazgatás nem élvezi ugyanezt a cselekvési szabadságot. A jogi szabályozás meghatározza, hogy a közigazgatás mit tehet, mit nem tehet, valamint, hogy mit kell tennie, tehát *a közigazgatási tevékenység tartalmát*. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a közigazgatási jog normarendszere határozza meg *a közigazgatási szervek feladatait* és azokat az eszközöket, amelyek igénybevételével a közigazgatási szervek feladataikat ellátják. Az, hogy a közigazgatás mit tehet vagy mit köteles tenni, másképp úgy is megfogalmazható, hogy a közigazgatási szerveknek jogaik és kötelességeik vannak, amelyeket a jogi szabályozás határoz meg számukra.

A közigazgatási tevékenység szabályozása azt meghaladóan, hogy mit tegyen vagy tehet a közigazgatás, kiterjed arra is, hogy mindezt hogyan tegye, tehát hogyan cselekedhet a közigazgatás. A közigazgatási feladatok ellátásának mint *közigazgatási cselekvésnek meghatározott rendje van,* amelyet eljárásnak nevezünk. A közigazgatás tevékenységének jogi szabályozása tehát nemcsak azt jelenti, hogy a jog előírja azt, hogy a közigazgatás,

[2] A jog kifejezés többféleképpen értelmezhető: a jog jelentheti a jogszabályokat és az alacsonyabb szintű szabályokat. Ez a tárgyi jog, amely a hatályban lévő, tehát alkalmazandó jogi normák együttese. Ezenkívül a jog jelenthet jogosultságot. A jogosultság, vagyis hogy valakinek a tárgyi jog adta keretek között cselekvési lehetősége van, az alanyi jog. Az egyik legismertebb definíció szerint a – tárgyi – jog olyan magatartási szabályok összessége, amelyek keletkezése állami szervekhez kötődik, ennél fogva az adott társadalomban általánosan kötelező, és érvényesülését az állami szervek végső soron kényszerrel biztosítják.

illetve az egyes közigazgatási szervek mit tegyenek, hanem azt is előírja, hogyan, milyen rendben, milyen eljárást követve cselekedjenek.

A közigazgatási jog nem csak a közigazgatás tevékenységét szabályozza. Kiindulva abból, hogy a jog társadalmi viszonyokat szabályoz és magatartásszabályokat ír elő, ezek a társadalmi viszonyok személyek, jogalanyok között jönnek létre. Ennek mintájára a közigazgatás sem önmagában létezik és cselekszik, hanem létezésének és cselekvésének célja van, de legalábbis alanya egy olyan jogilag szabályozott viszonynak, amely viszonyban nem egyedül van. A jogokkal felruházott és kötelezettségekkel terhelt közigazgatási szervekkel szemben tehát jogalanyt vagy jogalanyokat találunk, akiknek maguknak is vannak jogaik és kötelességeik. Jogaikat éppen a közigazgatással szemben vagy annak segítségével érvényesítik, miként kötelességeiket a közigazgatás közreműködésével vagy ellenőrzésével teljesítik. A közigazgatási jog tehát szabályozza *a jogalanyok* – például állampolgárok vagy azok által létrehozott szervezetek – *és a közigazgatás viszonyát,* vagyis tevékenységüket, magatartásukat a közigazgatással szemben. A jogalanyoknak a közigazgatással szemben jogaik és kötelességeik vannak, amelyeket a közigazgatási jog szabályoz. A közigazgatás és a többi jogalany közötti viszony tartalma mellett – amit a jogok és a kötelességek jelentenek – ez a joganyag szabályozza azt is, hogyan lehet ezeket a jogosultságokat érvényesíteni vagy hogyan kell a kötelezettségeket teljesíteni, vagyis a közigazgatás eljárásának rendjét.

A sajátos tevékenységben a közigazgatás fogalma nem merül ki, másképp fogalmazva a közigazgatási jog nem kizárólag a közigazgatás tevékenységét szabályozza. A közigazgatás – tekintve a történelmi fejlődés ívét – egyre inkább kiterjedt és egyre bonyolultabbá váló szervezet, amely a modern államban több, egymással meghatározott viszonyban álló szervezet rendszeréből áll. A jog tehát szabályozza, meghatározza *a közigazgatás szervezetét* is. Az államszervezet részeként működő közigazgatási szervezet egy szervezetrendszer, amely szervezetrendszert és az azt alkotó szervezetek egymással való kapcsolatát, összefüggését a jog és azon belül is jelentős mértékben a közigazgatási jog szabályozza. A modern államban elvárás a szervezeti rend, amely szervezeti rendet alapvetően az alkotmányjog, a közigazgatási szervezet vonatkozásában pedig nagymértékben a közigazgatási jog szabályozza. Visszautalva a tevékenységre, a közigazgatási jog szabályozza azt a szervezeti keretet, amelyben a közigazgatás kifejti tevékenységét, más szóval a közigazgatási szervek rendszerét.

A közigazgatás – és a közigazgatás fogalmának – további megkerülhetetlen eleme a személyzet. *A közigazgatás személyi állományának jogállása* is a jogi szabályozás által meghatározott. Ebből következik, hogy a közigazgatásra vonatkozó jognak része az a normaanyag is, amely a közigazgatási dolgozókra vonatkozik. Szabályozni szükséges tehát mindazt, amit a magánigazgatásban a munkajog szabályoz. A közigazgatás vonatkozásában a közigazgatási jog szabályozza mindazt, amit a munkajog szabályoz a magánigazgatásban, tehát a közigazgatási alkalmazottak jogállását, jogviszonyuk létrejöttét, módosítását, megszűnését és tartalmát, beleérve a felelősségüket.[3]

[3] A közigazgatás személyi állományára vonatkozó közigazgatási jogi szabályozásról leírtakat szükséges azzal kiegészíteni, hogy ez csak az úgynevezett differenciált rendszerekre igaz, de ott sem a teljes állományra. A közszolgálatnak mint az állammal (állami szervekkel) sajátos munkavégzési jogviszonyban állókra vonatkozó jogi szabályozásnak egymástól igen eltérő megoldásai lehetnek. A jelenlegi domináns szabályozás a zárt, közjogi jellegű, de ezt sehol sem csupán a közigazgatási jog tölti ki.

Arra a kérdésre, hogy milyen jogi szabályozás vonatkozik a közigazgatásra, a választ nagy vonalakban már a bevezetés megadta. Ismert az a modell, amelyben a közigazgatásra ugyanaz a joganyag vonatkozik, mint bárki másra, tehát az egyénekre, szervezetekre vagy éppen más állami szervekre. Ez jellemzi az angol – tágabban az angolszász – jogrendszert, ahol bebizonyosodik, hogy a közigazgatás jognak való alávetéséhez nem szükséges speciális joganyagot létrehozni, mert évszázadokon keresztül ugyanazok a jogszabályok vonatkoztak az egyénekre, mint a közigazgatásra. Ez a *common law* joganyaga, amely végső soron magánjog. Angliában a *common law* szabályait alkalmazták a közigazgatás cselekvéseire, vagyis a feladataira és az eljárására éppen úgy, mint arra az esetre, ha a közigazgatás szerződést kötött valakivel, vagy ha egy közigazgatási tisztviselő felelősségét kellett megállapítani. A mindent átfogó egységes *common law* szabályozás sem volt azonban soha kizárólagos, mert Angliában is voltak és vannak a parlament által megalkotott törvények, amelyek például a közigazgatás szervezetét szabályozzák. Ennél is fontosabb, hogy ennek a hagyományos modellnek a fő jellemzője napjainkra erodálódott, mert a fejlődés a *common law* jogcsaládhoz tartozó államokban is kikényszerítette az általános jogszabályoktól eltérő, különleges joganyag megjelenését, amelyet bizonyos esetekben a közigazgatásra alkalmazni kell.

A másik lehetséges megoldás, hogy az általános, mindenkire vonatkozó joganyagtól eltérő, *speciális joganyag szabályozza a közigazgatást,* beleértve annak tevékenységét és kapcsolatrendszerét más jogalanyokkal. Ebben az esetben – abból a szempontból, hogy a közigazgatásra milyen jogot kell alkalmazni – sem mindegy azonban, hogy a közigazgatást milyen minőségében szabályozzák. A közigazgatás is felléphet ugyanis ugyanolyan minőségben, mint egy magánszemély, például akkor, ha egy szolgáltatást vesz igénybe a piacon vagy magánjogi szerződést köt. Ilyen esetekben nem indokolt, hogy az általánostól eltérő, speciális jogi szabályozás alá essen a tevékenysége, mert nem a közhatalmat jeleníti meg. A speciális joganyag alkalmazásának köre tehát a közhatalmi tevékenység szabályozását igényli, következésképpen nem teljes, ezért lehatárolható. Fő szabály ebben a modellben, hogy a közigazgatás tevékenységét sajátos, a többi jogalanyétól eltérő joganyag szabályozza, ami megalapozza a közigazgatási jog mint önálló jogág létjogosultságát. Ez a sajátos helyzet először Franciaországban, a közigazgatási jog hazájában alakult ki.

Amennyiben a közigazgatásra vonatkozó önálló és speciális joganyagról beszélünk, akkor meg kell határozni ennek a joganyagnak a határait. Ez alatt meghatározott jogi normák összességét értjük, amelyeket valamilyen közös tulajdonságuk tart egyben, illetve különít el más – szintén közös tulajdonsággal bíró – normák összességétől. A valamely tekintetben azonos, hasonló típusú jogi normák rendszerét, azaz egy meghatározott joganyagot mint a jogrendszert alkotó egységet nevezzük *jogágnak*. A jogrendszer jogági tagozódásának további jelentőséget ad, hogy a jogtudomány követi a jogági tagozódást. Ennek megfelelően a jogtudományon belül beszélünk a közigazgatási jogtudományról, amelynek kutatási tárgya a közigazgatási jog.

A jogrendszer, pontosabban a hagyományosan római jogi alapokon felépülő jogrendszerek, követve a római jogtudósok rendszerezését, két nagy jogterületre oszthatók. Ez a *közjog és a magánjog.* Követve a hagyományos szemléletet, a magánjog az egyének egymás közötti viszonyait szabályozza, ezzel szemben a közjog olyan viszonyokat szabályoz, amelyekben

az egyének legkiterjedtebb közössége, tehát az állam is érdekelt.[4] A közjog lényegét – némiképp leegyszerűsítve – úgy is meg lehet fogalmazni, hogy az állam és az állampolgár kapcsolatát rendezi. E két jogterület további jogágakra osztható, amelyek a korábban egységes közjog és egységes magánjog széttöredezésével alakultak ki. Ez a folyamat napjaikban sem zárult le köszönhetően annak, hogy a társadalmi-gazdasági fejlődés és az azt tükröző jogfejlődés sem áll meg. A jogágak kialakulása tehát a társadalmi-gazdasági fejlődés folyamatát tükrözi.

A magánjogi viszonyokat, azaz az egyének egymás közötti – elsősorban vagyoni és egyes személyi – viszonyait korábban az egységes magánjog rendezte, ezzel szemben ma a magánjog számos jogágat foglal magában, úgymint családjogot, a kereskedelmi jogot, az öröklési jogot, a munkajogot stb. Hasonlóan ehhez a folyamathoz a korábban önálló közjog is jogágakra töredezett. Az eddig leírtakból adódóan a közigazgatási jog egy jogág, és mint ilyen, bizonyos jogi normák összessége, illetve egysége, amely más jogágaktól elhatárolható és amely jogág a közjog alkotórésze.

A fentiek alapján *a közigazgatási jog fogalma* az alábbiak szerint határozható meg. Az a *jogág,* amely a közjog részeként szabályozza a közigazgatás szervezetét, a közigazgatás szervezetét alkotó közigazgatási szervek feladat- és hatáskörét, továbbá a jogalanyokhoz való viszonyát és ennek keretében a közigazgatással kapcsolatban álló jogalanyok jogait és kötelezettségeit, valamint az eljárást, amellyel a közigazgatási szervek feladat- és hatáskörüket gyakorolják.

Definíciónk nem titkoltan nagymértékben hasonlít arra, ahogyan Magyary Zoltán határozta meg a közigazgatási jog fogalmát: „A jognak az az ága, amely szabályozza a közigazgatási jog szervezetét és azoknak az egyéneknek a kijelölését, akikben a közigazgatás meg van személyesítve; ezeknek a szerveknek a hatáskörét és jogait, amelyekkel a közszolgálatot elláthatják, valamint az emberek viszonyát a közhatalomhoz; az eljárást, amelylyel a szervek hatáskörüket kifejthetik, határozataikat maguk végrehajtják, és az abból származó jogviták elintézést nyernek."[5] A közigazgatási jog fogalmának meghatározása viszonylag gazdagnak nevezhető tekintettel arra, hogy szinte valamennyi közigazgatási jogi munka szerzője definiálja a közigazgatási jog fogalmát.[6]

Az, hogy a közigazgatásra vonatkozó joganyagot közigazgatási jognak nevezzük, természetesen nem jelenti azt, hogy a közigazgatásra kizárólag a közigazgatási jogot kell alkalmazni. A közigazgatási szerveket és tisztviselőket munkájuk során más jogágak szabályai is kötik, és egyben alkalmazzák is azokat, úgymint az alkotmányjog, a polgári jog, a büntetőjog, a pénzügyi jog stb. szabályait.

---

4 Az eredeti – Szászi szerint a legrégibb – és a mai napig szinte minden szerző által idézett, Ulpianustól eredő definíció szerint: „Publicum ius est, quod ad statum rei Romanae spectat; privatum, quod ad singulorum utilitatem pertinet." Digesta 1,1,1,2. In Gaius – Justinianus (2004): *The Institutes of Gaius and Justinian, the Twelve Tables and the CXVIIIth and the CXXVIIth Novels.* Trans. Mears, T. Lambert. Clark (NJ), The Lawbook Exchange Ltd.

5 Magyary Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 52.

6 Tamás szerint: „A közigazgatási jog lényege a közigazgatási szervezeti struktúra szabályozottsága; a közigazgatás működésének tartalmi szabályozottsága; a közigazgatás működésének formai (eljárási) szabályozottsága." Lásd Tamás András (1997): *A közigazgatási jog elmélete.* Budapest, Szent István Társulat. 330. Fazekas definíciója szerint: „A közigazgatási jog a jogrendszer egyik ága, a közjog része, azoknak a normáknak az összessége, amelyek a közigazgatás tevékenységével összefüggő társadalmi viszonyokat rendezik." Lásd Fazekas Marianna szerk. (2013): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest, ELTE Jogi Kari Tankönyvek. 15.

2. A közigazgatási jog helye a jogrendszerben

A közigazgatási jog jogágként történő meghatározása megköveteli, hogy kijelöljük ennek a normaanyagnak a határait, ami a többi jogágtól történő elhatárolással valósítható meg. A közigazgatási jog és a magánjog területére tartozó jogágak elhatárolásához a közjog és a magánjog közötti főbb különbségeket szükséges áttekinteni. A korábban leírtakból is következik, hogy a közjog a közérdekű, a magánjog a magánérdekű életviszonyok rendje.[7]

A magánjog lényeges jellemzője a felek – tehát a magánjog alanyainak – mellérendeltsége és egyenjogúsága. A magánjogban – általában – a jogviszony mellérendelt viszonyban álló és egyenjogú felek között, együttes és egybehangzó akaratkijelentésükkel jön létre, szűnik meg vagy módosul. A közjogi szabályozásról ez nem mondható el. A közjogi szabályozás a felek között olyan viszonyt feltételez, amelyben az egyik fél, nevezetesen az állam egyoldalú akaratkijelentésével alakíthatja a jogilag szabályozott viszonyt, igaz, nem önkényesen, mert jogszabályok kötik. Az állam ezt azért teheti meg, mert *impérium,* közhatalom birtokában jár el. Annak magyarázata, hogy egy állami szerv az állam nevében közhatalommal van felruházva és egyoldalúan kötelezhet, tilthat, jogosíthat vagy szankcionálhat, abban rejlik, hogy a közérdeket képviseli a magánérdekkel vagy a csoportérdekkel szemben, és a közérdek magasabb rendű, mint a magánérdek. A közérdeknek mindig érvényesülnie kell, ha egyéni vagy csoportérdekkel ütközik. A közjogi szabályozás alapfilozófiája tehát, hogy az állam nevében eljáró állami – például közigazgatási – szerv annak érdekében, hogy képes legyen a közérdeket érvényesíteni, közhatalom birtokában és közhatalmi engedéllyel egyoldalúan olyan döntéseket hozhat, amelyekkel más, a jogviszonyban vele szemben álló jogalanyokat kényszeríthet. Az egyoldalú állami akarat rákényszerítése másokra, miként a közhatalmi döntés tartalma, sem lehet ugyanakkor önkényes, annak jogszabályi alapja van. Ez a viszony az állam és az állampolgár vagy más jogalany között nem nevezhető sem mellérendeltnek, sem egyenjogúnak.

A mellérendeltség és az egyenjogúság mellett a magánjog további jellemzője, hogy a felek elsősorban maguk alakítják a közöttük létrejött – számos esetben éppen maguk által létrehozott – jogviszonyt. A felek viszonyában első tehát a felek megállapodása, aminek a jogi szabályozás hátteret biztosít. A magánjog elsősorban megengedő, más szóval diszpozitív szabályokból épül fel, ami azt jelenti, hogy a kötelező, más szóval kógens szabályok ehhez képest kivételesek a magánjogban. A magánjogi szabályozás számos esetben fő szabály szerint maga engedi meg, hogy a jogszabálytól a felek eltérjenek. Ezzel szemben a közjog szabályai jellemzően kógens szabályok, és a közjog fő szabály szerint nem engedi a jogviszony alanyainak, hogy a jogszabálytól közös megegyezéssel eltérjenek.

Különbségként határozható meg tehát, hogy a magánjog olyan jogi szabályozás, amely olyan jogviszonyt létesít, módosít, szüntet meg, egyszóval rendez, amelyben a jogosított és a kötelezett is magánszemély abban az értelemben, hogy magatartásukat nem az államnak mint hatalmi szervezetnek kell beszámítani. A közjog ezzel szemben olyan, jogviszonyt létrehozó, módosító vagy megszüntető jogi szabályozás, amelyben a jogviszony alanyai közül legalább az egyik az állam vagy állami szerv, vagyis olyan személy, akinek tevékenysége állami közhatalmi tevékenyég.

---

7 Szászi 1947. 8.

Áttérve kizárólag a közjog vizsgálatára, a közjogot alkotó jogágak közötti elhatárolás problematikusnak tűnik tekintettel arra, hogy a közjog és így valamennyi, a közjog területére tartozó jogág az állam és az állampolgár – illetve az általa létrehozott szervezetek – közötti viszonyokat rendezi. Másképp fogalmazva: a közjogot alkotó jogágak lényeges, közös tulajdonsága mellett meg kell nevezni az őket elválasztó különbségeket.

A közjogon belül időben először az alkotmányjog önállósult jogágként, ezért és jelentőségénél fogva is a közigazgatási jog lehatárolását a közjogon belül az alkotmányjoggal szükséges kezdeni. A hagyományos felfogás szerint az alkotmányjog és a közigazgatási jog rendeltetése hasonló: a jogvédelem, a közkiadások ellenőrzése, valamint az, hogy korlátok közé szorítsa a közhatalom gyakorlását, úgymint a közpolitikai cselekvést és a kormányzást. Kettejük között a leglényegesebb különbséget a közjog rendszerében elfoglalt helyük jelenti. Alá-fölé rendeltségi viszonyban vannak az alkotmányjog javára, mert az állami berendezkedés legmagasabb szintű szabályait az alkotmányjog adja, miközben a közigazgatási jog anyagának jelentős részét átruházott hatáskörben vagy felhatalmazás alapján megalkotott jog képezi, amely alacsonyabb helyet foglal el a jogforrási hierarchiában, és ennek következtében sokan úgy gondolják, hogy kevésbé jelentős.[8] Csak egy ilyen véleményt idézve, Wilson szerint „a szabadság összehasonlíthatatlanul függ inkább a közigazgatástól, mint az alkotmánytól”.[9]

Ismert álláspont,[10] miszerint az alkotmányjog és közigazgatási jog is az állam és az állampolgár – illetve az állam és más szervezetek – viszonyát szabályozzák, azonban e szabályozásból az alkotmányjog területére kizárólag az alkotmányba és az alkotmányos törvényekbe foglalt szabályok tartoznak. Ehhez hasonlóan az alkotmányjog szabályozási területe a legfontosabb állami szervek és ennek megfelelően a legjelentősebb közigazgatási szervek intézményesítése, valamint működésük, továbbá kapcsolatuk más állami szervekkel és jogalanyokkal. Mindezzel egyet is lehet érteni, azonban az elhatárolásnak van egy eleme, amely erősen vitatható. Eszerint az állam és állampolgár viszonyának minden lényeges szabálya alkotmányjogi szabály, amiből következik, hogy az állam és állampolgár viszonyának kevésbé lényeges szabályait nem az alkotmányjog, hanem más jogágak, így a közigazgatási jog adja. Ugyanakkor az adók beszedése, a különböző hatósági engedélyek zökkenőmentes kiadása, a pénzügyi támogatások megfelelő elosztása, az iskolák és a kórházak eredményes működése nagymértékben függ a jól működő közigazgatástól és a megfelelő minőségű közigazgatási jogi szabályozástól, amely ezeknek alapot ad. Erősen vitatható tehát, hogy a közigazgatásra vonatkozó jogi szabályozás kevésbé lenne fontos, mint az alkotmányjogi szabályozás, hiszen a közigazgatás szabályozása több ember mindennapi életét érinti és befolyásolja, mint az alkotmányjogi szabályozás átfogó és nagy kérdései. Ennek ellenére maga a közigazgatás, illetve a közigazgatási feladatokat ellátó bürokratikus

---

8 Ginsburg, Tom (2013): Written Constitutions and the Administrative State: on the Constitutional Character of Administrative State. In Rose-Ackerman, Susan – L. Lindseth, Peter eds.: *Comparative Administrative Law.* Cheltenham (UK) – Northampton (MA), Edward Elgar. 117.

9 Wilson, Woodrow (1978): The Study of Administration. In M. Shafritz, Jay – C. Hyde, Albert eds.: *Classics of Public Administration.* Oak Park (IL), Moore Publishing Company Inc. 11. A megállapítás ugyanakkor eredetileg nem Wilsontól származik, mert Wilson jelzi, hogy ő maga is idéz, és a forrást is megjelöli, ami Niebuhr. Ez – mivel Wilson nem ad támpontot – vélhetően Barthold Georg Niebuhr (1776–1831) német történész, közgazdász, diplomata.

10 Madarász Tibor (1992): *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Budapest, Tankönyvkiadó. 179.

szervezet jellemzően csekély figyelmet kap az egyes államok alkotmányaiban. Az alkotmány – az állami szervezetrendszeren és különösen a végrehajtó hatalom szervezetén belül – jellemzően szabályozza a kormányzat szervezetrendszerét, másképpen a politikai hatalom gyakorlásának állami szervezeti kereteit. Miközben mindezt széles körben, szinte mindenre kiterjedően szabályozza, a kormányzás azon szervezeteire, amelyek funkciója nem a közvetlen politikai hatalomgyakorlás, az alkotmányok nem vagy csak kevés rendelkezést tartalmaznak. A közigazgatás működését közvetlenül érinti még az alkotmányos szabályozás, amennyiben közigazgatási döntések törvényességét és a maguknak a döntéshozóknak a legitimitását, valamint elszámoltathatóságát szabályozzák. Az alkotmányjog és a közigazgatási jog kapcsolatáról tehát elmondható az is, hogy az alkotmányjogi szabályok keretet adnak a közigazgatási jogi szabályozás kialakításához.

A közjog területén maradva, lényeges kérdés a közigazgatási jog és a pénzügyi jog elhatárolása. Az állam anyagi alapjainak biztosítása az állam létezése óta az egyik állami alapfunkció, és mint ilyen egyben közigazgatási funkció is. A pénzügyi viszonyok, azon belül a közpénzügyek, különösen az adóztatás és más állami bevételek, valamint ezek rendszerének, intézményeinek szabályozása hosszú ideig közigazgatási tevékenység és ebből következően közigazgatási jogi kérdés volt.[11] Úgy, ahogyan a közigazgatási jog kiszakadt az alkotmányjogból még a 19. században, a pénzügyi jog a közigazgatási jogból kiszakadva vált önálló jogággá a 20. században, amelynek eredője az állam és a társadalom közötti pénzügyi viszonyok jelentőségének megnövekedése, amit tehát a pénzügyi jog szabályoz.

A közigazgatási jog és a büntetőjog elhatárolásának nehézségét a két jogág azon közös jellemzője jelenti, miszerint mind a kettő az állam és az egyén viszonyát rendezi, jóllehet e viszony rendezése során a büntető anyagi jog szinte kizárólag azokat a magatartásokat nevesíti, amelyek a társadalomra veszélyesek, ezért megvalósításuk tilos és büntetendő. A büntetőjogtól történő elhatárolás egyik központi kérdése a jogi felelősség. A két jogág egyaránt alkalmazza a felelősség kategóriáját és szankciót helyez kilátásba. Különbség, hogy a büntetőjogi felelősség az egész társadalommal szembeni felelősség, ezzel szemben a közigazgatási jogi felelősség valamely közigazgatási szervvel szembeni felelősséget jelent. A szankciók tekintetében lényeges, hogy büntetőjogi szankciót kizárólag törvény intézményesíthet, és kizárólag az igazságszolgáltatás szabhat ki, aminek feltétele, hogy a büntetőjogi felelősséget bíróság állapítsa meg. A közigazgatási jogi felelősség megállapítása céljából ezzel szemben eljárhatnak közigazgatási szervek is, amelyek olyan szankciókat is kiszabhatnak, amelyek alkalmazását nem kizárólag törvényi szintű szabály, hanem közigazgatási szervek által megalkotott jogszabály is lehetővé teheti. Szükséges megjegyezni, hogy a két jogág viszonyát korábban éppen azok szankciórendszere tette sajátossá, amennyiben a legenyhébb súlyú, úgynevezett bagatell bűncselekményeket szabálysértés elnevezéssel közigazgatási szervek voltak jogosultak elbírálni.

[11] Ugyan nem bizonyít semmit, de sokat mond, hogy a közigazgatási jog és a pénzügyi jog egyetemi oktatását korábban egyazon tanszék végezte. Sőt még napjainkban is van olyan hazai egyetem, amelynek jogi karán e két ma már elkülönült jogterületet egyazon tanszék oktatja.

3. A közigazgatási jog kialakulása és fejlődése

A közigazgatási jog története alapvetően két nagy korszakra osztható. A 19. század a kialakulás szakasza, a 20. század pedig a kiteljesedés szakasza, amit pontosabb, ha túlterjeszkedésnek nevezünk tekintettel a modern állam és közigazgatásának a jellemzőire. Utóbbi jellemzésére elegendő arra utalni, hogy milyen mértékben növekedtek a közfeladatok, a közszolgáltatások vagy az ezeket ellátó személyzet létszáma a modern államban. Ma már az is látható, hogy a 20. század végén, illetve századunk elején a közigazgatási jog fejlődése is egy újabb – tulajdonképpen harmadik – szakaszba lép, mert sem a globalizáció, sem az európai integráció hatása alól nem tudja kivonni magát.

Más jogághoz viszonyítva sajátos, hogy a közigazgatási jog kialakulásának helye és ideje egészen egzakt módon meghatározható: Franciaországban, a 19. század első felében. Ezenkívül a közigazgatási jog kialakulásának és fejlődésének *két nagy modelljét* is meg tudjuk különböztetni azzal a megjegyzéssel, hogy a francia – valójában kontinentális – modellen belül is lényeges különbségeket mutat a francia és a német–osztrák fejlődés. A kontinentális modelltől pedig nagymértékben különbözik az angolszász, amelynek egyik jellemzője, hogy akkor, amikor Franciaországban már beszélhetünk a közigazgatási jog létezéséről, Angliában még nem.

A közigazgatásnak és a közigazgatási jognak külön történelmük van, amely viszonylag későn, mintegy kétszáz éve – az önállóságuk megtartása mellett – szorosan egybefonódik. Azonban sem a közigazgatás, sem a közigazgatási jog történelme nem azonos a közhatalom gyakorlásának a történelmével, miként az a közhatalom gyakorlására létrejött – állami – intézmények történelmével sem azonos. Ennek egyik magyarázata, hogy az *elkülönült közigazgatás* és az önálló *közigazgatási hatalom modern jelenségek,* amelyek gyökerei nem nyúlnak vissza csak mintegy kétszáz évre.

Amióta állam létezik, azt igazgatják. Közigazgatás tehát azóta van, amióta állam van. Ha ez így van, akkor adódik a kérdés: mivel magyarázható, hogy közigazgatási jog nem azóta van, amióta közigazgatás létezik? Mi az oka annak, hogy *a közigazgatási jog a modern állam vívmánya,* annak egyik alapvető intézménye? Az állam, a közigazgatás és a közigazgatási jog viszonyának különböző lehetőségeire mutatott rá Magyary Zoltán: „Minden államnak vannak közigazgatási feladatai, de azokat ma sem minden állam a közigazgatási jog alkalmazásával oldja meg."[12]

Ha formálisan magyarázatot keresünk és az elnevezésből indulunk ki, akkor a közigazgatási jog *(droit administratif)* kifejezés a kialakulásának helyszínén, vagyis Franciaországban a 19. század elején jelenik meg először. Ugyanígy a közigazgatás vagy a bürokrácia szavak sem voltak használatban 1750 előtt.[13]

---

12 Magyary 1942. 54.

13 Sordi, Bernardo (2013): Révolution, Rechtsstaat, and the Rule of Law: Historical Reflections on the Emergence of Administrative Law. In Rose-Ackerman–Lindseth. 24. Ehhez hasonlóan a közigazgatási jog *(Verwaltungsrecht)* kifejezés Németországban sem jelenik meg a 19. század előtt, ugyanígy hasonló jelentéstartalommal az *administrative law* nem jelent meg Angliában a 20. századig.

3.1. A közigazgatási jog kezdetei Franciaországban

Tehát a közigazgatási jog *kialakulása Franciaországhoz köthető,* ahol a 19. században a közigazgatási jog közvetlenül követte az igazgatási hatalom mint tevékenység és mint egyben új állami funkció kialakulását és meghatározóvá válását. Az igazgatási hatalom a francia polgári forradalom és a napóleoni államépítés terméke, ugyanakkor vannak történelmi előzményei. Franciaországban a közigazgatásnak, ha úgy tetszik, a későbbi igazgatási hatalomnak mély gyökerei nyúlnak vissza a feudális abszolutizmus korszakáig, és fonódnak össze annak államszervezetével. A közhatalmi funkcióknak már a francia abszolút monarchia rendszerében összetett és professzionális rendszere alakult ki. A 17. században élt francia jogtudós, Jean Domat (vagy Daumat, 1625–1696) például a kormányzásnak három összetevőjét határozta meg: jogalkalmazás (vagy igazságszolgáltatás), pénzügyek és tulajdon, másként dologi javak.[14]

A közigazgatási jog kialakulásában általában kulcsszerepe volt a polgári forradalmaknak, így Franciaországban a nagy francia forradalomnak (1789). A téma szempontjából a forradalmi események közül jelentősége elsőként az 1790. augusztus 16–24-i törvénynek van, amely megtiltotta, hogy a rendes bíróságok a közigazgatás aktusait felülvizsgálják és *a közigazgatási tárgyú jogviták (affaires contentieuses)* elbírálását magára *a közigazgatásra bízta*. Ennek magyarázata egyrészt *a hatalmi ágak következetes elválasztása,*[15] *azon belül is a közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztása* volt. Vagyis az igazságszolgáltatás – következetesen alkalmazva a hatalmi ágak elválasztását – nem avatkozhat be a közigazgatás működésébe. Eluralkodott az a nézet, amely szerint a közigazgatás feletti ítélkezés mint tevékenység valójában nem más, mint igazgatás *(juger l'administration c'est encore administrer).* Az új koncepció szerint tehát a rendes bíróság kizárólag polgári és büntetőügyekben ítélkezhet, a közigazgatás cselekményeit azonban nem vizsgálhatja felül. Ebben a konstrukcióban az állam a társadalom felett áll, mert a központosított közigazgatásnak, amely önmaga felett ítélkezhet, hatalmában áll irányítani az egész országot. Az új rendszerben a hatalomgyakorlás eszköze az igazgatás, az igazgatási hatalom lett, amely intézményekkel látja el és szabályozza a társadalom egészét. A közigazgatás a saját maga bírája lett, mert a bíróságoknak még azt is megtiltották, hogy a közigazgatási tisztviselőt olyan ügyben idézzék, amelynek tárgya annak hivatali tevékenysége. Ezt a feladatot kezdetben tehát maga a közigazgatás látta el erre a célra kinevezett közigazgatási tisztviselők *(administrateur-juge)* közreműködésével egészen 1800-ig, amikor az ítélkezési feladatot törvényben meghatározott ügyekben átvették a megyékben működő prefektusi tanácsok. Tekintettel az addigi rögtönzöttnek nevezhető szervezeti megoldásra, valamint arra, hogy a közigazgatás ítélkezett azokban az ügyekben, amelyekben egyben ügyfélként is megjelent, hamarosan megfogalmazódott a követelmény, hogy olyan jogvitákban, amelyekben a közigazgatás érintett, speciális, erre a célra létesített, független, ugyanakkor

---

[14] Eközben mindezeket megkülönböztette a mai értelemben vett közpolitikától, amelynek elemei többek között a tenger, a folyóvizek, a vadászat, a halászat, az utak, a városok stb. Sordi 2013. 25.

[15] Az államhatalmi ágak megosztásának klasszikus elmélete Charles-Louis de Secondat, ismert nevén – La Brède és Montesquieu bárója címe után – Montesquieu (1689–1755) nevéhez fűződik. *A törvények szelleméről (De l'esprit des lois)* című művében három államhatalmi ágat különböztetett meg: a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalmat. Tézisei szerint a három államhatalmi ág személyileg és szervezetileg is el kell, hogy különüljenek egymástól, továbbá az egyes hatalmi ágak működését más hatalmi ágak ellensúlyozzák.

a bíróságoktól elválasztva működő szervek döntsenek. A közigazgatási jog kialakulása szempontjából lényeges, hogy Franciaországban ezzel *kettévált a közigazgatás igazgatási és jogorvoslati* (bíráskodási) *tevékenysége*.

A prefektusi tanácsok létrehozásáról rendelkező 1800. február 28-i törvény egyúttal meghatározta Franciaország területi beosztását és a közigazgatási területbeosztást.[16] A törvény címe rámutatott arra, hogy megkülönböztették a közigazgatást a közhatalom gyakorlásának egyes más formáitól. Következésképpen a közigazgatás tevékenysége nem azonos általában a közhatalom-gyakorlással, attól különbözik, illetve maga is egy önálló közhatalmi tényező.[17] Megjelent *az állam igazgatása (administration générale de l'Etat)* elnevezés is, amelynek értelmezése kezdetben az önálló, autonóm és az ancien régime hatalmi szervezetétől immáron visszafordíthatatlanul megkülönböztethető közigazgatás. A forradalmi törvényhozás tehát I. Napóleon első konzuli hivatali idejében (1799–1804) elnevezte a közhatalom gyakorlásának új formáját, a közigazgatást, és ezzel radikálisan szakított a hatalomgyakorlás korábbi formájával. Az új elnevezés, az *administration générale de l'Etat* jelentése: olyan szabályozási feladatok, amelyek ellátását korábban az uralkodó (fejedelem) és a rendek (korporatív testületek) megosztották egymás között.[18]

A kizárólag közigazgatási ügyekben bíráskodási tevékenységet ellátó prefektusi tanácsok létrehozása mellett az 1800. évi alkotmány létrehozta az Államtanácsot *(Conseil d'Etat).* Az elnevezés mutatja, hogy az Államtanács kezdetben konzultatív funkcióval rendelkezett, és az államfő – ekkor I. Bonaparte Napóleon – tanácsadó szerve lett mind közigazgatási, mind közigazgatási bíráskodási ügyekben. Az Államtanács később vált döntéshozó szervvé minden olyan jogvitában, amelyben a közigazgatás érintett, jóllehet az ilyen ügyekben döntésre jogosult mindenkori francia államfő a döntéseit mindig az Államtanács véleményére alapozva hozta meg. Önálló bíráskodási jogkörben a közigazgatási bíráskodás legfőbb szervévé, tulajdonképpen *közigazgatási felsőbirósággá* az Államtanács 1872-ben vált.[19]

Franciaországban a fent ismertetett módon létrejött közigazgatási bírósági rendszer működése, ítélkezési tevékenysége eredményezte annak az *önálló és sajátos joganyagnak a létrejöttét,* amelyet közigazgatási jognak nevezünk.

3.2. A közigazgatási jog fejlődése Poroszországban és Ausztriában

Poroszországban és Ausztriában is felmerült a közigazgatás fejlesztésének igénye, ami később magával hozta a közigazgatásra vonatkozó joganyag kialakulását és fejlődését. Azonban ez nem forradalmi események eredményeképpen hirtelen, hanem lassú fejlődés

---

16 Ismert elnevezése a francia szakirodalomban a (Forradalom) VIII. év pluviôse 28-án elfogadott törvény.

17 Ezzel egy időben jelent meg a törvényhozás és a végrehajtás, amely felfogás meghaladta a jog és az igazság, vagyis a normaalkotó hatalom és az azt alkalmazó igazságszolgáltatás megkülönböztetést. Sordi 2013. 26.

18 Sordi 2013. 27.

19 Szükséges felhívni a figyelmet arra, hogy amíg Franciaországban a közigazgatási bíráskodás megyei szervei, a prefektusi tanácsok törvényben meghatározott ügyekben, azon belül pedig közigazgatási perekben voltak jogosultak dönteni, addig az Államtanács valamennyi olyan ügyben, amelyben a közigazgatás érintett, beleértve a polgári jogi jogvitákat is. Lényegében ma is ez az 1872-ben véglegesített rendszer működik Franciaországban. Szükséges azt is rögzíteni, hogy az államtanács típusú francia közigazgatási bíráskodás ma sem képezi a bírói hatalmi ág részét, míg a hazai fogalmaink szerinti különbíróságok igen.

és reformok útján következett be. A polgári forradalmak, amelyek hatása vitathatatlan a közigazgatási jog kialakulására, később következtek be, mint Franciaországban. Hasonlóan Franciaországhoz, ahol magát a közigazgatást a Bourbonok erőteljesen fejlesztették anélkül, hogy a jogi szabályozása minőségileg megújult volna, a porosz–osztrák reformok kezdete a német nyelvterületen is a 18. század közepe, gyorsabb ütemű fejlődésük a napóleoni háborúk idejére tehető. Ellentétben a francia fejlődési úttal a mai Németország és Ausztria területén található államokban nem következett be alkotmányos törés. További jellemző, hogy az új jogintézmények és a jogtudomány új kifejezései nem tettek szert kizárólagosságra. A közigazgatási joggal mint új jelenséggel sokáig – voltaképp a mai napig – élt együtt és hatott a réginek tekinthető igazgatástudomány *(Polizeiwissenschaft).*

A polgári forradalmakat követően a Német Birodalomban és Ausztriában is egyértelművé vált, hogy a 18. század vége óta végbement változások visszafordíthatatlanok, ezért szükségessé vált, hogy kijelöljék a mérhetetlen hatalomra szert tett *közigazgatás hatalomgyakorlásának kereteit,* amit a végrehajtó hatalom e szervei – Franciaországban a nagy francia forradalom és a napóleoni államreform során, a német államokban reformok sorozata útján – szereztek meg. Mivel a polgári forradalom vívmánya az ember és a polgár jogainak elismerése és biztosítása, összhangba kellett hozni *a közigazgatás primátusát az egyén jogainak biztosításával,* tiszteletben tartásával. Kompatibilissé kellett tenni a közhatalom gyakorlását az egyéni szabadságjogok biztosításával. A garanciák eszköze pedig a pozitív jog, azon belül is elsősorban a törvényhozás által alkotott jog.

Ez az államhatalom korlátozásának gondolata, amelyet új, az egyéni szabadságot és az államhatalmat kiegyensúlyozó módszerek alkalmazásával lehetett megvalósítani. A módszerek azért is nevezhetők újnak, mert nem a régi, feudális társadalmi rend eszközeihez nyúlnak vissza, mint amilyenek a privilégiumok voltak. Az egyén jogai tehát elsősorban az állami főhatalmat megszemélyesítő központosított *törvényhozás útján* biztosíthatók. Ebből következik, hogy az egyén jogai a törvényhozó hatalom elismeréséhez kötöttek, és a törvényhozó hatalom válik a jogok első számú biztosítékává. Innen ered *a törvényesség,* a legalitás elvének kiemelkedő jelentősége a közigazgatási jogban *(Verwaltungsrecht).* Ettől a pillanattól fogva a közhatalom megtestesülésének, manifesztálódásának előfeltétele a jog, illetve a jogszabály, tehát az alaki jogforrás.

Látható, hogy a francia konstrukció a közigazgatás immunitását hangoztatta a bírói ellenőrzéssel szemben. Franciaországban az igazságszolgáltatástól következetesen elválasztva működő közigazgatás mindenre kiterjedő hatalomhoz és központosított intézményrendszerhez jutott, amelynek mértéke juttatott többeket arra a – vitatható – következtetésre, hogy a közigazgatás maga az állam. A francia koncepció szerint a közigazgatás szabad cselekvése és autonómiája gyenge jogi ellenőrzés tárgya lett, aminek köszönhetően ellenállt a kodifikációnak és a rendes bíróságok ellenőrző tevékenységének. Még a közigazgatást a törvények végrehajtójaként definiáló francia jogirodalomban is – ami feltételez egyfajta törvényhozásnak való alávetettséget – hangsúlyos a közigazgatás aktív, életerős és autonóm minősége. Alexandre-François Auguste Vivien (1799–1854) francia jogtudós és politikus írta, hogy a közigazgatásnak levegőre és térre van szüksége, a szabadság adja életerejét.[20]

Adott volt tehát a feladat a jogtudomány számára: ki kellett dolgozni egy olyan kettős arculatú közigazgatásnak a koncepcióját, amely egyrészt *koncentrált hatalommal* rendelkezik,

[20] Sordi 2013. 30.

és azt gyakorolja, másrészt *jogi kötöttségek* közé szorul. Ennek oka, hogy a polgári forradalom vívmányaként a legerősebb és leghatékonyabb hatalmat a közigazgatásban sikerült kiépíteni, ezért a legsürgősebb feladat a hatékony jogvédelem biztosítás lett. A mai Németország területén ezt a feladatot, azaz a közigazgatási cselekvés jogszerűségének ellenőrzését a bíróságok mintájára működő közigazgatási bíróságok útján valósítják meg.

A közigazgatási tevékenység feletti bírói ellenőrzésnek megfelelő megoldást találni: ebben mutatkozott meg a német jogállami doktrína *(Rechtsstaat)* szerepe, amely egyben előremozdította az intézményrendszer megújítását. A közigazgatás feletti jogi kontroll olyan mechanizmus, amely biztosítja, hogy a közigazgatás a jogszabályoknak megfelelően működjön. Ugyanakkor, mivel a közigazgatás immunitást élvezett a rendes bíróságok ellenőrző tevékenységével szemben, a közigazgatás jogszerűségének ellenőrzése nem válhatott a szó szoros értelmében vett bírósági ellenőrzéssé. Következésképpen, a hatalommegosztás elméletének kontinentális értelmezése azt követelte meg, hogy új, különös közigazgatási bíróságokat létesítsenek. Ez Franciaországban szerves része a végrehajtó hatalomnak, azon belül a közigazgatásnak, a kontinentális modell német változatában pedig nem része a végrehajtó hatalomnak, de elkülönül a rendes bíróságoktól.

A közigazgatási jog anyagát, forrásait illetően Franciaországban a közigazgatás működésére és törvényességének ellenőrzésére vonatkozó szabályrendszer elsősorban a közigazgatási bíróságok döntéseiből állt össze és a francia közigazgatási jog a mai napig őrzi ezt a karakterét, vagyis esetjog. Ezzel szemben a német koncepció szerint a közigazgatás túlhatalmával szemben a főhatalmat megtestesítő törvényhozás képes garanciákat adni. A közigazgatási jog anyaga így elsősorban a jogalkotó alkotta jog, azaz törvények és törvényi felhatalmazás alapján alkotott rendeletek.

Összegezve a kontinentális modell három fundamentumát, ezek a törvényhozó hatalom szupremációja, az erős közigazgatás (igazgatási hatalom), valamint a közigazgatási ügyekben eljáró különbíróság.

3.3. A közigazgatási jog kialakulása az angolszász országokban

Az angolszász világban a közigazgatási jog kialakulása *a közigazgatási szerepvállalás megerősödéséhez* köthető. Mint ahogyan Woodrow Wilson 1917-ben rámutatott, és ez Angliára is vonatkozik, „a kormányzásnak napról napra összetettebb és bonyolultabb funkciói vannak; ezenkívül számuk is növekszik”.[21] Az állam új hatalmi szervezetének, többek között *új típusú* közigazgatási szerveinek kialakulásával és megerősödésével együtt fejlődött az új hatalom, az úgynevezett igazgatási hatalom *(administrative power)* korlátait kijelölő közigazgatási jog. Időben ez a kontinentális jogfejlődéshez képest *körülbelül egy évszáddal később* vette kezdetét. A 19. században kiépült modern társadalom és állam 20. századi fejlődésének meghatározó tényezője lett a gazdaságban a monopóliumok kialakulása, amelynek következtében erősödött a piac feletti állami ellenőrzés igénye.

Akár a francia forradalom okozta hirtelen változásokkal, akár az osztrák–német fokozatos reformokkal vetjük össze, az angol fejlődési út élesen különbözik a kontinentálistól. Az angol alkotmányos modernizáció kezdete korábbra nyúlik vissza. Jellemző továbbá,

[21] Wilson 1978. 5.

hogy a feudális, korporatív struktúrák lecserélése lassabban és kevésbé fájdalmasan következett be. Angol sajátosság *a parlament elsődlegessége,* ami a kontinens országaihoz képest mélyebben gyökerezik és megingathatatlan. Angliában a modern közhatalmi gépezet kiépítése sokkal inkább a politikai részvétel kiteljesedésével együtt, mintsem azzal konfliktusban zajlott le. Ez egy időben konzerválta és át is alakította, de nem tagadta meg a korábbi sokszínű privilégiumokat. Az állam szerepe sokkal inkább a különböző érdekcsoportok közötti közvetítés lett, nem pedig az egységes értékek kifejezése. Angliában az igazságszolgáltatást már a polgári forradalom előtt is a *common law* bíróságokkal azonosították, nem pedig az abszolutista rendszer közigazgatásával. Meghatározó volt az intézmények kontinuitása a *common law* rendszerébe ágyazottan. Következésképpen az angolok elutasították azokat a töréseket, amelyeket a kontinentális fejlődésben megfigyelhetünk, mint például egy kartális alkotmány hatályba léptetése egyik napról a másikra.

Az angol állam további sajátossága és a konzervatív gondolkodás kombinációja áthatolhatatlan akadályát képezte annak, hogy kialakuljon a kontinentális modellhez hasonló igazgatási apparátus. Itt a közhatalom gyakorlásának az igazságszolgáltatás útján történő hagyományos modellje nem engedett teret radikális átalakulásnak. Ezenkívül Angliában nem zajlott le olyan jogtudományi forradalom sem, mint a kontinensen a polgári forradalmak után.

Angliában a közigazgatás fejlődése és a fejlődés problémái egyaránt az ipari forradalommal hozhatók összefüggésbe, abban gyökereznek. Az angol közigazgatás társadalmi környezete fokozatosan fejlődött, nem pedig reformtörvények vezettek be azonnali változásokat. A közigazgatásnak az iparosodás következtében elsősorban a munkaügyekre, a vasútra, a közegészségügyre, a közoktatásra, és a szegényügy szabályozására kellett fordítania a figyelmét. Ugyanakkor Angliában is kiépült – törvényalkotás vagy szabályozó hatóságok által megvalósított átruházott törvényalkotás útján – az olyan közigazgatási hatóságoknak a rendszere, amelyek a végrehajtó hatalmi tevékenység hatékonyságát biztosító prerogatívákkal (kiváltságokkal) és diszkrecionális jogkörrel rendelkeztek. Ezzel a nem a *common law* hatálya alá tartozó új joganyaggal a közigazgatás megkezdte kivonni magát az igazságszolgáltatás tradicionális ellenőrzése alól.

Angliát soha nem érte alkotmányos megrázkódtatás, az igazságszolgáltatásra épülő hatalomgyakorlást soha nem tagadta meg, valamint a közigazgatás és az igazságszolgáltatás éles elválasztása sem valósult meg, ami pedig a forradalmi-napóleoni állammodell központi jelentőségű eleme. Angliában a társadalom irányításának igazságszolgáltatáson alapuló működési modelljének helyettesítését vagy inkább leváltását az iparosodó társadalom szabályozás iránti igénye kényszerítette ki. A jóléti állam *(welfare state)* megjelenéséig, ami az 1945 utáni időszakra tehető, nem beszélhetünk egyértelműen arról, hogy a közigazgatási jog kialakult volna.

Angliában a *comon law* szerinti hatalomgyakorlás szilárd alapelvei mellet az új megoldásokat – úgymint a szükségletek által vezérelt és tervezetlen igazgatási központosítást, az első bizottságok mint testületi szervek *(board),* továbbá a minisztériumok létrehozását, valamint a bíráskodást igazgatási formában a *common law* bíróságok hatáskörén kívül eső ügyekben – kivételesnek tekintették. Ugyanakkor a 19. században ezek a folyamatok nem okoztak korszakos változásokat az angol államszervezetben, és nem vezettek olyan új jogi kategóriák bevezetéséhez, mint a francia *administration publique* vagy a német *Staatsgewalt.* Még az egyébként a viktoriánus kor kezdetétől mélyreható funkcionális átalakulás által erőteljesen érintett helyi önkormányzati rendszer is őrizte a folyamatosság jellegzetességeit, amelyek

a korábbi területi igazgatási rendszer vonásait tükrözték. Anglia fokozatosan ültette át az igazgatási újdonságokat a *common law* anyagába, megújítva, de nem lecserélve a hagyományokat.

A két különböző fejlődési út azonos tartalmú végeredményhez vezetett, ez pedig az európai kontinensen a jogállam *(Rechsstaat, État de droit),* valamint a különálló közigazgatási jog és közigazgatási bíráskodás, az angolszász államokban pedig a rendes bíróságok által védelmezett joguralom *(Rule of Law).* Anglia nem hozott létre külön közigazgatási bíróságot a közigazgatás prerogatíváinak védelmére. Szükségtelen volt tehát változtatni a gondolkodás hagyományos módján, amely a *common law* bíróságokat a *Rule of Law* kiemelkedő védelmezőinek tekintette, és amelyhez bárki, így a végrehajtó hatalom szervei is fordulhattak igényérvényesítés céljából. A *Rule of Law* gondolata a 19. századi angol jogirodalomban azért jelent meg, hogy határt szabjon a közigazgatás hatalomgyakorlásának, analóg módon, mint a kontinensen. A *Rule of Law* tehát sok tekintetben osztozik a német *Rechtsstaat* gondolatával, számos közös van bennük, ugyanakkor a különbségek is számottevők, azonban ezek kifejtésével nagyon messzire távolodnák eredeti témánktól.

Albert Venn Dicey (1835–1922) angol jogtudós szerint az angol jogrendszer tartópillére nem az állam, hanem a rendes bíróságok által alkalmazott általános jog, vagyis a *common law*. Ugyanő rögzítette az angol alkotmányos rendszer jellemzőit, és megkülönböztette a *Rule of Law* három alapelvét:

1. az általános jog feltétlen szupremációja, amit szembeállított a speciális bíróságok által gyakorolt hatalommal, és amely kizárja a külön bíráskodást, a prerogatívákat vagy a kormányzat széles körű diszkrecionális hatalomgyakorlását;
2. minden osztály – értsd mindenki – egyazon univerzális jognak való alávetettsége, amelyet rendes bíróságok alkalmaznak;
3. az egyén jogainak védelme Angliában a közigazgatási jog *(droit administratif)* létjogosultságának a tagadásával.

A fejlődés a 19. század végére Angliában is azt eredményezte, hogy realitássá vált a közigazgatási jog elnevezés használata. A rendes bíróságok primátusa mellett a közigazgatási jog is megjelent és helyet követelt magának a tudományos és az akadémiai szférában abból kifolyólag, hogy felmerült az igény a szabályozás iránt, valamint a bonyolultabbá és nagymértékben összetettebbé váló társadalom elvárásként fogalmazta meg a közszolgáltatások biztosítását. A kormány hatásköre megnövekedett, a közigazgatás szervezete bonyolultabb és összetettebb lett, valamint szükségessé vált a közszolgálat szigorúbb és fegyelmezett szabályozása. Angliában a *common law*hoz képest a közigazgatásra vonatkozó jog részben – elsősorban a jogalkotás tekintetében *statute law,* illetve – a jogalkalmazás tekintetében – *equity law.*[22]

Dicey 1915-ben jelentette meg *A közigazgatási jog fejlődése Angliában (The Development of Administrative Law in England)* című munkáját, amelyben elismerte a jogrendszer egy önállósult területének, a közigazgatási jognak a megjelenését, különös tekintettel arra, hogy kezdetét vette a társadalombiztosítás törvényi szabályozása.[23] A 20. század elején

[22] Waline, Jean (2008): *Droit administratif.* Paris, Dalloz. 6.

[23] „Tovább nem tagadható, hogy napjainkban Angliában is megjelent a francia közigazgatási joghoz *(droit administratif)* szellemiségében hasonló, de azzal kétségtelenül nem azonos közigazgatási jog." (Saját fordítás.) Hivatkozza Sordi 2013. 35.

a tudományos élet egyre kevésbé tekintett úgy a közigazgatási jogra, mint a despotizmus eszközére, és egyre inkább uralkodóvá vált az a felfogás, hogy az a társadalmi célok megvalósítására szolgáló társadalmi intézmény, amely alkalmas a társadalmi fejlődés diktálta igények kielégítését előmozdítani. Angliában és az Amerikai Egyesült Államokban is magától értetődővé vált a közigazgatási jog mint a jogrendszer egyik önálló részterülete iránti igény.[24]

3.4. A közjog és magánjog elválasztása

A közigazgatási jog kialakulása és fejlődése szempontjából a római jogi alapokon felépülő jogrendszerekben kezdettől fogva elsődleges jelentőségű volt a közjog és a magánjog kettéválasztása. Napjainkban már minden modern államban létjogosultsága van a közjog és a magánjog megkülönböztetésének, aminek következtében a közjog önálló fejlődési pályára állt, jóllehet a *common law* a kettő közötti határvonalat hagyományosan elmosta. Az is igaz ugyanakkor, hogy számos olyan modern jelenség, illetve megoldás jelent meg, amelyek a közjog és a magánjog hagyományosnak tekinthető és éles elválasztását megnehezítik. Másképp fogalmazva, a közjog és a magánjog határai elmosódnak, a két jogterület elemei keverednek, köszönhetően például a privatizációnak vagy a közszolgáltatások magánvállalatok által szerződéses úton történő ellátásának.

A közigazgatást tekintve a *common law* jogcsalád és a római–germán jogcsalád államai közötti különbség, illetve ellentét a 19. század első felében lett a legnagyobb. Az európai kontinensen széles körben elfogadottá vált az a gondolat, miszerint *a közigazgatás az állam társadalom felett gyakorolt hatalma*. Ugyanakkor megfogalmazódott annak az igénye, hogy garantálják a magának felsőbbrendűséget követelő állammal szemben álló egyén és társadalom jogait. A polgári forradalmak hatalmas, újonnan kiépített közigazgatási gépezetet hagytak maguk mögött, amely addig soha nem látott jogosítványokkal lett felruházva. Ezek birtokában a közigazgatás rendelkezhetett az egyén személyével, tehát szabadságával, valamint javaival. Egy kettős arculatú közigazgatás jelenik meg és erősödik meg tehát: egyrészt nélkülözhetetlen, mert védelmez és egyben tart egy atomizált és szétszóródott, korábbi, összetartó erőt biztosító évszázados – feudális – struktúráitól megfosztott társadalmat, másrészt folyamatosan fenyegeti az egyén jogait. A 19. századi közigazgatás egyfelől a modern szabadság feltételeként szolgált, ugyanakkor fenyegette is azt. A 19. század folyamán tehát a közigazgatási jog a kialakuló igazgatási hatalmat, illetve a növekvő közigazgatási szerepvállalást szorította jogi korlátok közé.

A közigazgatási jog kialakulásának és fejlődésének előmozdítója tehát a weberi típusú bürokrácia kiépítése és folyamatos növekedése a közszektorban. A modern állam jellemzője, hogy állami tisztviselők tömege olyan, az állam által meghatározott közcélokat valósít meg hivatásszerűen, amelyeket korábban más társadalmi szervezeti formákban láttak el.

A közigazgatásra vonatkozó jogi szabályozás – angol és kontinentális – koncepciójának különbsége megmutatkozik a kialakulásukban, a fejlődési útjukban, valamint a kormányzás

[24] A London School of Economics and Political Science-ben kutatócsoport alakult William Beveridge vezetésével, amelynek tagja volt Harold Laski, William Robson és Ivor Jennings. A közigazgatási jog első amerikai művelői Richard Goodnow, Ernst Freund, Bruce Wyman és Felix Frankfurter voltak.

mint hatalomgyakorlás koncepciójában, és mindezek a 18. századi abszolút monarchia államában gyökereznek. A 20. század végére a funkcionális változások a közigazgatási jogi koncepciók közeledéséhez vezettek, de legalábbis közös kereteket eredményeztek.

Csak az utóbbi évtizedekben lehetünk tanúi annak, hogy a közhatalom gyakorlásának különböző modelljei körbejárják a világot, és látható, hogy a jogalkotók erőfeszítéseket tesznek a kontinentális, valamint a *common law* hagyományok összeegyeztetésére. Ebben a folyamatban jelentős szerepet játszanak a növekvő globális kereskedelem politikai és gazdasági igényei. A francia típusú közigazgatási jog alkalmazásának köre szűkül, miközben teret nyer az angloamerikai karakterű igazságszolgáltatási és bírósági eljárási szemléletmód. A közszolgálatra *(service public)* építkező közigazgatás helyét átveszi a privatizáció és a közigazgatás önálló szabályalkotása.

Az angolszász közigazgatási jog, amelynek létezése nem tagadható, nagymértékben eltávolodott a *common law* alapoktól, és központi kérdése egyre inkább – a társadalmi változások tükrében – az általános szabályozási felhatalmazással járó prerogatívák, amelyeket a hagyományos *common law* szemlélet tagadott. A globalizáció és a legutóbbi pénzügyi válság hozzájárult ahhoz, hogy a jogászok figyelme a globális gazdasági, politikai és jogi problémákra összpontosuljon, különös tekintettel arra, hogy ezek egy része megoldatlan. Napjainkban valamennyi közigazgatási jogi hagyomány ugyanazon kihívással néz szembe: mindenre kiterjedő választ kell adni a piacok és a társadalom szabályozási problémáira, amelyek túllépnek azokon az országhatárokon, amelyeken belül a közigazgatási jog hagyományai korábban kialakultak és továbbfejlődtek.

3.5. A közigazgatási jog kialakulása és fejlődése Magyarországon

A közigazgatási jog kialakulása és fejlődése *Magyarországon a kontinentális modellt,* annak is a német–osztrák változatát követte, amit igazol, hogy a joganyag túlnyomó többsége a jogalkotó aktusaiból, vagyis törvényekből, rendeletekből és alacsonyabb szintű jogforrásokból áll azzal, hogy a magyar közigazgatási jogban *kevésbé érvényesül* a németre jellemző *pozitivista jelleg.*

A magyar közigazgatási jog története természetesen szervesen összefügg magának a magyar közigazgatásnak, valamint a jogágra épülő közigazgatási jogtudománynak a történetével, amely hosszú ideig domináns, egyes vélemények szerint kizárólagos volt a közigazgatás hazai kutatásában.[25] E tankönyv keretei között azonban mellőzni kényszerülünk mind a közigazgatás-történeti, mind a tudománytörténeti ismeretek összefoglalását különös tekintettel arra, hogy ezek hagyományosan önálló stúdiumokként voltak jelen a közigazgatási szakemberképzésben.

A magyar közigazgatási jog kialakulását *késleltette,* hogy a 19. század első felében, tehát akkor, amikor Franciaországban és a mai Németországban – elsősorban a francia megszállás következtében – a közigazgatási jog kialakulásának feltételei már adottak voltak, Magyarországon a feudális viszonyok nem tették lehetővé a nyugat-európai fejlődési úthoz történő csatlakozást. A polgári forradalom és szabadságharc után pedig, tehát

[25] A teljesség igénye nélkül néhány kiemelkedő képviselője a korszaknak: Tomcsányi Móric (1878–1951), Ereky István (1876–1943), Szontagh Vilmos (1885–1962).

éppen abban az időszakban, amikor Nyugat-Európában a közigazgatási jog kibontakozik, a magyar államiság és így a magyar közigazgatás átmenetileg szünetel. Következésképpen az önálló és sajátos karakterű magyar közigazgatási jog kialakulásának a feltételei csak a kiegyezést követően teremtődtek meg.

Az osztrák–német fejlődési utat követő magyar közigazgatási jog fejlődése a második világháborúig töretlennek nevezhető. Fokozatosan, némi késéssel és a *magyar közjogi hagyományoknak,* valamint sajátosságoknak megfelelően – mint például a kartális alkotmány hiánya – megvalósulnak a polgári forradalom vívmányai, jelesül a közigazgatás és az igazságszolgáltatás kettéválasztása, a közigazgatás törvényességének elve, valamint a közigazgatási bíráskodás önálló rendszere. Ezt a nyugati típusú fejlődést töri meg Magyarország szovjet megszállása és integrálása a szovjet blokkba, amely a társadalmi a gazdasági és a jogrendszer átalakításával járt. A szocializmus rendszerében (1948–1989) a közigazgatási jog elnevezése is megváltozott és az új elnevezésű magyar *államigazgatási jog* – valamint maga az államigazgatás is – a szovjet mintát követték.[26] Maga a közigazgatás kifejezés is mellőzötté vált, amelyet az államigazgatás szóval váltottak fel. A korszak jellemzője, hogy a szinte mindenre kiterjedő és mindent átható állami szerepvállalásnak megfelelően az ezt szabályozó államigazgatási normaanyag mennyisége is megnövekedett, a jogállamiság kritériumainak azonban nem felelt meg. Ennek a közel négy évtizedes korszaknak a végével a magyar közigazgatás és a közigazgatási jog is visszatért arra a pályára, amelyről az egypárti diktatúra letérítette. A jogállami intézmények és jogállam közigazgatási intézményei ismét kiépültek, a lemaradás egy részét ezúttal rövidebb idő alatt sikerült ledolgozni. Ugyanakkor az elmúlt három évtized az útkeresés időszaka is, amennyiben mind közigazgatásunk, mind közigazgatási jogunk néhány alapintézménye – például a közigazgatási bíráskodás rendszere vagy az eljárásjog – folyamatos változásban van. A magyar közigazgatási jognak az utóbbi évtizedekre jellemző változásait részben indokolja azonban az európai integráció és az abból adódó nemzetállami feladatok.

Összességében megállapítható, hogy a magyar közigazgatási jog sajátosságai, az osztrák–német modellel mutatott hasonlóságok mellett, leginkább az ahhoz viszonyított lényeges különbségekből erednek.

4. A közigazgatási jog jellemzői

A fent leírtakból adódóan a közigazgatási jognak számos jellemzőjét határozhatjuk meg azzal, hogy olyan, további jellemzőket is szükséges számba venni, amelyek részletes kifejtésére később kerül sor. Ilyen jellemzője a közigazgatási jognak a jogforrási rendszere. A közigazgatási jog forrásai, jelentőségüknél fogva külön fejezet tárgyát képezik a könyvben.

A közigazgatási jog bizonyos jellemzőit más jogágakhoz viszonyítva könnyebb meghatározni. Ilyen jellemzője a közigazgatási jognak, hogy mint jogág *nem kodifikált,* értve itt a kodifikációt abban az értelemben, miszerint meghatározott és közös sajátossággal bíró életviszonyokat egységesen egy jellemzően nagy terjedelmű, meghatározott strukturáltság szerint megalkotott jogszabályban, kódexben szabályoznak. Ilyen kódex, törvénykönyv a Polgári törvénykönyv vagy a Büntető törvénykönyv. A példák mutatják, hogy

[26] Az államigazgatási jog fogalmát lásd például MADARÁSZ 1992. 176.

egyes jogágak normaanyaga alkalmas arra, hogy azt összefoglaló jelleggel egy egységes jogszabályban a teljesség igényével szabályozzák. A közigazgatási jog nem ilyen. A kodifikáció a polgári forradalmak és a nemzetállam vívmánya, azonban a közigazgatási jog normaanyaga nem kodifikálható. Ennek oka egyrészt a *terjedelme,* másrészt a *heterogén* jellege. Korábban szó volt a modern állam feladatinak megnövekedéséről és a bürokrácia terjeszkedéséről, valamint a közigazgatási cselekvés szabályozásának követelményéről. Ezekkel könnyen igazolható, hogy a közigazgatásra vonatkozó normaanyag olyan kiterjedt, hogy mennyiségénél fogva nem lehet egy egységes jogszabályba rendezni. A kodifikációt akadályozza azonban a közigazgatási jog heterogenitása is, amely szintén onnan ered, hogy a modern állam feladatellátó, szolgáltató közigazgatása nemcsak nagy mennyiségű, hanem sokrétű, egymástól jellegében nagymértékben különböző feladatot lát el. Elegendő arra gondolni, hogy egy gyermek örökbefogadásának engedélyezése és egy atomerőmű felépítésének engedélyezése is közigazgatási feladat, azonban az ellátásukhoz szükséges szaktudás és szabályrendszer nagymértékben különbözik. Mindazonáltal a közigazgatási jognak vannak olyan részterületei, amelyek kodifikálhatók. Ilyen az eljárásjog. A közigazgatási hatósági eljárás egy törvényben történő egységes szabályozása megvalósítható. Ez hazánkban is megvalósul több mint hatvan éve. A közigazgatási eljárásjog kapcsán elmondható a közigazgatási jognak az a sajátossága is, hogy az eljárásjog nem vált ki a közigazgatási anyagi jogból, ezzel szemben más jogágak esetében bekövetkezett az eljárásjogok jogági különállása, amit mutat a büntető eljárásjog vagy a polgári eljárásjog a büntető anyagi joghoz és a polgári anyagi joghoz képest.

A közigazgatási jog *fiatal jogág.* Tekintettel arra, hogy a közigazgatási jog kialakulását és fejlődését a fenti alfejezetek részletesen ismertették, ennek további bizonyítása nem szükséges. Elegendő utalni arra, hogy a közigazgatási jog az alkotmányjogból kiszakadva a 19. század közepén Franciaországban a közigazgatási bíróságok jogfejlesztő tevékenységének eredményeként alakult ki, miután a kialakulás feltételeit a forradalom és a napóleoni államszervezés megteremtette. Más jogágak, azok normaanyaga ehhez képest évszázadokkal vagy – kis túlzással – akár évezredekkel korábban kezdett kialakulni. Arról is volt szó korábban, hogy a jogrendszer fejlődése folyamatos és a közigazgatási jog kialakulásával nem állt le. Újabb jogágak jelennek meg, önállósulnak. Példaként elegendő említeni a közigazgatási jogból kivált pénzügyi jogot.

A közigazgatási jog *szoros kapcsolatban áll az alkotmányjoggal.* Az alkotmányjogtól történő különválását követően is valamennyi jogág közül a közigazgatási jognak a legszorosabb a kapcsolata az alkotmányjoggal. A közigazgatási jog a magától értetődően kodifikált alkotmányos karták és az ezekre épülő alkotmányos törvények szabályozását egészíti ki. Az alkotmányjog megalapozza, keretet ad a közigazgatási jogi szabályozásnak. A szoros kapcsolatot jelzi, hogy az alkotmányjogot és a közigazgatási jogot együtt például *Klaus Stern* (1932–)[27] német közjogász vagy *Madarász Tibor* (1927–1991)[28] államjognak is nevezték, illetve nevezik.

A közigazgatási jogot jellemzi *erős nemzeti karaktere.* Ez részben abból fakad, hogy a közigazgatás nemzeti intézmény. Az egyébként hasonló társadalmi, gazdasági berendezkedés nem jelenti azt, hogy az ebből a szempontból hasonló államoknak azonos

[27] Hivatkozza Takács 2013. 82.

[28] Madarász 1992. 179.

közigazgatása lenne. Éppen ellenkezőleg: minden államnak vannak eredetileg csak rá jellemző közigazgatási intézményei, és ebből következik, hogy közigazgatási joguk is különbözik. Más jogágakhoz hasonlítva a közigazgatási jog nemzeti karaktere különösen szembetűnő. A magánjog, különösen annak egyes területei sokkal inkább alkalmasak arra, hogy nemzetek feletti, közös intézményeket fogadjanak be. Ismerünk is erre irányuló tudatos tevékenységet. A jogharmonizáció elsősorban a gazdaságot szabályozó joganyag – így például a kereskedelmi jog – területén indult meg, amit az európai integráció is célkitűzésként fogalmazott meg már annak viszonylag korai korszakában. A közigazgatási jog nemzeti jellege még az alkotmányjoghoz hasonlítva is erős, jóllehet sokan vélelmeznék, hogy semmi más nem fejezheti ki jobban a nemzeti karaktert, mint egy állam alkotmánya. Ezzel szemben az alkotmányjoghoz viszonyítva a közigazgatási jog a nemzetállamhoz még annál is erősebben kötődik. Ezt igazolja, hogy számos állam alkotmánya sok tekintetben hasonlít egymáshoz, elegendő az alapvető jogok katalógusára és bizonyos jogállami intézményekre gondolni. Az is figyelemre méltó, hogy a különböző államok alkotmánybíróságai és bíróságai alkotmányossági kérdésekben számos alkalommal hivatkoznak külföldi példákra.[29] Mindazonáltal napjainkban a közigazgatási jog *sem mentes a globalizációtól,* sem az európai *jogharmonizációtól,* vagyis megkezdődött nemzet karakterének eróziója. Bizonyos szabályalkotási jogosultsággal felruházott nemzetközi szervezetek tevékenysége, amelyek között találunk regionális és globális szervezetet is, mint például a WTO (*World Trade Organization,* Kereskedelmi Világszervezet) vagy a GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade,* Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény), illetve ennek hatása túlmutat a nemzetállamon. Tény, hogy ezeknek a szervezeteknek a döntései érintik a tagországaikban élő személyek jogállását. Ez pedig értelmezhető oly módon is, hogy ezek a szervezetek a nemzetek feletti kormányzást valósítják meg, amely tagállami szinten a nemzeti közigazgatás igazgatási tevékenységében realizálódik.

A közigazgatási jog jellemzője *változékonysága.* Vitathatatlan, hogy maga a közigazgatási joganyag dinamikusan fejlődik az utóbbi két évszázadban, és a normaanyagot alkotó jogszabályok, valamint egyéb jogforrások szinte állandó változásban vannak. Még inkább szembetűnik mindez, ha a kodifikált jogágak nagy törvénykönyveivel hasonlítjuk össze. Az alkotmányjoghoz viszonyítva azonban már árnyaltabb véleményt kell megfogalmazni. Az Amerikai Egyesült Államok kivételnek tekinthető a több mint kétszázhúsz éve elfogadott, igaz, többször módosított alkotmányával. Ehhez képest jellemzően más államok ennyi idő alatt átlagosan harmincévente új alkotmányt fogadnak el.[30] Tovább árnyalja a képet, hogy a közigazgatási jog ugyan változik, de *a közigazgatás,* különösen annak intézményrendszere azonban *tartós,* még az alkotmányos intézményeknél is tartósabb.[31]

Végül a közigazgatási jog jellemzőjeként szükséges említeni azon sajátosságait, amelyek a közjoghoz való tartozásából fakadnak, vagyis e jellemzők különösen a magánjoghoz viszonyítva szembetűnők. A közigazgatási jog szerkezetére jellemző, hogy normaanyagának többsége *kógens,* vagyis eltérést nem enged. Ebből következik, hogy a diszpozitív

---

29 Ginsburg 2013. 117.

30 Thaiföld alighanem rekorder, mert 1932 óta 18 alkotmánya volt. Lásd Ginsburg 2013. 122. Érdemes megjegyezni, hogy hazánk, amely viszonylag későn, 1949-ben léptette hatályba első kartális alkotmányát, annak függvényében, hogy az 1989. évi változtatást minek minősítjük, az átlagba illeszkedőnek nevezhető.

31 Ezt igazolja Ginsburg 2013. 121–122.

szabályok szerepe ehhez képest marginális. Ugyanígy, a magánjoghoz viszonyítva, általában a közigazgatási jogi jogviszonyban az egyik fél *impérium* birtokában, a közhatalom letéteményeseként a jogviszonyt egyoldalú akaratkijelentésével képes és jogosult alakítani, tehát a felek mellérendeltsége és egyenjogúsága kivételes.

5. A közigazgatási jog részterületei

A közigazgatási jog belső tagozódásának megfelelően megkülönböztetjük annak részterületeit. Ennek két módja lehetséges. Egyfelől megkülönböztetjük a közigazgatási jog *általános részét és különös részét.* A közigazgatási jog egészére, illetve nagyobb részére vonatkozó normaanyagot nevezik általános résznek. A közigazgatási jog általános része a közigazgatás egészére vonatkozik, illetve a közigazgatásra vonatkozó joganyagban a közös szabályokat, előírásokat, jogelveket tartalmazza. Ezeket tárgyalja e tankönyv, jóllehet nem a kizárólagosság igényével. A közigazgatási jog különös része olyan normákból áll, amelyek kizárólag egy-egy igazgatási szakterületen, tehát lehatárolt tevékenységi körben, más szóval egy közigazgatási ágazatban – mint például az egészségügyi igazgatás, oktatási igazgatás, környezetvédelmi igazgatás stb. – érvényesül. A két részterület közül a különös rész sokkal terjedelmesebb és heterogénebb, ami igazolja a korábban leírtakat, miszerint ez a joganyag nem kodifikálható.

A közigazgatási jog részterületeként határozható meg a közigazgatási *anyagi és alaki jog.* Az anyagi jog a közigazgatási jog anyagi jogi normáiból álló joganyag, ezzel szemben alaki jogi, vagy más szóval eljárási normákból áll az alaki jog. Más jogágaktól, különösen a büntető vagy a polgári jogtól eltérően az alaki jogi normák elkülönülése viszonylagos. Ezt részletesen a normatan tárgyalja, ezért itt elegendő utalni arra, hogy a közigazgatási eljárásjog nem vált ki az anyagi jogból, nem lett önálló jogág, hanem önálló, lehatárolható részterülete a közigazgatási jognak. Szükséges megemlíteni, hogy a magyar közigazgatási jogtudományban ismert nézet szerint az anyagi jog és az eljárásjog mellett a közigazgatási jognak van egy harmadik, elkülönült részterülete is, a szervezeti jog. Jelen fejezet szerzője nem osztja ezt a nézetet.[32]

Felhasznált irodalom

Laubadère, André de – Venezia, Jean-Claude – Gaudemet, Yves (1999): *Droit administratif.* Paris, L.G.D.J.

Fazekas Marianna szerk. (2013): *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest, ELTE Jogi Kari Tankönyvek.

Ficzere Lajos (1999): A közigazgatási jog helye a jogrendszerben. In Ficzere Lajos szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris. 56–59.

[32] Ficzere Lajos (1999): A közigazgatási jog helye a jogrendszerben. In Ficzere Lajos szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris. 59.

Ginsburg, Tom (2013): Written Constitutions and the Administrative State: on the Constitutional Character of Administrative State. In Rose-Ackerman, Susan – L. Lindseth, Peter ed.: *Comparative Administrative Law.* Cheltenham (UK) – Northampton (MA), Edward Elgar. 117–127.

Lőrincz Lajos (2007): A közigazgatási jog kialakulása, sajátosságai, tárgya. In Lőrincz Lajos szerk.: *Közigazgatási jog.* Budapest, HVG–ORAC. 17–31.

Madarász Tibor (1992): *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Budapest, Tankönyvkiadó.

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

Sordi, Bernardo (2013): Révolution, Rechtsstaat and the Rule of Law: Historical Reflections on the Emergence of Administrative Law. In Rose-Ackerman, Susan – L. Lindseth, Peter ed.: *Comparative Administrative Law.* Cheltenham (UK) – Northampton (MA), Edward Elgar. 23–35.

Szabó Imre (1975): *Jog és közigazgatás. Tervtanulmány. A Közigazgatás Fejlesztésének Komplex Tudományos Koncepciója.* Budapest, Magyar Tudományos Akadémia. Állam- és Jogtudományi Intézete.

Szászi István (1947): *A magyar magánjog általános része I.* Budapest, Egyetemi Nyomda.

Takács Albert (2013): A közigazgatás működését megalapozó jogi eszközök. In Temesi István szerk.: *A közigazgatás funkciói és működése.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó. 78–97.

Tamás András (1997): *A közigazgatási jog elmélete.* Budapest, Szent István Társulat.

Waline, Jean (2008): *Droit administratif.* Paris, Dalloz.

Wilson, Woodrow (1978): *The Study of Administration.* In M. Shafritz, Jay – C. Hyde, Albert eds.: *Classics of Public Administration.* Oak Park (IL), Moore Publishing Company Inc. 3–17.

III. A közigazgatási jog forrásai

Temesi István

A jog forrásai legtágabb értelemben azokat a módszereket jelentik, ahogyan a jog keletkezik, illetve a jogot megalkotják, továbbá jelentik a jogot megalkotó személyt vagy szervet, valamint a jog megjelenési formáját.

A jog megalkotásának több módja lehetséges. A jogalkotás legelső formája, hogy egy közösség spontán szabályrendszert alkot. Ez a szokásjog, amelyhez képest a közhatalom gyakorlására feljogosított szervek által megalkotott jog mindig írott formában jelenik meg. Az írott jog a jogállamiság egyik elmaradhatatlan kelléke, amelynek elsődleges formája a törvény. Végül ismerjük az ítélkező bíró által alkotott jogot, vagyis a joggyakorlatot. A különböző jogrendszerekben korszaktól és országtól függően a jog megalkotásának egyik vagy másik formája lehet meghatározó vagy kizárólagos. Ettől a változatosságtól eltekintve a közigazgatási jog jogforrási rendszere a modern államokban legalább egy azonos sajátosságot mutat. Ez a közigazgatási jog alkotmányos meghatározottsága. Az egyes államok alkotmányai nagymértékben determinálják a közigazgatásra vonatkozó joganyagot és a közigazgatási jog forrásait. Napjainkra általánossá vált, hogy a közigazgatási jog forrása elsősorban a jogalkotói hatáskörrel felruházott szervek által megalkotott írott jog, más szóval a pozitív jog.[1] Ennél is újabb jelenség a jog és így a közigazgatási jog nemzetközivé válása, ami ebben az esetben azt jelenti, hogy az eredetileg nemzeti forrásokból táplálkozó közigazgatási jogban is érvényesülnek az ország határain kívülről érkező hatások. A nemzetközivé válás tág értelmezésében különösen nagy szerepe van egy önálló elemnek, ami az európai integrációból eredő hatásokban mutatkozik meg. Ma már elvitathatatlan az Európai Unió jogalkotó szervei által alkotott joganyag, valamint az Európai Unió Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatának hatása a nemzeti közigazgatási jogrendszerekre.

A jogforrástant elsősorban az alkotmányjog tudománya és a jogelmélet dolgozta ki. Az alkotmányjog-tudomány a jogforrás fogalmát anyagi és alaki értelemben vett jogforrásként úgy határozza meg, hogy *anyagi értelemben a jogforrás* jelenti a jogot alkotó állami szerveket, miközben *alaki értelemben* jelenti e jogalkotó szervek aktusait, más szóval a jog megjelenési formáját. Másképp fogalmazva megkülönböztetünk belső és külső jogforrást.

Ez a leegyszerűsítés azonban megtévesztő is lehet, amennyiben a belső és külső jogforrás megkülönböztetésének további, különböző értelmezési lehetőségei is vannak. Egyfelől vannak olyan jogforrások, amelyeket nem hoznak nyilvánosságra, tartalmukat nem ismerheti meg mindenki, csak egy meghatározott személyi kör, de sokszor még

---

1 Ez még Franciaországra is jellemző, ahol a közigazgatási jog anyaga jellemzően a közigazgatási bíróságok által kifejlesztett jog, vagyis bíró alkotta jog. Lásd Waline, Jean (2008): *Droit administratif.* Paris, Dalloz. 254.

létezésükről sem tud a nyilvánosság. Ezt nevezzük *intern* vagy belső jogforrásnak, amely jellemzően csak egy állami vagy közigazgatási szervre, annak állományára vagy a hierarchiában az annak alárendeltekre vonatkozik, és tartalmát csak az érintettek ismerik. Ezzel szembe lehet állítani a mindenki számára megismerhető *publikus jogforrásokat,* amelyeket szintén neveznek külső jogforrásnak is.

A magyar jogrendszerben mindenkire vonatkozó, ezért minden körülmények között nyilvános, tehát mindenki számára megismerhető jogforrások a jogszabályok. Magyarország Alaptörvényének R) cikk (3) bekezdése kimondja, hogy *az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.* A jogszabályoktól – és az Alaptörvénytől – különböznek a közjogi szervezetszabályozó eszközök, amelyek között lehetnek, illetve vannak intern jogforrások.[2] A közjogi szervezetszabályozó eszközök attól függetlenül, hogy nyilvánosak-e vagy nem, csak a kibocsátójukra, a neki alárendelt állami szervekre és az ezek állományában alkalmazottakra nézve kötelező érvényűek. A jogszabály – közjogi szervezetszabályozó eszköz – mint megkülönböztetés a jogforrások csoportosításának egyben a legfontosabb lehetősége.

Végül a belső és külső jogforrás megkülönböztetése kifejezheti azt is, hogy a jogot *nemzeti keretek között* az adott állam szerve alkotta-e. Ettől különbözik a jogforrások azon típusa, amelyet *külföldi szerv alkot,* ám az köti a magyar jogalanyokat is. Ilyen külső jogforrás a *nemzetközi jog vagy az Európai Unió joga*. E fejezet a magyar jogrendszeren belül a magyar közigazgatási jog forrásait tárgyalja.

A jogforrások osztályozása eredményeképpen – és követve az aktustan vagy a döntések osztályozását – megkülönböztethetők *központi és helyi* (partikuláris) jogforrások. Az osztályozás alapja az, hogy a jogalkotó állami szerv országos vagy helyi szerv-e. Ebben az osztályozási lehetőségben nagyobb jelentősége a központi és helyi jogszabály megkülönböztetésnek van.

1. A jogforrási rendszer alapelvei

Jóllehet témák a magyar közigazgatási jog forrásai és azok jellemzői, a magyar jogforrási rendszer általános sajátosságait nem lehet kikerülni, mert ezek ismerete nélkül a közigazgatási jogforrások jellemzői sem ismerhetők, illetve érthetők meg. Lényeges, hogy ezek az alapelvek egyben *jogállami követelmények* is.

A jogalkotás *állami monopólium*. Ez nem jelenti azonban azt, hogy valamennyi állami szerv alkothatna jogot. Jogot csak a jogalkotási jogosultsággal felruházott állami szervek alkothatnak. A kifejezett jogalkotási jogosultság azt is magában foglalja, hogy az ezzel felruházott állami szervek is csak kizárólag meghatározott formában – tehát elnevezéssel – alkothatnak jogot. Magyarországon az *Alaptörvény* és a *jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény* (rövidítve: Jat.) határozza meg, hogy mely állami szervek milyen elnevezéssel alkothatnak jogot. A közigazgatási jog forrásai szempontjából különösen lényeges kiemelni, hogy jogalkotásra Magyarországon képviseleti szervek – így az Országgyűlés

[2] 1990 és 2014 között a titkos kormányhatározatok száma meghaladta a 3600-at. Jóllehet a tendencia csökkenő számokat mutat, ez csak a kormányhatározatok száma.

és a helyi önkormányzat képviselőtestülete –és a végrehajtó hatalom erre felruházott egyes szervei alkothatnak jogot, következésképpen az igazságszolgáltatás szervei nem.

A *törvények elsődlegessége* a közigazgatási jog szempontjából azért bír különös jelentőséggel, mert a törvényalkotás – mint a jogállami jogalkotás elsődleges formája – mellett viszonylag hamar megjelent és gyorsan teret nyert, sőt bizonyos időszakokban eluralkodott a végrehajtó hatalom, ezen belül a közigazgatás jogalkotó tevékenysége. A jogforrások két nagy csoportja közül a képviseleti szervek által alkotott jog – amelynek legismertebb formája a törvény – és a közigazgatás alkotta jog viszonya a jogállamiság egyik alapkérdése. A jogforrások között a törvény jelentőségét mutatja, hogy *Jean-Jacques Rousseau* (1712–1778) *A társadalmi szerződésről* című munkájában úgy vélekedett, hogy a közakaratot a törvény jeleníti meg. A törvényhez képest tehát a rendeleti jogalkotás csak másodlagos lehet, valamint törvénnyel rendelet nem lehet ellentétes.

A jogforrások hierarchikus rendet alkotnak, ezt nevezzük jogforrási hierarchiának. A *jogforrási hierarchia* következménye, hogy a hierarchikus rendben alacsonyabb szinten álló jogforrások vagy azok egyes rendelkezései nem mondhatnak ellent a magasabb szinten álló jogforrásnak. Természetesen jogalkotási hibák előfordulnak, tehát vannak a magasabb szintű jogforrásának ellentmondó jogforrások a jogrendszerben, azonban létezik olyan mechanizmus, amelynek rendeltetése ezek kiiktatása. A jogalkotónak jogosultsága van arra, hogy a megalkotott jogszabályt saját hatáskörben módosítsa vagy visszavonja, ha jogalkotási hibát észlel. A magasabb szintű jogforrással ellentmondó jogszabályokat vagy azok egyes rendelkezéseit az Alkotmánybíróság megsemmisíti. Ez alól az önkormányzati rendelet a kivétel azzal, hogy az Alkotmánybíróság kizárólag az alaptörvény-ellenesség esetén jár el, más esetben, tehát magasabb szintű jogszabállyal történő ütközése esetén a Kúria önkormányzati tanácsa hoz döntést.

2. A közigazgatási jog forrásai

A közigazgatási jogforrások meghatározásakor elsősorban Magyarország Alaptörvényének a vonatkozó rendelkezéseiből szükséges kiindulni. Az alaptörvényi szabályozás kitér a magyar jog és a nemzetközi jog viszonyára, aminek a közigazgatási jogforrástan szempontjából is van relevanciája. Az Alaptörvény szerint[3] „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját, valamint elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait", továbbá „a nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé." Témánk szempontjából ennek jelentősége, hogy a közigazgatási joganyagnak – ugyanúgy, mint a magyar jogrendszer valamennyi elemének – *összhangban kell lennie a nemzetközi joggal,* azzal ellentétes nem lehet. Ehhez hasonlóan a magyar közigazgatási jog normáinak egy további külső jogi rezsimbe, *az európai uniós jogba is illeszkednie kell.*

A magyar jogrendszerre áttérve ismét szükséges hivatkozni az Alaptörvényre, amely egyrészt rögzíti, hogy „az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja",[4] másrészt kimondja, hogy az „Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek." Ezekből

[3] Magyarország Alaptörvénye Q) cikk (2) és (3) bekezdés.

[4] Magyarország Alaptörvénye R) cikk (1) bekezdés.

következik, hogy a legmagasabb szintű jogforrás az Alaptörvény, nem következik azonban az, hogy az Alaptörvény a közigazgatási jognak is forrása volna. Az Alaptörvény ugyan tartalmaz a közigazgatásra vonatkozó rendelkezéseket is, azonban ettől még nem válik a közigazgatási jog forrásává, és természetesen nem azért, mert viszonylag kevés csak a közigazgatásra vonatkozó rendelkezése van. Ugyanezen logikát követve az Alaptörvényben találunk szinte valamennyi életviszonyra vonatkozó szabályt, ez azonban nem jelenti azt, hogy valamennyi más jogágnak is forrása volna az alkotmányjogon kívül. A továbbiakban rátérhetünk azokra a jogforrásokra, amelyekből a közigazgatási jog mint jogág normaanyaga áll. Következésképpen vizsgálatunk leszűkül a közigazgatási jog forrásaira, amelyek a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök. Ezekről általánosságban elmondható, hogy valamennyi típusuk lehet a közigazgatási jog forrása.

2.1. Magyarország Alaptörvénye és a jogszabályok

A jogszabályok körét az Alaptörvény határozza meg. Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdés szerint „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." A teljesség igényéből fakadóan meg kell említeni, hogy jogszabály a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete, azonban ezek alkalmazására csak az Alaptörvényben meghatározott esetekben kerülhet sor, ezért a közigazgatási jog forrásainak körén kívül esnek.

A jogszabályok tehát a jogforrások egyik csoportja, amelyek – csakúgy, mint az Alaptörvény – kötelező magatartásszabályokat írhatnak elő mindenki számára, ugyanakkor jogszabály *nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.*

A *törvény* a közigazgatási jog legmagasabb szintű forrása azzal, hogy nem minden törvény forrása a közigazgatási jognak. Pontosabb ezért úgy fogalmazni, hogy a közigazgatási jog forrásai lehetnek a törvények. Ezek leginkább a közigazgatási tárgyú törvények. A közigazgatásra vonatkozó joganyagban a közigazgatás szervezetét, eljárását, személyi állományának a jogállását és az egyes szakigazgatási ágazatok alapvető szabályait törvények szabályozzák. Törvényt kizárólag az *Országgyűlés* alkothat. A törvények kapcsán szükséges megemlíteni, hogy a magyar jog ismeri a sarkalatos törvény fogalmát. A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.[5]

Nem találjuk az Alaptörvényben, mégis a jogforrások között kell megemlíteni a *törvényerejű rendeletet.* A szocialista időszakban a Magyar Népköztársaság Elnöki Tanácsa jogosult volt törvényerejű rendelet elnevezéssel jogszabályt alkotni. Annak ellenére, hogy törvényerejű rendelet kibocsátására 1989 óta már nincs lehetőség, közülük még több hatályban van, és adott esetben ezeket alkalmazni lehet vagy kell. A jogforrási hierarchiában ma

[5] Az elnevezés természetesen egyedülálló, az azonban nem, hogy más államok is vannak, amelyek joga megkülönbözteti a törvények különböző típusait. Számos állam joga ismeri például az úgynevezett organikus törvény vagy az alkotmányos törvény fogalmát.

a helyüket leginkább az határozza meg, hogy ezeket kizárólag törvénnyel lehet hatályon kívül helyezni vagy módosítani.[6]

A közigazgatási jog forrásai a *rendeletek*. Rendeletet alkot a Kormány *kormányrendelet* elnevezéssel egyfelől feladatkörében eljárva, törvényben nem szabályozott tárgykörben, másfelől törvényben kapott felhatalmazás alapján. A kormányrendelet törvénynyel nem lehet ellentétes.

MNB rendelet elnevezéssel rendeletalkotásra jogosult a Magyar Nemzeti Bank elnöke, aki törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben[7] meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely törvénnyel nem lehet ellentétes. A Magyar Nemzeti Bank elnökét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt alelnök helyettesítheti.[8]

Az Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése a jogszabályok között sorolja fel *a miniszterelnöki rendeletet és a miniszteri rendeletet*. Ugyanakkor az Alaptörvény 18. cikk (3) bekezdése e két jogalkotásra jogosult szervet már nem nevesíti külön-külön. Eszerint *a Kormány tagja* – önállóan vagy más miniszter egyetértésével – rendeletet alkot. Ez két esetben lehetséges: törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, valamint feladatkörében eljárva. A miniszterelnöki rendelet, valamint a miniszteri rendelet törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.

Rendeletalkotásra jogosult az *önálló szabályozó szerv vezetője*. Törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Az önálló szabályozó szerv vezetőjét rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt helyettese helyettesítheti. Az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete elnevezésében követi az adott szerv elnevezését.[9]

---

6 Az 1949 és 1989 között megalkotott 1358 törvényerejű rendeletből a folyamatos hatályon kívül helyezés ellenére közel 300 még hatályban van. Ez többek között azzal is magyarázható, hogy a még a hatályban lévő törvényerejű rendeletek többsége nemzetközi szerződést vagy egyezményt hirdetett ki.

7 Magyarország Alaptörvénye 41. cikk (5) és (6) bekezdés.

8 A Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletalkotási jogosultságát a Magyar Nemzeti Bankról a 2013. évi CXXXIX. törvény pontosítja. E törvény határozza meg azokat a tárgyköröket, amelyeket az MNB elnöke rendeletben szabályozhat. Ezek közül az egyik legismertebb tárgykör az MNB Monetáris Tanács döntésének megfelelően a jegybanki alapkamat mértékének szabályozása. Részletesen lásd még 2013. évi CXXXIX. törvény 171–173. §.

9 Magyarország Alaptörvényének 23. cikke rendelkezik az önálló szabályozó szervek létrehozásáról, ami sarkalatos törvénnyel lehetséges, azonban nem nevezi meg azokat. Jelenleg két ilyen szerv van. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökét több sarkalatos törvény is felhatalmazza jogszabályalkotási jogosultsággal NMHH rendelet elnevezéssel, így a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, a műsorterjesztés és a digitális átállás szabályairól szóló 2007. évi LXXIV. törvény, a mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény vagy az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény. A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal elnökét a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény mellett több ágazati törvény is felhatalmazza jogszabályalkotásra. A rendelet elnevezése: MEKH rendelet.

A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot,[10] amelynek elnevezése *önkormányzati rendelet*.[11] A helyi önkormányzat két esetben jogosult rendeletet alkotni. Feladatkörében eljárva törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján. Kiindulva az Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdésének rendelkezéséből, miszerint a helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja, az önkormányzati rendelet megalkotására a *helyi önkormányzat képviselő-testülete* jogosult, ami a fő szabály. Ezt a fő szabályt egészíti ki ugyanis maga az Alaptörvény azzal, hogy felhatalmazza *a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetőjét* arra, hogy az önkormányzati rendeletet megalkossa, igaz, kizárólag kivételes esetben és azzal, hogy a bíróság azt elrendeli.[12] Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes,[13] amiből következik, hogy a jogszabályok hierarchikus rendjében a legalacsonyabb szinten áll.

2.2. Közjogi szervezetszabályozó eszközök

A közigazgatási jog forrásai nemcsak jogszabályok lehetnek, hanem a jogszabályokhoz több tekintetben is hasonló *közjogi szervezetszabályozó eszközök*. A hasonlóságra utal a közjogi szervezetszabályozó eszköz elnevezése: célja a szabályozás. Tehát ezek is normatív aktusok, amelyek nem egyedi ügyben, konkrét címzettnek állapítanak meg magatartási szabályt, hanem általános érvényűek. Nevezik őket kvázi jogszabályoknak vagy pszeudo jogszabályoknak is. A jogszabályokhoz képest azonban a közjogi szervezetszabályozó eszköz nem írhat elő bárki számára általánosan kötelező magatartási szabályt. A közjogi szervezetszabályozó eszköz normatív tartalma csak az állami szervezetrendszeren és így értelemszerűen a közigazgatás szervezetrendszerén belül érvényesül, vagyis kötelezettséget nem róhat a közigazgatáson – illetve az állami szerveken – kívül álló jogalanyokra. Jogi hatást a kibocsátó alárendeltségében lévő jogalanyok tekintetében, illetve magára a kibocsátóra képes kifejteni. A jogforrási hierarchiában a közjogi szervezetszabályozó eszközt a jogalkotásról szóló törvény akként helyezi el, hogy kimondja róla, hogy *jogszabállyal nem lehet ellentétes,* valamint a közjogi szervezetszabályozó eszközben *jogszabály rendelkezése nem ismételhető* meg.

A közjogi szervezetszabályozó eszközöket a vonatkozó törvény alapján két csoportba sorolhatjuk. Megkülönböztetünk *normatív határozatot* és *normatív utasítást*.

Normatív határozatot adhat ki az Országgyűlés, a Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv, az Alkotmánybíróság, a Költségvetési Tanács, a helyi önkormányzat képviselő-testülete, valamint a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete. Az Országgyűlés, a Kormány és a testületi központi államigazgatási szervek, az Alkotmánybíróság, valamint a Költségvetési Tanács a saját szervezetét és tevékenységét, valamint cselekvési programját szabályozhatja normatív utasításban. A helyi önkormányzat

---

10 Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (1) bekezdés a) pont.

11 Az egyes, konkrét önkormányzati rendeletek elnevezése tartalmazza az azt megalkotó helyi önkormányzat mint jogalkotó szerv hivatalos megnevezését. Például Főv. Kgy. rendelet a Fővárosi Önkormányzat esetében.

12 Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (5) bekezdés.

13 Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (3) bekezdés.

képviselő-testülete normatív határozatban szabályozhatja a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését. A nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete normatív határozatban a saját és az általa irányított szervek szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját szabályozhatja.

A normatív utasítás kiadására jogosultak körét a törvény két különböző csoportra osztva határozza meg annak függvényében, hogy a normatív utasítás milyen személyi körre vonatozik, és mi a szabályozás célja. Az első esetben a normatív utasítást kibocsátó *a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét szabályozhatja*. Ezzel a céllal adhatnak ki normatív utasítást egyrészt olyan állami tisztséget betöltő vezetők, akik hatáskörüket egyszemélyi formában gyakorolják, így a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a legfőbb ügyész és az alapvető jogok biztosa; másrészt meghatározott állami szervek egyszemélyi vezetői, úgymint az egyszemélyi vezetés alatt álló központi államigazgatási szerv vezetője, az Országos Bírósági Hivatal elnöke, 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.

A második esetben a normatív utasítás kiadására a törvényben meghatározott állami szervek – jelesül az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az alapvető jogok biztosa, az önálló szabályozó szerv, valamint a minisztérium – *hivatali szervezetének vezetője* jogosult *törvényben meghatározott tárgykörben*. Ebben az esetben tehát a normatív utasítás célját külön törvény határozza meg. Ebben az esetben a normatív utasítás *a szerv állományába tartozó személyekre kötelező.*

A közjogi szervezetszabályozó eszközök létjogosultságát az alapozza meg, hogy az állami szervezetrendszer működtetéséhez szükséges olyan, szabályozásra alkalmas normatív aktusok alkalmazása, amelyek tárgya nem igényel a hierarchiában magasabb szinten kiadott jogszabályalkotást. A közigazgatás belső működtetése ilyen szabályozók alkalmazásával nem újkeletű. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény hatálybalépését megelőzően ugyanezt a funkciót betöltő alacsonyabb szintű jogi normák az állami irányítás egyéb jogi eszközei voltak. Ezeknek, a 2011 előtt kibocsátott és a jogszabályoknál alacsonyabb szintű normáknak egy része még hatályban van, ám egyik típusuk, az úgynevezett jogi iránymutatás 2011. december 31-ével generálisan hatályát vesztette.

2.3. A közigazgatási jog jogforrási rendszere

A jogforrási rendszer áttekintését követően foglaljuk össze a közigazgatási jog mint jogág jogforrási rendszerének a sajátosságait! A közigazgatási jog jogforrási rendszerének jellemzője az alacsonyabb szintű jogforrások dominanciája. Ez értelmezhető egyrészt úgy, hogy a törvények és a rendeletek viszonyában a közigazgatási jog forrásai között *túlsúlyban vannak a rendeletek*. Jóllehet törvények is képezik a közigazgatási jog normaanyagát, ezek korlátozódnak a közigazgatási szervezetrendszer szabályozására, az eljárásra, a személyi állomány jogállására és a különböző szakigazgatási ágazatok átfogó szabályaira. Ez utóbbiak tekintetében – már törvényi szinten is – megmutatkozik a közigazgatási jog *heterogén* jellege. A törvények számához képes jóval több a rendelet.

Más jogághoz viszonyítva ez különösen szembetűnő. Egyes jogágak normaanyagát túlnyomórészt, egyes vélemények szerint kizárólag, törvények alkotják (például alkotmányjog, büntetőjog, polgári jog és a klasszikus eljárásjogok). A rendeletek számbeli fölényét biztosítja, hogy e joganyag jelentős részét a helyi önkormányzati rendeletek alkotják. Ezzel kapcsolatban arra is érdemes rámutatni, hogy a közigazgatási jog engedi a *partikularizmust,* ami különösen más jogágakhoz viszonyítva látható. Szemben például a büntetőjoggal vagy a polgári joggal, a közigazgatási jog normaanyagában helyet kapnak a helyi sajátosságoknak megfelelő szabályozási tartalommal megalkotott önkormányzati rendeletek is, nem csak a központi jogszabályok.

A közigazgatási jogforrások nagy mennyisége és heterogenitása igazán a jogszabályoknál *alacsonyabb szintű jogforrásokban* mutatkozik meg. Ebben az értelemben a jogszabályok mennyiségéhez képest még nagyobb túlsúlyt mutat a jogszabálynál alacsonyabb szintű jogforrás, mint a jogszabályi szintű jogforrások között a törvények és a rendeletek aránya.

3. A jogforrások megismertetése

A jogforrások megismertetésének jelentősége abban áll, hogy egy magatartási szabály követése akkor várható el és megszegése akkor szankcionálható, ha az érintett jogalanyoknak biztosítják a lehetőséget arra, hogy az előírást megismerjék. A jogállamisággal – különösen a jogbiztonság követelményével – nem férne össze, ha az állam olyan szabályok betartását követelné meg, amelyeket a kötelezettek nem is ismerhetnek. A közigazgatási jog forrásainak megismerhetősége egyúttal garantálja a közigazgatás kiszámíthatóságát. A joghoz kötött közigazgatás működését az állampolgár a jogforrásokból megismerheti, és így nem válik a közigazgatásnak kiszolgáltatottá.

A fenti alapelvből következően az általánosan kötelező magatartási szabályt, vagyis a *jogszabályok megismerését lehetővé kell tenni.* Ezt az Alaptörvény a következő formában írja elő: általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a *hivatalos lapban kihirdetett* jogszabály állapíthat meg.

Itt szükséges hangsúlyozni, hogy a jogalkotó köteles biztosítani a jogszabályok megismerését, de ez nem jelenti azt, hogy a jogszabályokat valóban mindenki ismeri. Természetesen azt a jogalkotó nem képes elérni, hogy az érintettek valamennyi jogszabályt megismerjenek, mert a megismerés az érintettek felelőssége. A jogalkotó feladata a megismerés lehetőségének a biztosítása, mégpedig az Alaptörvényben és a jogszabályban előírt formában.

A jogforrások korábbi osztályozásából kiindulva megállapítható, hogy valamennyi jogszabály publikus, azt kötelező megismertetni. A jogszabály megismertetésének formája a *kihirdetés,* a kihirdetés helye a hivatalos lap. A kihirdetés a jogszabály *első autentikus és hivatalos* közreadása, amelynek szövegét hitelesnek kell tekinteni. A jogszabály kihirdetése egyben a jogszabály *érvényességi kelléke.* Jogszabályt is lehet közzétenni, de ez nem a hiteles szöveg közlését jelenti, hanem másodközlés. A Magyar Közlönyben már kihirdetett jogszabály a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott esetben közzétehető.

A jogforrások másik csoportja a *közjogi szervezetszabályozó eszközök,* amelyek jogszabályoktól a megismertetés szempontjából is különböznek. Egyfelől különbözik a megismertetés elnevezése, mert a közjogi szervezetszabályozó eszközök esetében ez a *közzététel,*

és nem a kihirdetés. Másfelől a közjogi szervezetszabályozó eszközt akkor kell – és egyben lehet – közzétenni, *ha minősített adatot nem tartalmaz.* Ebből következik, hogy a minősített adatot tartalmazó közjogi szervezetszabályozó eszközt tilos közzétenni. A minősített adatot tartalmazó közjogi szervezetszabályozó eszköz tehát intern jogforrás.

A jogforrások megismertetésének garanciarendszere nemcsak arra terjed ki, hogy az elvárt magatartást előíró szabály megismerését biztosítani kell, hanem arra is, hogy ugyanezen követelménynek megfelelő, vagyis nyilvános és megismerhető formában kell meghatározni a megismertetés formáját. Azt is jogszabály határozza meg tehát, hogy milyen formában kell a jogforrásokat publikálni. Fő szabályként érvényesül, hogy a jogforrásokat valamely hivatalos lapban kell megismertetni. Más a szabály azonban ezúttal is a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályzó eszközök vonatkozásában.

A jogszabályok megismertetését az Alaptörvény rendezi a T) cikk (1) bekezdésben. A *jogszabályokat hivatalos lapban kell kihirdetni.* Fő szabály szerint ez a jogszabályok esetében a *Magyar Közlöny.* A Magyar Közlönyben kell kihirdetni a központi jogszabályokat. A kivételt a helyi jogszabályalkotás és a különleges jogrendben alkotott jogszabályok képezik.

Az önkormányzati rendeletet *a képviselő-testület hivatalos lapjában* kell kihirdetni, amely szabály alól kivétel, ha a képviselő-testületnek nincs hivatalos lapja. Ha a képviselő-testületnek nincs hivatalos lapja, akkor rendeletét a helyben szokásos módon kell kihirdetnie. A helyi önkormányzat képviselő-testülete a szervezeti és működési szabályzatában maga határozza meg, hogy mi a kihirdetés helyben szokásos módja. További kiegészítő szabály, hogy a saját honlappal rendelkező önkormányzat rendeletét a honlapján is köteles közzétenni. A rendeletnek az önkormányzat saját honlapján történő közzététele azonban nem váltja ki a korábban említett kötelező kihirdetést. Ugyanez a központi jogszabályokról is elmondható.

A közjogi szervezetszabályozó eszközök megismertetésnek szabályait a jogalkotásról szóló törvény rendezi. A központi szervek által kiadott és *minősített adatot nem tartalmazó normatív határozatokat a Magyar Közlönyben kell közzétenni.* A központi szervek által kiadott és minősített adatot nem tartalmazó *normatív utasításokat* a Magyar Közlöny mellékletét képező – annak külön sorozataként megjelenő – *Hivatalos Értesítőben* kell közzétenni.

A közigazgatási jog megismerésének eszközei elsősorban a *hivatalos lapok* és a *jogszabálygyűjtemények.* A hivatalos lapok közül minden kétséget kizáróan a legjelentősebb Magyarország hivatalos lapja, a Magyar Közlöny. A Magyar Közlöny jelentőségét adja, hogy ebben hirdetik ki a központi jogszabályokat. A Magyar Közlönyt a kormányzati portálon történő elektronikus dokumentumként való közzététellel adják ki, amelynek oldalhű másolata papíron, illetve digitális adathordozón is terjeszthető.

A Magyar Közlönyben a jogszabályokat kihirdetik, más dokumentumokat pedig közzéttesznek. A Magyar Közlönyben nemcsak a jogszabályokat találjuk meg, hanem itt kell közzétenni a központi szervek által kibocsátott, minősített adatot nem tartalmazó közjogi szervezetszabályozó eszközöket. Utóbbiak közül a normatív utasításokat a Magyar Közlöny melléklete, a már említett Hivatalos Értesítő tartalmazza.

A jogszabályokon és az említett közjogi szervezetszabályozó eszközökön kívül a Magyar Közlöny tartalmazza az Alkotmánybíróság azon határozatait és végzéseit, amelyeknek a Magyar Közlönyben való közzétételét törvény vagy az Alkotmánybíróság elrendelte, valamint az Alkotmánybíróság teljes ülési állásfoglalásait; a jogegységi határozatokat, valamint a Kúria azon határozatait, amelyeknek a Magyar Közlönyben

való közzétételét törvény felhatalmazása alapján a Kúria elrendelte; a minősített adatot tartalmazó, valamint az érintetteknek közvetlenül megküldött határozatok kivételével az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány, a miniszterelnök és a Nemzeti Választási Bizottság *nem normatív* határozatait; a miniszterek azon *nem normatív* határozatait, amelyeknek hivatalos lapban való közzétételét jogszabály elrendeli; valamint – a Hivatalos Értesítő tartalmazza – azokat a közleményeket, amelyeknek a Magyar Közlönyben, illetve más hivatalos lapban való közzétételét jogszabály elrendeli, vagy a közzétételét jogszabály által feljogosított személy kezdeményezi; azokat a hirdetményeket, amelyek a Magyar Közlöny hivatalos jellegéhez igazodnak, és erre tekintettel azok Magyar Közlönyben való közzétételére a Magyar Közlöny felelős szerkesztője engedélyt adott.

A Magyar Közlöny és a helyi önkormányzatok képviselő-testületeinek hivatalos lapjai mellett további hivatalos lapokat is ismerünk. Hivatalos lapot adhat ki a miniszter az általa vezetett minisztérium honlapján, valamint az önálló szabályozó szerv, az autonóm államigazgatási szerv és a kormányhivatal a honlapján történő közzététellel. Ha az ágazati jellege indokolja, egy központi államigazgatási szerv több hivatalos lapot is kiadhat. Ezek az úgynevezett *tárcalapok,* amelyek elnevezésében megjelenik a *közlöny* kifejezés: például Egészségügyi Közlöny, Honvédelmi Közlöny, Nemzetgazdasági Közlöny. Számuk visszaszorulóban van. 2008-ban a tárcalapok száma még húsz fölött volt, ezzel szemben ma összesen öt tárcalap működik.[14] Az úgynevezett tárcalapokban olyan jogszabályt vagy közjogi szervezetszabályozó eszközt, illetve olyan közleményt lehet közzétenni, amely a Magyar Közlönyben megjelent. További feltétele a közzétételnek, hogy a tárcalapban történő közzétételt jogszabály elrendeli, vagy az adott jogszabály, közjogi szervezetszabályozó eszköz, illetve közlemény az érintett közigazgatási szerv munkája szempontjából fontos.

A gyakorlatban a tárcalapok jelentősége számukkal együtt folyamatosan csökken. Rendeltetésük az adott igazgatási ágazatra vonatkozó, különböző szintű jogforrások szelektálása és közlése. Alkalmasak meghatározott jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök másodközlésére és az alacsonyabb szintű jogforrások közlésére. A tárcalap megkönnyíti az adott ágazatban dolgozók számára a vonatkozó és a munkavégzés során elsősorban alkalmazandó joganyag megismerését, hiszen szükségtelenné teszi a teljes, újonnan kibocsátott joganyag áttekintését.

Az eddig áttekintett hivatalos lapok lehetővé teszik a jogforrások megismerését és ezzel eleget tesznek a jogállamiság követelményének. A jogforrások azonban nemcsak a hivatalos lapokból ismerhetők meg, hanem a jogszabálygyűjteményekből is. A jogalkotásról szóló törvény rendelkezése szerint a Magyar Közlönyben nem tehető közzé a jogszabályok – módosított, illetve hatályát vesztett rendelkezéseivel – *egységes szerkezetbe foglalt szövege.* A mindennapi jogalkalmazás során ugyanakkor jellemzően a hatályos, egységes szerkezetbe foglalt szövegre van szükség, és csak ritkább esetekben a jogszabály kihirdetéskori szövegére, az úgynevezett *közlönyállapotra.*

A jogot megismerni szándékozó számára több jogszabálygyűjtemény is rendelkezésre áll. Napjainkban szinte kizárólagossá váltak az elektronikus formában kiadott

[14] Itt szükséges megjegyezni, hogy a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott tárcalapokon kívül, vagyis az egyes központi államigazgatási szervek vezetője által kiadott hivatalos lapokon kívül vannak további hivatalos lapok is, mint például a Közbeszerzési Értesítő vagy a Cégközlöny, amelyek rendeltetése azonban nem a közigazgatási jogforrások megismertetése.

jogszabálygyűjtemények. A papíralapú szolgáltatást nemcsak a technológia gyors fejlődése, a számítástechnika és az elektronikus adathordozók elterjedése, hanem a joganyag gyors és állandó változása is elavulttá teszi. A korábban nyomtatva megjelenő hivatalos jogszabálygyűjteményt is felváltotta az elektronikus közszolgáltatásként működő, bárki számára térítésmentesen hozzáférhető, egységes szerkezetű szövegeket tartalmazó elektronikus jogszabálygyűjtemény, a *Nemzeti Jogszabálytár.*

A Nemzeti Jogszabálytáron kívül díj ellenében megrendelhető számos kiadó szolgáltatása is. Valamennyi jogszabálygyűjteményben közös, hogy a mindenkori hatályos normaszövegen kívül a normaszöveg több, különböző időállapota is megtekinthető, ugyanakkor az ezekben olvasható normaszöveg nem közhiteles.

Felhasznált irodalom

Lőrincz Lajos szerk. (2007): *Közigazgatási jog.* Budapest, HVG-ORAC. 32–47.

Madarász Tibor (1992): *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Budapest, Tankönyvkiadó.

Takács Albert (2013): A közigazgatás működését megalapozó jogi eszközök. In Temesi István szerk.: *A közigazgatás funkciói és működése.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó. 78–97.

Waline, Jean (2008): *Droit administratif.* Paris, Dalloz.

Vákát oldal

IV. A közigazgatás jogalkotó tevékenysége

Temesi István

A közigazgatási jogtudomány a közigazgatás funkcióját a végrehajtásban jelöli meg, amelyet három fő tevékenység alkot: a jogalkotás, a jogalkalmazás és a szervezés. Ehhez szükséges hozzátenni, hogy a közigazgatás az államnak az az aktív cselekvése, amely szükséges az összes többi állami szerv működéséhez. A törvényhozás döntéseit nemcsak végrehajtja, hanem dominánsan elő is készíti. Ez a viszony pedig a különböző kormányformákban erősen differenciált.

A közigazgatási jog egyik jellemzője, hogy normaanyagának egy jelentős részét közigazgatási szervek alkotják. A közigazgatás tehát maga is alkot jogot. Ahogyan az előző fejezetben kifejtettük, a jogforrások rendszerében megkülönböztetjük a képviseleti szervek által alkotott jogot és a végrehajtó hatalom részeként működő közigazgatási szervek által alkotott jogot. A III. fejezetben tárgyalt jogforrástan segített megismerni, hogy mely közigazgatási szervek milyen formában alkothatnak jogot, azonban a közigazgatás jogalkotó tevékenysége további kérdéseket vet fel.

A jogalkotási tevékenység nem merül ki abban, hogy a jogalkotó meghozza és publikálja döntését. A jogalkotás egy szabályozott folyamat, amelyben a normatív aktus meghozatala és közlése csak egy szakasza ennek a folyamatnak, jóllehet gyakran a legismertebb, sokszor a nyilvánosság előtt zajló lépése. Egy jogszabály elfogadását hosszú előkészítés előzi meg és a folyamat nem ér véget a jogszabály kihirdetésével, mert a jogalkotónak további feladatai is vannak. Ennek a fejezetnek a célja, hogy részletesen bemutassa ezt a folyamatot és ennek szabályozását.

1. A közigazgatási jogalkotó tevékenység fogalma és elméleti alapjai

A közigazgatási jogalkotás értelmezhető szűken. Ebben az értelemben az Alaptörvény és a jogalkotásról szóló törvény megnevez, illetve jogalkotási jogosultsággal ruház fel egyes közigazgatási szerveket, amelyek jogszabályt alkotnak, illetve közjogi szervezetszabályozó eszközt adnak ki. Tág értelemben a jogalkotó tevékenység a jog normatív aktusainak kezdeményezését, előkészítését, a döntéshozatalt, a döntés közlését és az aktus hatályosulásának ellenőrzését, valamint ennek eredménye alapján a további intézkedéseket jelenti, ami lehet például a döntés hatásainak felmérése és a korrekció. Ebben a tág értelemben a közigazgatási szervek nemcsak a maguk alkotta normatív aktusok előkészítésében vesznek részt, hanem meghatározó szerepük van a képviseleti szervek alkotta jogszabályok kidolgozásában. A törvényeket ugyan az Országgyűlés alkotja, de a törvények előkészítése – ahogyan általában a képviseleti szervek döntésinek előkészítése – a közigazgatás jogalkotási feladatai közé tartozik.

A szűk értelemben vett közigazgatási jogalkotáson belül részletesebben szükséges foglalkozni a közigazgatás jogszabályalkotó tevékenységével. A közigazgatás a végrehajtó

tevékenysége keretében alkot maga is jogszabályokat. A közigazgatás által alkotott jogszabályokat nevezzük rendeletnek és ezzel megkülönböztetjük a népképviseleti szerv által megalkotott törvénytől. A közigazgatás jogszabályalkotó tevékenységének éppen a törvényi és a rendeleti jogalkotás viszonya az egyik központi kérdése.

A polgári forradalmakat követően létrejött és a közhatalom nevében jogszerű erőszak alkalmazására is jogosult igazgatási hatalom ellensúlyozását, keretek közé szorítását és ezzel az egyén jogainak védelmét a törvényhozó hatalom által megalkotott jogszabályokban, a törvényekben látták biztosítottnak. Ebből adódóan a törvényt mint a közakarat kifejeződését tekintették elsődleges vagy eredeti jogalkotásnak.[1] A hatalommegosztási elméletből adódóan a törvényhozást tekintették a jogalkotás egyedüli letéteményesének, amely a pozitív jog megalkotásával ad védelmet a túlzott hatalomkoncentrációt megjelenítő végrehajtó hatalommal és így a közigazgatással szemben. A gondolat már megjent Montesquieu (1689–1755) *A törvények szelleméről* című munkájában. Itt fejtette ki, hogy a végrehajtó hatalom, amely az uralkodó kezében van, nem lehet jogosult jogalkotásra, mert ha a végrehajtó hatalom jogalkotó határozatokat hozna, akkor abszolút hatalommá válna. Ez a gondolat kizárta, hogy a jogalkotás más formában történjen, mint a törvény. Ebből adódóan a polgári forradalmakat követően a jogállam követelményként fogalmazta meg a parlamenti jogalkotás és így a törvények elsődlegességét, sőt – ekkor még – kizárólagosságát, valamint a közigazgatási jogalkotás visszaszorítását. Megszületett a kizárólag törvényeken alapuló közigazgatás iránti igény, amely azonban egyrészt nem érvényesült a közigazgatás belső működésére vonatkozóan, másrészt viszonylag hamar bebizonyosodott, hogy a gyakorlatban nem kivitelezhető.[2] Megjelent tehát a közigazgatási jogszabályalkotás és viszonylag rövid időn belül, nagyjából a 19. század utolsó harmadától, túlsúlyba is került a törvényi jogszabályalkotáshoz képest, és számbeli túlsúlyát ma is őrzi.

A törvényalkotással szemben a *közigazgatási jogalkotás dominanciájának* több oka is megnevezhető. Mindenekelőtt azt a jogállamiságból fakadó szabályozási igényt kell megemlíteni, amely szerint a közigazgatás csak azt teheti, amit a jogszabály megenged. A 19. században vette kezdetét az a folyamat, ami napjainkig is tart. A közigazgatás feladatainak száma növekszik, a *növekvő feladatellátás* pedig növeli a jogalkotási feladatokat is. Ráadásul a jogállami garancia nem merül ki abban, hogy a közigazgatás tevékenyégét szabályozzák, hanem azt

---

1 Montesquieu a törvényhozó hatalmat az állam általános akaratának *(volonté générale)* nevezte. E kifejezés jelentéstartalma némiképpen módosult, amikor Rousseau szerint a társadalmi szerződéssel a társadalom valamennyi tagja alárendeli magát a közakarat *(volonté générale)* legfőbb hatóságának. A közakarat legfőbb hatóságát pedig a törvényhozásban jelölte meg. Ugyanakkor azonos következtetésre jut, mint elődje azzal, hogy a végrehajtó hatalom nem jogosult olyan általános szabályok elfogadására, amelyek az alattvalókat általában, a cselekményeket pedig elvontan veszik figyelembe. A végrehajtó hatalom csak – a törvénynek alárendelten – egyéni jogviszonyokkal foglalkozhat. A polgári liberalizmus első nagy hatású összegzőjének tekintett John Locke – 1689-ben kiadott munkájában, vagyis jóval Montesquieu előtt – ugyanerről így írt: „Bárki rendelkezzék is tehát egy államban a törvényhozó vagy legfőbb hatalommal, annak kötelessége, hogy ne rögtönzött rendeletekkel, hanem érvényes, állandó törvényekkel kormányozzon, amelyeket kihirdettek és ismertettek az emberek előtt…” Lásd Locke, John (1986): *Értekezés a polgári kormányzatról.* Budapest, Gondolat Kiadó. 129.

2 Az ember és polgár jogairól szóló 1789. augusztus 26-i deklaráció szerint a közigazgatás kizárólag csak a törvényhozó testület által hozott törvények alapján járhatott el. Ugyanakkor már az 1791. évi alkotmány felhatalmazta a végrehajtó hatalom szerveit jogszabályok kiadására. Lásd 1791. évi francia alkotmány III. cím, IV. fejezet, 1. szakasz, 6. cikkely.

az egyén jogainak védelme érdekében *részletesen* szükséges szabályozni. A közigazgatás *joghoz kötöttsége* tehát önmagában is a jogi szabályozás mennyiségének megnövekedésével járt. Mivel ezzel szorosan összefügg, az okok között kell említeni, hogy a 19. század első felének liberális állama – a jogállamiság és a liberalizmus megtartásával – szociális, jóléti állammá, majd szolgáltató állammá vált a 20. század második felére. Ez a *jogállami követelmények* megtartásával fokozta a jogszabályalkotás iránti igényt, hiszen a közszolgáltatások magas színvonalú és univerzális biztosításának is jogszabályi alapja kell, hogy legyen. A *technikai fejlődés* is a jogszabályalkotási feladatok megnövekedésének okaként jelölhető meg. Elképzelhetetlen például, hogy a frekvenciakiosztás bonyolult technikai paramétereit vagy a légi közlekedésben a biztonságot garantáló szabványokat vagy akár pénzügyi területen a tisztességtelenül felszámított kamat összegének kiszámításához szükséges bonyolult képleteket a törvényhozás ezeken a szakterületeken nem szakértő tagjai hozzáértő módon törvénnyel szabályozzák. Tehát egyes szakmák, szakterületek bonyolult és részletes szabályait kizárólag törvényben lehetetlen lenne szabályozni és nem csak a szabályok mennyisége miatt. A jogszabályalkotás iránti igényt a közigazgatásban önmagában megalapozza a weberi *bürokrácia,* annak karakteréből adódóan. A bürokratikusan működő közigazgatási szervek szigorú szabályok alapján működnek, és az állampolgár kiszolgáltatottságát növelné, ha számára ezek a szabályok nem lennének nyilvánosak, vagyis nem lennének olyan jogszabályok, amelyek a közigazgatási szervek felépítését, belső viszonyrendszerét szabályoznák. Mindez egyúttal a közigazgatás és az azt irányító politikai vezetés számára is szükséges. Végül a joganyag mennyiségét növeli a *globalizáció* és az *európai integráció* is. Az európai integrációból adódó kötelezettségek jelentős része konkrét jogalkotási kötelezettség, amely növeli a nemzeti jogszabályok mennyiségét, ugyanakkor szükséges arra is rámutatni, hogy az Európai Unió tagállamainak az uniós jogot is alkalmazniuk kell. Összegezve elmondható, hogy a jogalkotási feladatok és azok teljesítésével a joganyag az utóbbi évtizedekben nagymértékben megnövekedett, és ez a növekedés napjainkban gyorsul. A jelenséget *jogszabályinflációnak* nevezik, amelynek számos nem kívánt következménye van. Amellett, hogy a joganyag áttekinthetetlenné válik, a folyamatos és gyors változásokat nehéz követni, valamint elvesznek a törvényi jogalkotás garanciái, amely jelenségek a jogállamiság eróziójához vezetnek.

A közigazgatási jogalkotás térnyerésének okaként nevezhetők meg a törvényalkotás diszfunkciói vagy legalábbis hátrányai, amelyek az ismert garanciái mellett megmutatkoztak. A törvények megalkotása széles körű társadalmi egyeztetést és valamilyen mértékű konszenzust igényel, ha abból indulunk ki, hogy a törvény a közakaratot jeleníti meg. A törvényhozó testület, a parlament működése nyilvános, a törvényalkotási munka közérdeklődésre tart számot és gyakran a közvéleménynek szól, ami abból adódik, hogy a parlament a politikai tevékenység legjelentősebb színtere. A parlamenti viták szükségesek, ám következményük, hogy a törvényalkotás folyamata viszonylag lassú, ami a szükséges politikai, szakmai és társadalmi egyeztetés következménye is. Ehhez képest a közigazgatás gyorsabb, a problémákra szinte azonnal képes reagálni, működése operatív, amely előnyt ellensúlyozza, hogy a döntéshozatali mechanizmusa nem átlátható, és nem biztosított a széles körű érdekegyeztetés.

A fent megnevezett okok miatt a szabályozási feladatokat *a törvényhozás nem képes egyedül ellátni.* A törvényalkotás – szinte csak elvi síkon megvalósult – kizárólagossága megszűnt, és egyre nagyobb teret nyert, illetve nyer a rendeletalkotás. Természetesen mind a mai napig vannak olyan szabályozási területek, amelyek teljesen vagy szinte kizárólag csak törvénnyel szabályozhatók, mint például a büntetőjog vagy az alkotmányjog egyes

kérdései. Következésképpen a jogszabályban előírt, korlátozott vagy tiltott magatartások jelentős része napjainkban már igazgatási jogszabály.

A törvény a jogalkotás *elsődleges,* más szóval *eredeti* eszköze. Ehhez képest a rendelet hagyományosan *másodlagos, származékos.* Más kérdés, hogy napjainkban ez némiképpen átalakult, de különbségeket nemcsak időbeli, hanem térbeli dimenzióban is láthatunk a törvény és a rendelet viszonyában. A *rendeletalkotás* tágabb értelemben azt jelenti, hogy a törvényhozó testületen kívül más szerv is ad ki mindenkire kötelező magatartási normát. Szűk értelemben a végrehajtó hatalom szerveinek, így a *közigazgatásnak a jogszabályalkotó tevékenységét jelenti.* A két értelmezés közötti teret kitölti, hogy bizonyos országokban lehetséges, hogy társadalmi szervezetek is rendelkezzenek jogszabályalkotási jogosultsággal, jóllehet a rendeletalkotási jogkör általában a közigazgatást, és azon belül is elsősorban annak központi szerveit illeti meg.

Időben visszatekintve, jogállami keretek között a közigazgatási rendeletalkotás fokozatosan nyert teret a kizárólagos törvényi jogszabályalkotás elvének háttérbe szorításával. Az ember és a polgár jogainak deklarációjában (1789) megfogalmazott teljes tilalomhoz képest az 1791. évi francia forradalmi alkotmány már korlátozottan engedte a végrehajtó hatalom jogszabályalkotó tevékenységét. Megengedte, hogy a végrehajtó hatalom a „törvényeknek megfelelő proklamációkat adjon ki, a végrehajtás elrendelésére vagy biztosítására". Alig néhány év múlva, első alkalommal az 1799. évi francia alkotmányban megjelent az alkotmányos felhatalmazás a törvények végrehajtására szolgáló közigazgatási rendeletalkotásra. A törvényalkotás mellett másodlagos szerepkörben megjelent a törvényi felhatalmazásra *a törvények végrehajtása* céljából kiadott rendeletalkotás mint másodlagos jogalkotás. A rendeletalkotás származékos, amennyiben annak alapja a kifejezett és eseti törvényi felhatalmazás. A törvényhozás tehát megosztotta jogalkotási feladatainak az ellátását a végrehajtó hatalommal, amelynek sémája, hogy egyedi esetben a törvényhozó *egyedi felhatalmazást* ad a rendeletalkotásra. Ez a *végrehajtási rendelet,* amely, mint az elnevezése mutatja, a törvény alkalmazását szolgálja.

A törvényeket végrehajtó, részletező közigazgatási rendeletalkotás a 19. század második felére vált általánossá. A közigazgatási rendeletalkotás fejlődése ezzel nem ért véget, hanem szintet lépett, így megjelent, majd általánossá vált a végrehajtási rendeletalkotásnál szélesebb körű jogosultságot jelentő *autonóm (önálló) rendeletalkotás.*[3] Tehát a közigazgatás, pontosabban egyes szervei alkotmányos felhatalmazást kaptak arra, hogy konkrét törvényi felhatalmazás hiányában önállóan, rendelettel kötelező magatartási szabályokat állapítsanak meg. Megjelent tehát az eredeti (autonóm) rendeletalkotás és a származékos (végrehajtási) rendelettel szembeállítva így megkülönböztethető a rendeletek e *két típusa.* Az autonóm közigazgatási rendeletalkotás általánossá válása egyúttal felvetette a törvények elsődlegessége mint jogállami alapelv biztosításának új eszközökkel történő biztosítását. Az adott ország az alkotmányában vagy törvényben rögzíti azokat a tárgyköröket, amelyeket kizárólag törvényi úton lehet szabályozni, rendelettel nem. (Ilyen tárgykör tipikusan az alapvető jogok és kötelességek.) Végül megjelent az autonóm közigazgatási rendeletalkotásnak is egy újabb, önálló formája. Ennek jellemzője, hogy *a rendelet a törvényi szintű jogforrásokkal egyenértékű,* azokkal azonos szinten áll. A törvényerejű

[3] Erre első alkalommal Franciaországban került sor, az 1814. évi alkotmány tette lehetővé. Lásd Rácz Attila (1990): *A törvényesség és a közigazgatás.* Budapest, Akadémiai Kiadó. 57.

rendelet pótolja vagy lerontja a törvényeket, tehát akár módosíthatja vagy hatályon kívül is helyezheti azokat, ezzel pedig *megszűnik a törvények elsődlegessége.* A *törvényerejű rendelet* – megfelelő alkotmányos garanciákkal, különösen, ha a kibocsátási jogosultság korlátozott – nem lépi túl a jogállami kereteket. Így van ez például Spanyolországban *(decreto ley).* Ezzel szemben nem ez volt jellemző a szocialista időszakban Magyarországon 1988-ig, azaz az akkori jogalkotásról szóló törvény hatálybalépéséig. Jelenleg rendeleti úton történő jogszabályalkotásra csak kivételes estekben lehet felhatalmazást adni, ilyen Magyarországon az Alaptörvény szerinti különleges jogrend.[4]

Magyarországon a közigazgatás rendeletalkotó tevékenységének sajátos színezetet adott a Habsburg befolyás. A magyar közjogi hagyományok szerint a törvényalkotás a rendi országgyűlés és az uralkodó közös jogosultsága, amelyet a 16. századtól veszélyeztetett a Habsburg központosítási törekvések keretében megjelenő rendeleti úton történő kormányzás váltakozó sikerrel visszatérő kísérlete. Ez a folyamat természetesen más európai országokban is lezajlott, azonban hazánkban a törvényalkotás elsődlegessége – legalábbis bizonyos tárgykörökben – nemzeti színezetet kapott, ami csak a nemzeti függetlenség megvalósulásával halványult el. Később a szocialista korszakban – nemcsak magyar, hanem rendszerspecifikus – jellemző a korábban hivatkozott törvényerejű rendeletalkotás, amelyről szükséges hangsúlyozni, hogy nem a közigazgatási szervek jogosítványa volt, hanem – a legfelsőbb népképviseleti szervből levezethető – politikai testületeké.

Végezetül arra is ki kell térni röviden, hogy annak ellenére, hogy a közigazgatási rendeletalkotás jogosultságát jellemzően a központi közigazgatás szerveire delegálják, jelentősége van a *helyi rendeletalkotásnak,* amelynek letéteményese tipikusan a *helyi önkormányzat.* A helyi szervek a centralizált államokban is alkottak és alkotnak jogszabályt. A helyi önkormányzati igazgatás jogszabályalkotó tevékenysége legalább olyan sokszínű, mint a korábban áttekintett központi rendeletalkotás, és ez a sokszínűség nem csak a központi és a helyi közigazgatás közötti hatáskörmegosztás függvénye.

Általános alapelv, hogy a helyi jogalkotás minden esetben *átruházott* – a központi szervek által *delegált – jogalkotás.* Ezt az alapelvet is kikezdte azonban a decentralizáció egyik sajátos formája, amely eredményeképpen a területi önkormányzatok választott döntéshozó testületei számos államban nem rendelet elnevezéssel, valamint a hagyományos önkormányzati rendeletalkotásnál sokkal szélesebb tárgykörben alkothatnak jogszabályokat. A spanyol autonóm közösségek választott közgyűlése törvény elnevezéssel alkot jogszabályt *(ley autonómica),* amelyet a vonatkozó szakirodalom is úgy jellemez, hogy törvényi rangja és ereje van *(rango y fuerza de ley).*[5] Ehhez hasonlóan az olasz régiók is törvényt alkotnak *(legge regionale).* A belga

---

4 Rendkívüli állapot kihirdetésekor a Honvédelmi Tanács rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. Szükségállapot idején a sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket rendeleti úton a köztársasági elnök vezeti be. A köztársasági elnök rendeletével – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. Megelőző védelmi helyzet, terrorveszélyhelyzet, váratlan támadás, valamint veszélyhelyzet idején a Kormány rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.

5 Montaner Coscullueła, Luis (2008): *Manual de Derecho Administrativo. Tomo I.* Decimonovena Edición. Madrid, Civitas. 96–97.

régiók és nyelvi közösségek által alkotott jogszabály elnevezése ugyan rendelet, de törvényi ereje van *(décrets ayant force de loi* vagy *ordonnance ayant force de loi).*

Ehelyütt célszerű megjegyezni, hogy egyrészt a kiterjedt rendeletalkotási jogkörrel rendelkező régiók esetében olyan fejlődésről van szó, amely túlmegy a közigazgatás keretein és a szövetségi állami struktúra sajátosságait célozza.[6] Másrészt az unitárius országokban, mint például Franciaország, pedig fordított fejlődésnek lehetünk tanúi. A hatásköri generális klauzula megszüntetése vagy korlátozása a jogalkotási jogkört is szűkíti.

A közigazgatási rendeletalkotás történeti fejlődésének áttekintését azzal a megállapítással kell zárni, hogy a különböző jogrendszerek a fejlődés valamennyi fázisát végigjárták. A kontinentálistól eltérő *common law* jogcsaládhoz tartozó államokban is megjelent és elterjedt a közigazgatási rendeletalkotás azzal, hogy a rendeletalkotás egyik sajátos típusának, az önálló szabályozó hatóságok rendeletalkotó tevékenységének – miként maguknak az önálló szabályozó hatóságoknak is – az őshazája az Amerikai Egyesült Államok.[7]

2. A jogszabályalkotásra jogosult közigazgatási szervek

Arra a kérdésre, hogy Magyarországon a rendeletalkotásra jogosult szervek milyen típusú rendeletet alkothatnak, az Alaptörvény ad választ. *Autonóm rendeletalkotási joga* van a Kormánynak és a helyi önkormányzatnak, amelyek egyúttal végrehajtási rendeletet is alkothatnak. A többi, rendeletalkotásra jogosult szerv kizárólag végrehajtási rendeletet alkothat.

Mielőtt részletesen tárgyalnánk a rendeletalkotási tevékenységet, szükséges leszögezni, hogy a rendeletalkotásnak és azon belül az autonóm rendeletalkotásnak erős alkotmányos korlátai vannak. Ilyen a már megismert jogforrási hierarchia, amely biztosítja, hogy a rendeletek nem mondhatnak ellent a törvényeknek. Ezenkívül maga az Alaptörvény megnevez számos olyan tárgykört, amelyeket törvényben vagy sarkalatos törvényben kell, illetve lehet szabályozni.[8]

Az Alaptörvény szerint a *Kormány* két esetben alkothat rendeletet, ami meghatározza az adott rendelet típusát. A megkülönböztetés elméleti jelentőségű, mert a rendeletek e két

---

6 Ez Belgiumban megvalósult, Spanyolországban és Olaszországban még nem. Előbbi ország esetében konfliktusos.

7 Az első jogszabályalkotásra jogosult autonóm hatóság az 1887-ben létrehozott Interstate Commerce Commisson, a legismertebb és legnagyobb befolyással bíró a Federal Reserve Board (1913).

8 Nem a teljesség igényével, vagyis csak néhány – elsősorban jogalkotási vagy közigazgatási vonatkozású – példa arra, amit törvényben kell szabályozni az Alaptörvény leírásai szerint: a minisztériumok felsorolása – 17. cikk (1); a kormánytisztviselők jogállása – 17. cikk (5); a Kormány tagja jogállásának részletes szabályai, javadalmazása, valamint a miniszterek helyettesítésének rendje – 18. cikk (5); a helyi önkormányzat kötelező feladata társulásban történő ellátásának elrendelése. – 34. cikk (2). Néhány példa arra, amit sarkalatos törvényben kell szabályozni: az országgyűlési képviselőket, valamint a helyi önkormányzati képviselőket és polgármestereket […] sarkalatos törvényben meghatározott módon választják – 2. cikk (1) és 35. cikk (1); a Magyarországon élő nemzetiségek részvétele az Országgyűlés munkájában – 2. (2); azoknak a közhivataloknak a meghatározása, amelyeket országgyűlési képviselő nem tölthet be – 4. cikk (2); az országgyűlési képviselők jogállására és javadalmazására vonatkozó részletes szabályok – 4. cikk (5); az Országgyűlés rendszeres ülésezését biztosító rendelkezések – 5. cikk (8); az országgyűlési bizottságok vizsgálati tevékenysége, a bizottságok előtti megjelenés kötelezettsége – 7. cikk (3); a köztársasági elnök és a volt köztársasági elnök jogállásának részletes szabályai és javadalmazása – 12. cikk (5); önálló szabályozó szervek létrehozása – 23. cikk (1); a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályok – 31. cikk (3).

típusa között nincs hierarchikus viszony. A kormányrendeletekből mindig kiolvasható, hogy a rendeletek mely típusához tartozik. A Kormány *eredeti rendelet* megalkotására jogosult feladatkörében eljárva törvényben nem szabályozott tárgykörben, valamint *végrehajtási rendeletet* alkot törvényben kapott felhatalmazás alapján. A végrehajtási céllal kiadott rendeletalkotás szabályairól még lesz szó. Az autonóm rendeletalkotás kapcsán hangsúlyozni kell, hogy az nem korlátlan. A Kormány egyfelől kizárólag a jogszabályokban meghatározott feladatkörébe tartozó viszonyokat jogosult szabályozni, másfelől csak akkor alkothat rendeletet, ha az adott tárgykört még törvény nem szabályozza. Az autonóm rendeletalkotásnak határt szab az Alaptörvény azzal is, hogy megnevez olyan tárgyköröket, amelyeket kizárólag törvénnyel vagy sarkalatos törvénnyel lehet szabályozni. Ilyen – közigazgatási tárgyú – megkötés például, hogy a minisztériumok felsorolásáról törvény rendelkezik, vagy hogy a kormánytisztviselők jogállását törvény szabályozza. Következésképpen ezekben a tárgykörökben csak végrehajtási rendelet alkotható.

A *Kormány tagja* autonóm rendeletalkotási jogosultsággal nem rendelkezik. Végrehajtási rendeletet alkothat törvényben vagy kormányrendeletben kapott felhatalmazás alapján, és további megszorítást jelent, hogy a feladatkörében eljárva alkothat rendeletet. Ugyanígy csak végrehajtási rendeletet adhat ki az *önálló szabályozó szerv vezetője* és a *Magyar Nemzeti Bank elnöke* törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében. Lényeges a különbség tehát abban, hogy a felhatalmazás kitől származhat. A kormány tagjait ugyanis nemcsak törvény, hanem a kormány rendelete is kötelezheti rendeletalkotásra.

Autonóm rendeletalkotásra jogosult *a helyi önkormányzat.* Ennek három feltétele van. Kizárólag a *feladatkörében* eljárva szabályozhat olyan helyi társadalmi viszonyokat, amelyeket *törvény még nem szabályoz.* A helyi önkormányzat végrehajtási rendeletet is alkothat, amire felhatalmazást kizárólag törvény adhat. A helyi rendeletalkotás jelentőségét adja, hogy ez az önkormányzati autonómia egyik legalapvetőbb biztosítéka. Korlátlan ugyanakkor nem lehet. A korlátokat részben a pozitív jog határozza meg, amelyek kiterjedtségét megszabja a decentralizáció mértéke azzal, hogy jelentősége van a jogági sajátosságoknak is. A közigazgatási jog – vagy a pénzügyi jog – széles teret enged a helyi jogszabályalkotásnak, miközben egyes jogágak, mint például a büntetőjog, nem tűrik a partikularizmust.

3. A közigazgatás jogszabály-előkészítő tevékenysége

A jogalkotás tág értelemben magában foglalja a jogalkotás előkészítését. Ebben meghatározó szerepe van a közigazgatásnak. Az alábbiakban a jogszabályalkotás közös szabályainak ismertetésére kerül sor tekintettel arra, hogy a különböző jogszabályok esetében különböző aktorok esetenként különböző speciális szabályokat kell, hogy kövessenek. Jelentősen eltér például a törvények és a rendeletek, a központi jogszabályok és a helyi rendeletek, valamint a kormányzati irányítással megvalósuló és az önálló rendeletek előkészítésének folyamata. A korlátozott lehetőségekre tekintettel elsősorban a központi közigazgatás jogszabály-előkészítő tevékenységét ismertetjük. A jogszabályok előkészítésének közös szabályait a jogalkotásról szóló törvény határozza meg. Speciális szabályokat írnak elő az egyes jogalkotó szervek működésére vonatkozó szabályok, amelyek közül legfontosabb a kormány ügyrendjéről szóló kormányhatározat. Ez a kormány döntéshozatali

rendjén keresztül olyan jogalkotási eljárási szabályokat a tartalmaz, amelyeknek témánk szempontjából jelentősége van.

A jogalkotás ideális esetben tervezett tevékenység. Természetesen adódhatnak olyan nem várt események, helyzetek, amelyeket jogalkotással lehet megoldani, illetve jogalkotás vagy jogszabálymódosítás nélkül nem lehet megoldani. A *jogalkotás tervezése* a Kormány feladata. A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvény szerint a Kormány az Országgyűlés rendes ülésszakaihoz igazodóan, határozattal állapítja meg jogalkotási tervét tekintettel a nemzetközi kötelezettségvállalásokra, az európai uniós kötelezettségekkel való összhang megteremtésére vonatkozó követelményekre, valamint az Országgyűlés és az Alkotmánybíróság döntéseire. A *jogalkotási terv* részét képező *törvényalkotási programot* össze kell hangolni a Kormány féléves időtartamra szóló, havi ütemezésű munkatervével. A jogalkotási program a gyakorlatban fél évre szól. A Kormány tehát kormányrendeleteket alkot és abból adódóan, hogy törvénykezdeményezési joga van, amellyel él is, aktív szerepe van a törvénytervezetek kidolgozásában. A Kormány határozattal fogadja el azoknak a törvényeknek a tervezetét, amelyeket az Országgyűlésben elfogadásra előterjeszt.

A jogalkotási tervben meg kell jelölni az egyes jogalkotási feladatok felelősét, aki a Kormány vagy a miniszterek által alkotott vagy előkészített jogszabályok esetében valamelyik miniszter. A jogszabályalkotás legfontosabb szereplője tehát az adott jogszabályt előkészítő *szakminiszter.* A jogszabály előkészítője jogalkotási tájékoztatót tesz közzé, előzetes hatásvizsgálatot végez, kialakítja a jogszabály szakmai tartalmát, vagyis felelőse a jogszabálytervezet elkészítésének, köteles gondoskodni a jogszabálytervezetek véleményezéséről.

Miután megszületett a döntés arról, hogy jogszabályt kell alkotni, a jogszabályok előkészítése a minisztériumokban kezdődik. Valamennyi miniszter *jogalkotási tájékoztatót* tesz közzé a Kormány jogalkotási tervezési időszakára vonatkozóan az erre kijelölt honlapon. A miniszter jogalkotási tájékoztatója tartalmazza az általa előkészítendő jogszabálytervezetek címét, a szabályozás rövid tartalmi összefoglalását és a jogszabálytervezet közzétételének tervezett időpontját.

Ezt követi az *előzetes hatásvizsgálat,* amelynek célja, hogy felmérje a szabályozás várható következményeit. Az előzetes hatásvizsgálat eredményéről a Kormány által előterjesztendő törvényjavaslat vagy kormányrendelet esetén a Kormányt, önkormányzati rendelet esetén pedig a helyi önkormányzat képviselő-testületét tájékoztatni kell. A hatásvizsgálat során vizsgálni kell a tervezett jogszabály valamennyi jelentősnek ítélt hatását, különösen társadalmi, gazdasági, költségvetési hatásait; környezeti és egészségi következményeit; és az adminisztratív terheket befolyásoló hatásait. Vizsgálni kell továbbá a jogszabály megalkotásának szükségességét, a jogalkotás elmaradásának várható következményeit, valamint a jogszabály alkalmazásához szükséges személyi, szervezeti, tárgyi és pénzügyi feltételeket.

Az előzetes hatásvizsgálat elkészítését követi *a jogszabály tervezetének kidolgozása.* A jogszabály tervezetének és szakmai tartalmának kialakítása a jogszabály előkészítőjének, rendszerint a szakminiszternek a feladata. A nagyobb jelentőségű jogszabályoknak először a koncepcióját dolgozzák ki, amely elvi természetű, illetve főbb tartalmi kérdésekre ad választ, konkrét normaszöveget csak a második szakaszban fogalmaznak meg. A jogszabálytervezetet *indokolással* kell ellátni. Az indokolásban

a jogszabály előkészítője bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait.

A jogalkotásról szóló törvény rögzíti, hogy a kormányzati jogszabály-előkészítő tevékenység során kiemelkedő szerepe van az *igazságügyért felelős miniszternek,* akinek feladata a jogszabály jogrendszerbe illeszkedésének biztosítása. A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter a törvény és a kormányrendelet tervezetét az igazságügyért felelős miniszterrel egyetértésben terjeszti a Kormány elé, a miniszteri rendeletet pedig az igazságügyért felelős miniszter véleményének kikérését követően adja ki. Az igazságügyi minisztert a jelentős autonómiával rendelkező önálló szabályozó szerv is köteles bevonni a jogszabályalkotásba: az önálló szabályozó szerv vezetője a rendeletét az igazságügyért felelős miniszter véleményének kikérését követően adja ki.

Az elkészült jogszabálytervezeteket *véleményezni,* illetve véleményeztetni kell. A véleményezésnek *három típusát* különböztetjük meg. Meghatározott esetekben *állami, helyi önkormányzati* vagy *más szervezet* számára törvény kifejezetten jogot biztosít arra, hogy a jogállását vagy a feladatkörét érintő jogszabályok tervezeteit véleményezhesse. Ebben az esetben a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni arról, hogy az érintett szerv e jogával élhessen. Ettől különbözik és külön jogszabályban nevesített formája a véleményezésnek a *társadalmi véleményezés.* Erről külön törvény, a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény rendelkezik. Arról, hogy a jogszabály tervezete megismerhető és véleményezhető legyen a külön törvényben meghatározott személyi kör részére, a jogszabály előkészítője köteles gondoskodni. A véleményezés külön típusaként jelölhető meg végül az úgynevezett *közigazgatási egyeztetés,* amely a kormányzati jogszabály-előkészítő tevékenység során készített jogszabálytervezetek véleményezésekor kötelező. Ennek szabályait a Kormány ügyrendje határozza meg.

A jogszabálytervezetek közigazgatási egyeztetése során a jogszabály tervezetét egyeztetés céljából határidő megjelölésével meg kell küldeni a közigazgatási államtitkároknak, a feladatkörében érintett kormánybiztosnak és a kormányhivatal vezetőjének, akik a tervezetre észrevételt tehetnek.[9] A jogszabály tervezetét *valamennyi tárca véleményezi,* azonban kiemelkedő jelentősége minden esetben két szakmai szempontnak van: a jogrendszerbe illeszkedésnek, különös tekintettel az alkotmányossági és az európai uniós jogi követelményekre, valamint a költségvetési hatásoknak. Ebből következik, hogy az *igazságügyi* és a *pénzügyi* ágazatot vezető miniszterek szerepe kiemelkedik. A jogszabálytervezetnek nemcsak szakmai, hanem politikai szempontoknak is meg kell felelnie. Azt is közigazgatási egyeztetés során kell vizsgálni, hogy a jogszabálytervezet *összhangban áll-e a Kormány általános politikájával.* Ez a Miniszterelnökség közigazgatási államtitkárának, illetve a miniszternek a felelőssége.

A közigazgatási egyeztetés végső fóruma a *közigazgatási államtitkári értekezlet.* A jogszabálytervezettel kapcsolatos minden nyitott kérdést legkésőbb a közigazgatási államtitkári értekezleten le kell zárni. A közigazgatási államtitkári értekezlet lezárja a közigazgatási

[9] A teljesség kedvéért, az észrevételezési jogot a minisztérium szervezeti és működési szabályzata szerint a miniszter, az államtitkár, a közigazgatási államtitkár vagy az erre feljogosított helyettes államtitkár, a kormánybiztos vagy a kormányhivatal vezetője, akadályoztatása esetén pedig az erre kijelölt helyettese gyakorolja.

egyeztetést és kizárólag olyan döntéstervezeteket enged a Kormány elé, amelyekben teljes a konszenzus a tárcák vezetői között.

A jogszabálytervezetek közül a kormányrendeletek tervezetét a *Kormány az ülésén* megtárgyalja és ideális esetben a tervezetet elfogadva kormányrendeletet alkot. A törvénytervezeteket a Kormány határozat formájában fogadja el, amelyeket ezt követően az Országgyűlés elé terjeszt csakúgy, mint az Országgyűlés normatív határozatai esetében. Miniszteri rendelet csak abban az esetben kerül a Kormány elé, ha a miniszteri rendelet tervezetével az igazságügyért felelős miniszter alkotmányossági vagy európai uniós jogi szempontból nem ért egyet. Ebben az esetben a vitás kérdésben a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter és az igazságügyért felelős miniszter közös előterjesztése alapján a Kormány dönt, azonban a rendeletet – a Kormány döntésének megfelelően – a miniszter alkotja meg.

Sajátos szabályok érvényesülnek, ha a jogszabálytervezetet az Európai Unió intézményeivel és tagállamaival is egyeztetni szükséges. Az uniós jog meghatározza azokat az eseteket, amelyekben a jogszabály tervezetét 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 ilyen egyeztetést kormányrendelet szabályozza. Az Európai Unió tagállamai kötelesek olyan jogszabályokat alkotni, illetve joganyagukat úgy alakítani, hogy az megfeleljen az uniós jognak. Megfelelő intézkedéseket kell tehát tenniük annak érdekében, hogy az Európai Unióról szóló szerződésből és a szerződésekből, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségeiket teljesítsék. Ez, vagyis a megfelelő nemzeti jogszabályok elfogadása *a jogharmonizáció,* amely minden tagállam kötelezettsége. Jóllehet Magyarország a csatlakozás időpontjára túlnyomórészt teljesítette a szükséges jogalkotási feladatokat, ez a kötelezettség európai uniós tagságunkkal folyamatosan fennáll. A jogharmonizációs kötelezettség folyamatos, mert egyrészt valamennyi hazai jogszabály megalkotása során figyelemmel kell lenni a hatályos uniós joggal való összhang biztosításának kötelezettségére, másrészt az Európai Unió joga is folyamatosan változik, új rendelkezések jelennek meg, amelyekkel a nemzeti jogot harmonizálni kell. Az Európai Unió jogának való megfelelés céljából folytatott jogharmonizációs tevékenységet *az igazságügyi miniszter hangolja össze.* Kidolgozza a jogharmonizációs programozás rendjét, jogharmonizációs adatbázisba rendezi a jogharmonizációs feladatokat, figyelemmel kíséri és előmozdítja a jogharmonizációs feladatok teljesítését. A jogharmonizációs feladatok programozásának rendjét kormányrendelet szabályozza.[10] Ez azt jelenti, hogy a programozás nem közvetlenül a Kormány következő félévi törvényalkotási programjának, illetve munkatervének meghatározását előkészítő egyeztetések keretében születik meg, hanem elkülönült folyamatban.

A jogharmonizációt nem szabad összetéveszteni a jogegységesítéssel. A jogegységesítés ugyanis azt jelenti, hogy több ország arra törekszik, hogy egyforma jogot hozzon létre elsősorban egy vagy több adott jogterületen, tehát nem az egész jogrendszerük egységesítéséről van szó. Ezzel a szemben a jogharmonizáció hasonló elemek vagy megoldások alkalmazását jelenti a jogrendszerben, amit az érintett államok különböző technikák alkalmazásával érhetnek el. A jogharmonizáció a jogrendszerek közötti különbözőségek

[10] 302/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet az Európai Unió jogának való megfelelés érdekében szükséges jogszabály-előkészítési feladatok teljesítéséről.

mérséklésére és így azok egymáshoz való közelítésére vagy közel egyenértékűvé tételére irányuló tudatos jogalkotói tevékenység. A legismertebb ilyen jogharmonizáció az Európai Unió jogharmonizációs programja, amelynek gondolata az 1950-es évek végén jelent meg, és a gazdasági racionalitás szándéka határozta meg. Az Európai Unióban a jogharmonizáció célja a tagállamok nemzeti joga bizonyos elemeinek megőrzése mellett a nemzeti szabályozások egymáshoz hasonlóvá tétele, a túlzó eltérések kiküszöbölése. A tagállami jogrendszerek közelítésének mértékét a közös piac igényeiben határozták meg, azaz ahogy annak megfelelő működése megköveteli. Magyarországon a jogharmonizáció egyben a jogrendszer modernizálását is elősegítette. Lényeges, hogy a jogharmonizáció a közigazgatási jogot is érinti, például az élelmiszerbiztonság, a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem, az egészségvédelem vagy az esélyegyenlőség biztosítása tekintetében.

A jogalkotási folyamat a jogszabály elfogadásával nem ér véget. A jogszabályokat a korábban ismertetett rendben *ki kell hirdetni.* Ezt követően a közigazgatásnak további feladatai vannak.

A megfelelő jogszabályok megalkotásához a jogalkotónak információra van szüksége a szabályozási igényekről, valamint arról, hogy a már megalkotott jogszabályokat hogyan lehet alkalmazni. Rendszeres visszacsatolás szükséges a jogalkalmazóktól annak érdekében, hogy a joganyagot a szabályozási szükségletekhez lehessen igazítani. Ezenkívül a jogalkotásról szóló törvény minden miniszternek feladatként előírja, hogy folyamatosan *kísérje figyelemmel* a feladatkörébe tartozó jogszabályok *hatályosulását,* és szükség szerint *utólagos hatásvizsgálatot* folytasson le. A hatásvizsgálat során a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal kell összevetni előre meghatározott szempontok szerint. A hatásvizsgálat szabályait miniszteri rendelet részletezi.[11]

A jogszabályalkotás negatív formája a jogszabályok kiiktatása a jogrendszerből vagy – egyes rendelkezéseik kiiktatása révén – azok egyszerűsítése, a *deregulációt.* A *jogtechnikai deregulációt* a hatályos, de elavult jogszabályok, illetve jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezését jelenti. Az *érdemi deregulációt* célja az állami szerepvállalás csökkentése, megszüntetése vagy egyszerűsítése az azt elrendelő jogszabályok hatályon kívül helyezése révén. Másképp fogalmazva, az érdemi deregulációnak célja, hogy jogszabály csak azt szabályozza, amit szükséges, és azt is a legegyszerűbben, a leghatékonyabban. A jogszabályok rendszerint maguk rendelkeznek a hatálybalépésükkel feleslegessé váló régi jogszabályok vagy jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről és ezzel biztosítják, hogy ugyanazon tárgykört a régi és az új jogszabály ne szabályozza párhuzamosan. Erre a jogszabály előkészítése során figyelmet kell fordítani a tervezet elkészítésekor és megszövegezésekor. Arra az esetre, ha ez elmaradna, a jogalkotásról szóló törvény *a jogszabályok tartalmi felülvizsgálatát* írja elő. A miniszterek feladata, hogy intézkedjenek a feladatkörükbe tartozó jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, illetve megfelelő módosításáról, amennyiben a tárgykört érintő új jogi szabályozás vagy módosítás megalkotása során ez elmaradt. A jogszabályok tartalmi felülvizsgálatának célja, hogy kiiktassa a jogrendszerből 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,

[11] 12/2016. (IV. 29.) MvM rendelet az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról.

vagy az indokolatlanul párhuzamos, vagy többszintű szabályozást megvalósító jogszabályokat. Ugyanezen céllal deregulációs feladata van – az általa alkotott rendelet vonatkozásában – a Magyar Nemzeti Bank elnökének, az önálló szabályozó szerv vezetőjének és a helyi önkormányzatnak, ez utóbbi esetben a döntést a jegyző kezdeményezi. A folyamatos, jogalkotói feladatként meghatározott dereguláción kívül ismert a kampányszerű, eseti jelleggel elrendelt dereguláció, amely általában egy jól körül határolható szabályozási tárgykörre vonatkozó joganyag egyszeri és komplex felülvizsgálatát jelenti programszerűen. Ezt rendszerint a kormány rendeli el.

4. A jogalkotással szemben támasztott követelmények

A *jogszabály előkészítője* a jogszabály szakmai tartalmát a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott követelmények figyelembevételével köteles kialakítani. Az alábbiakban ezeket a törvényi követelményeket tekintjük át.

A követelmények részben a jogállamiság követelményei is, részben szakmai követelmények. Az *egyértelműség követelménye* azt jelenti, hogy a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. Az egyik legismertebb jogállami követelmény *a visszaható hatály tilalma.* Ennek tesz eleget a jogalkotásról szóló törvény azon rendelkezése, amely szerint a jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. A jogszabály a kihirdetéssel válik érvényessé, ami azonban még nem jelenti azt is, hogy képes joghatást kiváltani, másképpen fogalmazva nem biztos, hogy az érvényes jogszabályt lehet, illetve kell alkalmazni. Az alkalmazás feltétele, hogy a jogszabály hatályos legyen – tehát hatályba lépjen –, és ne helyezzék hatályon kívül vagy más módon ne nyilvánítsák alkalmazhatatlannak. Magától értetődő követelmény, hogy nem várható el egy kötelező magatartási szabály követése, ha a jogalanyok azt nem ismerik. Ennek tesz eleget a kihirdetés kötelezettsége. A kötelezés és a tilalom betartásának – a kihirdetést követő – másik időbeli feltétele, hogy az érintettektől azt csak a hatálybalépést követően lehet elvárni, illetve lehet a szabálytól való eltérést szankcionálni. A törvény ezért úgy rendelkezik, hogy a jogszabály hatálybalépésének napja a jogszabály *kihirdetését követő valamely nap* lehet. Ebben az esetben a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés fő szabályként a hatálybalépése napjának kezdetén lép hatályba. Kivétel a fő szabály alól, ha a jogszabály már a kihirdetés napján hatályba lép. Ebben az esetben a hatálybalépés időpontját olyan órában kell meghatározni, amely nem előzheti meg a kihirdetés időpontját, és törvényi feltétel, hogy a szabályozás célja másként nem érhető el. Végezetül még egy eset van: amikor a hatálybalépés naptári napja nem határozható meg. Ilyenkor a hatálybalépés valamely jövőbeli feltétel bekövetkeztének időpontjához is köthető: például a következő általános országgyűlési választások napja. Valamenynyi esetben közös, hogy a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés a hatálybalépésének időpontjához képest jövőbeli időponttól kezdve képes joghatást kifejteni. Ezt nevezzük *ex nunc hatálynak.* Jegyezzük meg, hogy a visszaható hatály tilalma a kötelezettség, tilalom, korlátozás, tehát a jogalanyok számára kedvezőtlen, hátrányos intézkedések bevezetését nem teszi lehetővé a hatálybalépést – és értelemszerűen a kihirdetést – megelőző

időpontban. Következik ebből, hogy jogosítani, engedélyezni, kedvezményt biztosítani viszont lehet visszamenőleges *(ex tunc)* hatállyal.

A követelmények egy csoportja a jogszabályok *időbeli hatályával* kapcsolatos. A jogszabály alkalmazhatóságának időbeli kereteire, vagyis az időbeli hatályra vonatkozó jogalkotási követelmény, hogy a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. Jelentősebb, széles személyi kört érintő jogszabályok esetében, vagy ha a jogszabályt hivatásszerűen alkalmazók köre terjedelmes, és az alkalmazásnak feltétele a jogalkalmazást végző tisztviselők képzése, felkészítése az új jogi szabályozásra, a jogalkotó megfelelő felkészülési időt biztosít azzal, hogy a jogszabály nem azonnal vagy rövid időn belül lép hatályba. Például a közigazgatási hatósági eljárás új szabályozását, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt 2016. december 14-én hirdették ki, és 2018. január 1. napján lép majd hatályba.

Fő szabályként érvényesül, hogy *a jogszabály maga rendelkezik* a hatálybalépése napjáról. Ehhez képest kivételes megoldás, ha egy jogszabály a hatálybalépéséről külön jogszabály rendelkezik, aminek feltétele, hogy a szabályozás célja másként nem érhető el, és törvény így rendelkezik. Ismert és lehetséges megoldás, hogy egy jogszabálynak nem minden rendelkezése ugyanabban az időpontban lép hatályba, amit *lépcsőzetes hatálybalépésnek* neveznek. Erre példa az Mötv. amelynek rendelkezései négy különböző időpontban léptek hatályba. Egyes rendelkezései 2012. január 1-jén, míg a negyedik lépcső egy, az elfogadáskor még pontosan meg nem határozható naptári napon, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek megválasztásának napján.

A jogszabályokat addig lehet alkalmazni, ameddig hatályban vannak. Leggyakrabban a jogszabályokat új jogszabály megalkotásával és hatálybalépésével egyidejűleg *hatályon kívül* helyezik. Ebben az esetben a hatályon kívül helyezendő jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést tételesen meg kell jelölni. A jogszabályt vagy annak rendelkezését a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten álló jogszabály nem helyezheti hatályon kívül. Ideális esetben egy jogszabályt vele azonos szinten álló jogszabállyal helyeznek hatályon kívül. Ennek megfelelően mondja ki fő szabályként a jogalkotásról szóló törvény, hogy a hatályos jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést a hatályon kívül helyezni kívánt jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés megalkotására hatáskörrel rendelkező szerv helyezheti hatályon kívül.

Ettől eltérően a jogalkotásról szóló törvény ugyancsak lehetővé teszi, hogy magasabb szintű jogszabály alacsonyabb szintű jogszabályt helyezzen hatályon kívül. Így törvény hatályon kívül helyezhet kormányrendeletet, a Kormány tagjának rendeletét – a miniszterelnök miniszterelnök-helyettest kijelölő rendelete kivételével – és az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletét a rendelet kiadásában való helyettesítésére jogosult helyettesét kijelölő rendelete kivételével. Ehhez hasonlóan kormányrendelet hatályon kívül helyezheti a Kormány tagjának rendeletét akkor, ha annak megalkotására kormányrendelet adott felhatalmazást. Ha a Kormány tagjának törvény adta a felhatalmazást, akkor szükséges feltétel, hogy a törvényben adott felhatalmazás hatályát veszítse, és a tárgykör szabályozására új felhatalmazó rendelkezést ne alkossanak. Nem helyezheti hatályon kívül kormányrendelet a miniszterelnök miniszterelnök-helyettest kijelölő rendeletét. A jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés hatályát veszti akkor is, ha jogszabály *módosítja,* továbbá ha azt az Alkotmánybíróság vagy a bíróság *megsemmisíti.*

Az Alkotmánybíróság – kérelemre – megsemmisíti az Alaptörvénybe, magasabb szintű jogszabályba vagy nemzetközi szerződésbe ütköző jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést. A Kúria Önkormányzati Tanácsa a magasabb szintű jogszabállyal ellentétes önkormányzati rendeletet semmisíti meg. A jogszabály hatálya megszűnésének esete még, ha a módosító rendelkezés és a hatályon kívül helyező rendelkezés *a hatálybalépéssel végrehajtottá válik*.

A jogszabály területi és személyi hatályára vonatkozó jogalkotási követelmények rendszere nem ennyire összetett. A *területi hatály* esetén fő szabály, hogy a központi jogalkotó szervek által alkotott jogszabályok egész Magyarország területén, a helyi önkormányzat rendelete a helyi önkormányzat közigazgatási területén alkalmazható. Ezért a jogszabály területi hatályáról csak akkor kell rendelkezni, ha a fő szabály nem érvényesül. Ilyen kettő, törvényben nevesített eset a helyi önkormányzati társulás rendelete, amely a társulásban részt vevő helyi önkormányzatok közigazgatási területére terjed ki, valamint a társult képviselő-testület rendelete, amelynek területi hatálya a társult képviselő-testületben részt vevő települési önkormányzatok közigazgatási területére terjed ki. Végezetül kifejezetten rendelkezni kell a területi hatályról, ha annak alkalmazhatósági területe központi jogszabály esetén nem az egész ország, helyi jogszabály esetén nem az önkormányzat közigazgatási területe, hanem csak a teljes terület egy meghatározott része.[12]

A központi jogszabályok *személyi hatálya* fő szabály szerint kiterjed Magyarország területén minden jogalanyra, vagyis a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, valamint Magyarország területén kívül a magyar állampolgárokra. Ennek a szabálynak az ismeretében a jogalkotónak nem kell rendelkeznie a jogszabály személyi hatályáról csak akkor, ha a jogszabály hatálya a fő szabálytól eltérő személyi körre terjed ki.[13] A helyi önkormányzati rendelet személyi hatálya a helyi önkormányzat közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki. Az önkormányzati társulás rendelete esetében ez a társulásban részt vevő helyi önkormányzatok közigazgatási területén jelenti a jogalanyokat. Társult képviselő-testület által alkotott önkormányzati rendelet a társult képviselő-testületben részt vevő települési önkormányzatok közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki.

A jogalkotás követelményeiként határozza meg a jogalkotásról szóló törvény az alábbiakat:

- Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek való megfelelés;
- illeszkedés a jogrendszer egységébe;
- a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek való megfelelés;

---

12 Például a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény területi hatálya a Balaton kiemelt üdülőkörzet területére terjed ki, amely területet a törvény meghatároz. A Városligeti építési szabályzatról szóló 32/2014. (VII. 15.) Főv. Kgy. rendelet hatálya a Budapest közigazgatási területén fekvő, Hungária körút – Kacsóh Pongrác út – Hermina út – Ajtósi Dürer sor – Dózsa György út, valamint a Magyar Államvasutak Zrt. 29737 és 29834/3 helyrajzi számú vasúti területe által határolt területre terjed ki.

13 Például az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény személyi hatálya a fővárosi és megyei kormányhivatalok állami tisztviselőinek és állami ügykezelőinek állami szolgálati jogviszonyára terjed ki.

- 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;
- a jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes.

A törvényi és rendeleti jogalkotás viszonya szempontjából lényeges, vagyis a felhatalmazás alapján alkotott *végrehajtási rendeletek* megalkotására vonatkozó követelményeket az alábbiakban lehet összefoglalni. Ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat. Rögzíteni szükséges, hogy a jogszabályalkotásra adott felhatalmazás fő szabályként *jogalkotási kötelezettséget* keletkeztet. A jogalkotásról szóló törvény kimondja, hogy a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik. A *szubdelegálás tilalma* azt jelenti, hogy a felhatalmazás jogosultja maga köteles jogszabályt alkotni, a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat. A jogszabály megalkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. Nem lehet felhatalmazást adni a szabályozás tárgykörébe tartozó alapvető jogintézmények, jogok és kötelezettségek alapvető szabályainak megállapítására, a jogszabály egészének végrehajtására, valamint olyan tárgykör szabályozására, amelyet a felhatalmazást adó jogszabály nem szabályoz.

Ha a miniszteri rendelet esetében a felhatalmazásban adott jogalkotási jogosultság nem önálló, a felhatalmazásban az *egyetértési jog* jogosultját is meg kell jelölni. Miniszteri rendelet kiadására adott felhatalmazásban a felhatalmazás jogosultját *feladatkör szerint* kell megjelölni.[14] Ez a rendelkezés biztosítja, hogy a minisztériumi struktúra változása esetén, ami gyakran jár egyes minisztériumok elnevezésének a megváltoztatásával, a jogszabályokban nem szükséges módosítással követni a változásokat. Ha a felhatalmazás jogosultja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, *önkormányzati társulás* esetén – ha a társulási megállapodásban meghatározott feladat- és hatáskör a felhatalmazás tárgyának szabályozására kiterjed – az önkormányzati rendelet megalkotására a társulási megállapodásban kijelölt vagy ennek hiányában a társulás székhelye szerinti helyi önkormányzat képviselő-testülete jogosult. A rendelet megalkotásához a társulásban részt vevő helyi önkormányzat képviselő-testületének hozzájárulása szükséges. Ha a felhatalmazás jogosultja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, *társult képviselő-testület* esetén – ha az adott ügy szabályozásáról az egyes települések képviselő-testülete a helyi önkormányzatokról szóló törvény szerint nem önállóan dönt – az önkormányzati rendelet megalkotására a társulás székhelye szerinti helyi önkormányzat jogosult a társult képviselő-testület döntésének megfelelően. 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.

[14] Például nem „igazságügyi miniszter”, hanem az „igazságügyért felelős miniszter”.

5. Társadalmi részvétel a jogalkotásban

A jogalkotással szemben támasztott követelmények között lehetett volna említeni, hogy a jogalkotás során szükséges biztosítani a társadalmi részvételt. A jogszabályokkal szemben elvárás, hogy a közérdeket szolgálják, maguk is közérdekűek legyenek, és ismert az a nézet, miszerint a törvény – tágan értelmezve a jogot – a közakarat kifejezése. A társadalmi részvétel szükségességét látszik alátámasztani, hogy számos országban nem elégednek meg önmagában azzal, hogy a legmagasabb szintű jogszabályokat, vagyis a törvényeket olyan választott képviseleti szerv alkotja, amelyben elvi lehetősége van annak, hogy a társadalom egésze képviseltetve van, ezért a jogszabályalkotás folyamatába kötelező konzultációs mechanizmusokat építenek be, amelyek lehetővé teszik, hogy az érintettek részt vegyenek a jogszabályok előkészítésében.[15] Ezek a formalizált szervezeti formában működő kötelező konzultációs mechanizmusok – például bizottságok, testületek, tanácsok – ugyan lelassítják a jogalkotást, és így nem fordulhat elő, hogy egy javaslatból néhány nap alatt elfogadott törvény legyen, azonban biztosítják, hogy a különböző társadalmi csoportok, például a szakmák, a tudomány, az érdekképviseletek, a társadalmi szervezetek stb. aktívan részt vegyenek a jogalkotásban.

Magyarországon a jogalkotásról szóló törvény rendelkezik a jogalkotásban való társadalmi részvételről. Előírja, hogy a jogszabály előkészítője a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvényben meghatározottak szerint gondoskodik arról, hogy a jogszabály tervezete megismerhető és véleményezhető legyen. Ennek következtében a társadalmi részvétel szabályait külön törvény határozza meg. Ez a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény.

A társadalmi egyeztetés azt jelenti, hogy a jogszabálytervezeteket természetes személyek és nem állami, valamint nem önkormányzati szervek és szervezetek véleményezik. Az állami és önkormányzati szerveknek külön jogszabályok biztosítanak véleményezési jogosultságot, amitől megkülönböztetjük a közigazgatási egyeztetés során érvényesülő véleményezést, illetve észrevételezést. A közigazgatási egyeztetés szabályait a 3. pont részletesen tárgyalta.

Annak ellenére, hogy a társadalmi egyeztetés és annak törvényi szintű szabályozása is törvényi követelmény, maga a társadalmi egyeztetés meglehetősen *korlátozott*. A törvény számos olyan esetet határoz meg, amikor a társadalmi egyeztetés nem kötelező vagy egyenesen tilos. A különleges jogrendben alkotható jogszabályok előkészítése során nem kötelező a társadalmi egyeztetés, amely szabály racionalitásához nem is férhet kétség. Az a megszorítás már sokkal inkább illethető kritikával, hogy a társadalmi egyeztetés *kizárólag a miniszterek által előkészített* jogszabálytervezetek és a miniszterek által előkészített jogszabálytervezetek megalapozását szolgáló szabályozási koncepciók készítése során lehetséges. Következésképpen társadalmi egyeztetésre csak a központi közigazgatási szervek közül a Kormány és annak tagjainak rendeletalkotása, illetve az olyan törvények előkészítése során kerülhet sor a társadalmi egyeztetésre, amikor a törvénytervezetet a Kormány fogadja el és terjeszti a törvényjavaslatot az Országgyűlés elé.

---

15 Erről részletesen lásd Vértesy László (2016): The Public Participation in the Drafting of Legislation in Hungary. *International Public Administration Review,* Vol. 14. No. 4. 115–135. Elérhető: www.fu.uni-lj.si/fileadmin/usr-files/MRJU/MRJU-2016-4-December-zaSplet.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 12. 04.)

Ebből következik, hogy az *egyéni képviselői indítványra* előterjesztett – ugyanúgy, mint az országgyűlési bizottság és a köztársasági elnök által előterjesztett – törvényjavaslatokat *nem kell* társadalmi egyeztetésnek alávetni. Ez komoly hiányossága a hazai szabályozásnak, mert így a társadalmi egyeztetés viszonylag egyszerűen megkerülhető.

Annak ellenére, hogy fő szabályként a törvény, a kormányrendelet és a miniszteri rendelet *tervezetét és indokolását* – a törvény esetén a fent említett kivétellel – társadalmi egyeztetésre kell bocsátani, a kivételek száma és meghatározásuk jogtechnikai megoldása relativizálja a kötelező szabályt. A kivételek két nagy csoportra oszthatók. Vannak esetek, amikor nem kötelező a társadalmi egyeztetés, más esetekben kifejezetten tilos. *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. Ezenkívül a jogszabály tervezetét nem kell társadalmi egyeztetésre bocsátani, ha annak sürgős elfogadásához kiemelkedő közérdek fűződik. Utóbbi esetben „a kiemelkedő közérdek" a határozatlan jogi fogalmak tankönyvi példájaként széles lehetőséget tár a jogalkotó számára, hogy megkerülje a társadalmi egyeztetést. Ebben az esetben ugyan nyilvános a jogszabálytervezet, de nem bocsátják társadalmi egyeztetésre. A jogszabálytervezet koncepciója, magának a jogszabály tervezetének társadalmi egyeztetésre bocsátását megelőzően, a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter döntése alapján társadalmi egyeztetésre bocsátható. Tilos társadalmi egyeztetésre bocsátani a jogszabálytervezetet vagy a koncepciót, ha az egyeztetés Magyarország különösen fontos honvédelmi, nemzetbiztonsági, pénzügyi, külügyi, természetvédelmi, környezetvédelmi vagy örökségvédelmi érdekeinek védelmét veszélyeztetné. A tilalom meghatározását megint csak éles kritika illetheti tekintettel arra, hogy ezeknek a feltételeknek a fennállását jogszabály egzakt módon nem szabályozza.

A társadalmi egyeztetésnek három formája van: általános egyeztetés, közvetlen egyeztetés és egyéb formák. Az *általános egyeztetés* a társadalmi egyeztetés keretében – a fent meghatározottak szerint – minden esetben kötelező. Ennek keretében a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter egy erre a célra a világhálón létrehozott *honlapon* megadott elérhetőségen keresztül biztosítja a véleményezést. A társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezetet vagy koncepciót közzé kell tenni a honlapon. A tervezettel együtt közzé kell tenni a jogalkotásról szóló törvényben meghatározott előzetes hatásvizsgálat összefoglalóját. A tervezetről, koncepcióról a honlapon megadott elektronikus levélcímen keresztül *bárki* véleményt nyilváníthat. A vélemények beérkezéséről visszaigazolást kell küldeni. A névtelenül beérkezett véleményeket azok figyelembevétele nélkül törlik.

A törvény nem határoz meg pontos határidőt a véleményezésre. A jogszabálytervezetet 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 és a vélemények kifejtéséhez, továbbá a jogszabály előkészítőjének arra, hogy a beérkezett véleményeket, javaslatokat érdemben mérlegelhesse. A „megfelelő idő", amit biztosítani kell, a gyakorlatban bármilyen – rövid – időtartam is lehet. A rövid határidő azért is reális, mert a törvény kimondja, hogy a véleményezési határidő megegyezik a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátás során megállapított határidővel, valamint még az ettől való eltérés is lehetséges: kivételes esetben a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter ettől eltérő időtartamot is meghatározhat.

Az egyeztetés keretében beérkezett véleményeket a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter mérlegeli, azokról, valamint az elutasított vélemények esetében az elutasítás indokairól *tipizált összefoglalót* készít, majd azt a honlapon a véleményezők listájával együtt közzéteszi. Egyedi válaszadási kötelezettség nem terheli a minisztert. A közzétett törvénytervezethez beérkezett véleményeket a törvényjavaslatot tárgyaló országgyűlési bizottság kérésére a bizottság részére hozzáférhetővé kell tenni. Az általános egyeztetés keretében a jogszabály hatályosulásával kapcsolatos észrevételeket, problémákat, valamint a jogszabály módosítására vonatkozó javaslatokat is bárki jelezheti a jogszabály előkészítőjének a jogszabály hatálybalépését követően.

A *közvetlen egyeztetésben* olyan személyek, intézmények és szervezetek véleményezik a jogszabálytervezeteket, akiket a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter von be az egyeztetésbe. A részvételt olyan stratégiai partnerségi megállapodások teszik lehetővé, amelyeket a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter alakít ki. A stratégiai partnerek olyan szervezetek, amelyek egy adott jogterület szabályozásának előkészítésében széles társadalmi érdeket jelenítenek meg, vagy az adott jogterületen tudományos tevékenységet végeznek és önkéntes alapon készek az együttműködésre. A törvény nem kizárólagosan határozza meg, hogy a stratégiai partnerek elsősorban civilszervezetek, egyházak, szakmai és tudományos szervezetek, országos nemzetiségi önkormányzatok, érdek-képviseleti szervezetek, köztestületek, valamint a felsőoktatási intézmények képviselői. A stratégiai partner a megállapodásban azt is vállalja, hogy a közvetlen egyeztetés során az adott jogterülettel foglalkozó, stratégiai partnerséggel nem rendelkező szervezetek véleményét is megjeleníti. A stratégiai partnereken kívül a miniszter másokat is bevonat a közvetlen egyeztetésbe, illetve kérelemre lehetőséget biztosíthat számukra a meghatározott jogszabály véleményezésében való részvételre.

Felhasznált irodalom

Brunner, Georg (1993): Jogalkotás a jogállamban. *Magyar jog,* 40. évf. 5. sz. 262–268.

Madarász Tibor (1992): *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Budapest, Tankönyvkiadó.

Montaner Cosculluela, Luis (2008): *Manual de Derecho Administrativo. Tomo I.*

Rácz Attila (1990): *A törvényesség és a közigazgatás.* Budapest, Akadémiai Kiadó.

Szamel Katalin (2007): A jogalkotó közigazgatás. In Lőrincz Lajos szerk.: *Közigazgatási jog.* Budapest, HVG–ORAC. 207–220.

Takács Albert (2013): A közigazgatás működését megalapozó jogi eszközök. In Temesi István szerk.: *A közigazgatás funkciói és működése.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó. 78–97.

Verebélyi Imre (2004): A regulációs és a deregulációs tevékenység alapvető kérdései. *Magyar Közigazgatás,* 54. évf. 12. sz. 705–712.

Vértesy László (2016): The Public Participation in the Drafting of Legislation in Hungary. *International Public Administration Review,* Vol. 14. No. 4. 115–135. Elérhető: www.fu.uni-lj.si/fileadmin/usr-files/MRJU/MRJU-2016-4-December-zaSplet.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 12. 04.)

Waline, Jean (2008): *Droit administratif.* Paris, Dalloz.

V. A közigazgatási jog alanyai

Temesi István

A jog magatartásszabályok összessége. A közigazgatási jog a közigazgatás és más jogalanyok – magánszemélyek, szervezetek, állami szervek, közöttük közigazgatási szervek – kapcsolatát rendezi. A jognak és a közigazgatási jognak ebből a lehetséges definíciójából is adódik a kérdés, hogy kinek, kiknek a magatartását szabályozza a jog és azon belül a közigazgatási jog, illetve kik között jön vagy jöhet létre ez a szabályozott kapcsolat. A jogágak abban is különbözhetnek egymástól, hogy erre a kérdésre eltérő választ adnak. Ebből kiindulva szükséges megismerni a jogalanyiság és a közigazgatási jog alanyainak alapvető kérdéseit. Ennek a fejezetnek célja a közigazgatási jog alanyainak a megismertetése. Ezt megelőzően és annak tudatában, hogy a jogban nincs egységes jogalanyiságfogalom, vagyis a különböző jogágak jogalanyisága eltérő, szükséges rögzíteni, hogy közigazgatási jogalanyiság nem fedi az elsőként bemutatásra kerülő polgári jogi jogalanyiságot. A polgári jogi jogképesség jóllehet nem közigazgatási jogi kérdés, legalább alapszintű ismerete szükséges a közigazgatási jogalanyiság és jogviszonytan megértéséhez. Tekintettel arra, hogy a közigazgatási jog alanyai közül az egyik a közigazgatási jogviszonyban egy – tágan értelmezett – közigazgatási szerv, ez a fejezet bemutatja a közigazgatási szervek rendszerét és egymáshoz való viszonyát is.

1. A jogalanyok

Magyarország Alaptörvénye kimondja, hogy minden ember jogképes. Az Alaptörvény rendelkezik arról is, hogy minden embernek vannak sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogai, amely jogok lehetnek egyéni és közösségi jogok. Az alapvető jogai mellett az embernek vannak alapvető kötelezettségei is. Tehát az ember – mint természetes személy –jogalany. Jogai és kötelességei lehetnek, amit a Polgári törvénykönyv jogképességnek nevez. A jogképesség az embert, ha élve születik, fogamzásának időpontjától illeti meg és a halállal szűnik meg.

Jogalany nem csak *természetes személy* lehet. Ez abból is következik, hogy az Alaptörvény nem csak az ember jogalanyiságáról rendelkezik. Jogalanyokat létrehozhat az ember is, illetve az ember által létrehozott jogalanyok – jellemzően *szervezetek* – maguk is hozhatnak létre jogalanyokat. Az Alaptörvény szerint a törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nemcsak az emberre vonatkoznak. Következésképpen a jogalanyok – másképpen fogalmazva a személyek – fogalomkörén belül a természetes személyt, vagyis az embert megkülönböztetjük az egyéb jogalanyoktól, amelyek emberek által létrehozott szervezetek. Ilyen

szervezet a *jogi személy,* amely – ismét csak a polgári jog szabályai szerint – *jogképes:* jogai és kötelezettségei lehetnek. A jogi személy jogképessége kiterjed minden olyan jogra és kötelezettségre, amely jellegénél fogva nem csupán az emberhez fűződhet. A jogi személy törvényben meghatározott típusban, törvény által nem tiltott tevékenység folytatására és cél elérése érdekében alapítható és működtethető, továbbá saját névvel, székhellyel, tagjaitól, illetve alapítójától elkülönített vagyonnal, valamint az ügyvezetését és képviseletét ellátó szervezettel kell rendelkeznie.

Abból, hogy egy személynek jogai és kötelezettségei vannak, még nem következik egyenesen az, hogy ő maga *képes jogokat szerezni* és kötelezettségeket vállalni. A polgári jog ezt az emberre vonatoztatva a *cselekvőképesség* fogalmával fejezi ki: aki cselekvőképes, maga köthet szerződést vagy tehet más jognyilatkozatot. Ez alatt a polgári jog hatálya alá tartozó nyilatkozatokat és szerződéseket kell érteni, amiből következik, hogy a cselekvőképesség polgári jogi fogalom, valamint, hogy más jogágban nem feltétlenül értelmezhető vagy másképp értelmezhető. A cselekvőképesség a szervezetekre nem értelmezhető. Azt, hogy egy szervezet képes-e jogokat szerezni és kötelezettségeket vállalni, a jogi szabályozás határozza meg. A jogi személyek esetén ez egyértelmű: jogképessége kiterjed minden olyan jogra és kötelezettségre, amely jellegénél fogva nem csupán az emberhez fűződhet. Vannak azonban olyan szervezetek, amelyek nem rendelkeznek jogi személyiséggel. Ebben az esetben, ha jogszabály jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket polgári jogi jogalanyisággal ruház fel, e jogalanyokra a jogi személyek általános szabályait kell megfelelően alkalmazni. A polgári jogi jogalanyiság azt jelenti, hogy az adott személy a polgári jog szerinti jogok és kötelezettségek alanya. Jogokat és kötelezettségeket azonban nemcsak a polgári jog szabályai szerint lehet szerezni, illetve vállalni. Jogokat és kötelezettségeket keletkeztethetnek közjogi jogi normák is, ami megalapozza a *közjogi jogalanyiság* létjogosultságát, egyben eltérését a polgári jogi (magánjogi) jogalanyiságtól. A polgári jogi jogalanyiság és a közjogi jogalanyiság tehát eltérnek egymástól, vagyis nem biztos, hogy a közjog valamely alanya, például egy közigazgatási szerv – amely döntéseket hoz és maga is köteles döntéseket végrehajtani – köthet polgári jogi szerződést is.

A közjogi jogalanyiságot az alapozza meg, hogy a jogalanyt közjogi jogi norma hozza létre és – analóg módon a polgári jogi jogalanyisággal – közjogi jogai és kötelezettségei lehetnek. További kérdés, hogy a közjogi jogalany cselekedhet-e önállóan. Ennek megválaszolásához először a közjogi cselekvés mibenlétét szükséges meghatározni. A közjogi cselekvés lényegi eleme az a képesség, hogy az erre jogszabállyal felhatalmazott, tehát közhatalmi jogosultsággal – impériummal – rendelkező személy vagy szervezet az állam nevében olyan döntéseket hoz, amelyekkel közfeladatok ellátása érdekében *egyoldalúan* más jogalanyok jogi helyzetét – vagyis jogait és kötelességeit – érintő döntéseket hoz, más szóval *közhatalmat gyakorol.* Lényeges eleme az ilyen felhatalmazásnak, hogy a tartalmát alkotó jogosultság egyben cselekvési kötelezettség is. A közhatalmat gyakorló közjogi jogalanynak ezt a mindig jogszabály által meghatározott cselekvési jogosultságát és egyben kötelezettségét nevezik hatáskörnek. A *hatáskör* gyakorlóját nevezzük a hatáskör címzettjének, aki, illetve amely a *közjogi jogi személy.*

A közjogi jogi személyek lehetnek szervezetek[1] vagy szervek.[2] A közjogi jogi személy kifejezést a pozitív jog nem ismeri.[3]

A hatáskör tehát jogosultság és egyben kötelezés a közhatalmi cselekvésre, amely tartalmilag a közjogi jogi személy feladatainak ellátásához szükséges jogi eszközök összességét jelenti. A jogi eszköz azt jelenti, hogy képes jogi hatás kiváltására, vagyis más jogalany számára jogot vagy kötelezettséget keletkeztet, szüntet meg vagy módosít. A közjogi jogi személyiséget, így a közigazgatási szervek közjogi jogi személyiségét a hatáskör alapozza meg. Közjogi jogi személy tehát az a szerv, amelyet jogszabály hatáskör címzettjeként határoz meg. Ezzel szemben a hatásköri jogszabály nem alapozza meg a közjogi jogi személy polgári jogi jogalanyiságát – jogi személy mivoltát – is. Másképpen fogalmazva, a közjogi személyeknek lehetnek nem közjogi – hanem értelemszerűen magánjogi (polgári jogi) – jogosultságaik és kötelezettségeik. Ez magától értetődik, ha egy közjogi személy egyben rendelkezik polgári jogi jogi személyiséggel is. A közjogi személy nem lehet, vagy nem lehetne a magánjog alanya polgári jogi jogi személyiség nélkül, mert a hatásköri felhatalmazás a magánjogi viszonyokban való részvételre nem jogosít.

A közjogi személyek jogállását Magyarországon speciális jogi szabályozás állapítja meg, vagyis nincs egyetlen ilyen, általános jogszabályi rendelkezés. E tekintetben a Polgári törvénykönyv úgy rendelkezik, hogy az *állam* a polgári jogi jogviszonyokban jogi személyként vesz részt, amelyet az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter képvisel. Az állam tehát magánjogi jogi személy ugyan, de az egyes állami szervek, így a közigazgatási szervek polgári jogi jogalanyisága elválik az állam polgári jogi jogalanyiságától. Tehát az egyes közigazgatási szervek polgári jogi jogalanyiságát speciális jogszabályi rendelkezések alapozzák meg. E speciális rendelkezések egyike az államháztartásról szóló törvényben található. Az államháztartásról szóló törvény vezeti be a *költségvetési szerv* fogalmát, amely kimondja, hogy a költségvetési szerv – jogszabályban vagy alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására létrejött – jogi személy. Következésképpen minden közigazgatási szerv, amelyet jogszabály vagy az alapításáról rendelkező okirat (alapító okirat) költségvetési szervnek minősít, egyúttal polgári jogi jogi személyiséggel is rendelkezik. Nem minden közigazgatási szerv minősül költségvetési szervnek. Ezekben

---

1 A szervezet fogalmának részletes kifejtésére e tankönyvben nincs lehetőség, és általában a közigazgatási jog stúdiuma keretébe sem fér bele. Ezért elegendő utalni arra, hogy a szervezet fogalmát a szociológia részletesen kidolgozta, és a közigazgatási szakemberképzés keretei között ez leginkább az igazgatási ismeretek – a közigazgatás-tudomány vagy a szervezés – feladata. A szervezet fogalmára részletesen lásd Weber, Max (1987): *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai 1. Szociológiai kategóriatan*. Budapest, KJK. 72 és köv. oldalak.

2 Utóbbi, vagyis a szerv lehet szervezet, de nem feltétlenül az, és lehet egyszemélyi vezető. A kormány például egy állami szerv, azon belül is testületi szerv anélkül, hogy szervezet volna. Van jogszabályban meghatározott feladat- és hatásköre, következésképpen közjogi jogi személy. A jegyző közigazgatási szerv, feladat- és hatáskörét jogszabályok határozzák meg, és közjogi jogi személy, azonban nem szervezet. A minisztérium szervezet, de önálló feladat- és hatásköre nincs, mert azt a miniszter gyakorolja. Végezetül a helyi önkormányzat szerv és szervezet is egyben, és vannak önkormányzati szervei.

3 A jogszabályok a „jogi személy" kifejezést ismerik és használják, mégpedig abban az értelemben, ahogyan arról a Polgári törvénykönyv rendelkezik. Ezért nem szerencsés – a jogirodalomban egyébként elterjedt – „közjogi jogi személy" kifejezés használata. Ugyanakkor a „közjogi jogi személy" kifejezést nem lehet kiváltani a „közjogi jogalannyal", mert utóbbi tágabb fogalom, hiszen a közjogi szabályozásnak alanya lehet az ember is.

az esetekben az adott szervet létrehozó jogszabály rendelkezhet arról, hogy az adott szerv – polgári jogi – jogi személy-e.[4]

Jóllehet a Polgári törvénykönyv szerint a jogi személy jogképessége kiterjed minden olyan jogra és kötelezettségre, amely jellegénél fogva nem csupán az emberhez fűződhet, a közjog alanyai nem rendelkeznek olyan cselekvési szabadsággal, mint a magánjogi szabályozás alapján létrehozott szervezetek. Másképp fogalmazva, magánjogi jogképességük korlátozott, például nem szerződhetnek szabadon, gazdasági tevékenységet folytathatnak ugyan, de kizárólag a jogszabály által meghatározott feladataik ellátásának alárendelten. Szabályként érvényesül továbbá, hogy az egyes közigazgatási szervek jogaikat a polgári jogi személyiségük keretében csak az államháztartási törvényben meghatározottak szerint, illetve a költségvetési eszközeiket illetően gyakorolhatják. Ennek ellenére a magánjog alanyai számára a jogügyletek és a forgalom biztonságának biztosítása érdekében a Polgári törvénykönyv úgy rendelkezik, hogy az államot és az államháztartás részét képező jogi személyt a polgári jogi jogviszonyból fakadó kötelezettsége költségvetési fedezet hiányában is terheli. Korlátozott a közigazgatási szervek tulajdonjoga is, mert tulajdonukkal nem rendelkezhetnek úgy, mint a magánszemélyek és a magánjogi jogi személyek. Ezt az állami vagyonról és a nemzeti vagyonról szóló törvények korlátozzák. Végezetül a polgári jogi jogalanyiság része a bíróság előtti részvétel a polgári jogi jogvitákban, amit perképességnek vagy polgári eljárásjogi jogalanyiságnak neveznek. A polgári jogi jogalanyisággal rendelkező szervezetek perképesek.

Az egyes közigazgatási szervek jogalanyiságán kívül a közjog alanyainak jogalanyisága még egy kérdést vet fel. Ez *az állam jogalanyisága*. Az állam jogalany, ami nem csupán abból ered, hogy jogai és kötelezettségei lehetnek, illetve vannak, hanem abból is, hogy ezt a pozitív jog kimondja. Utóbbi természetesen csak jogi síkon érvényesül, a gyakorlatban az állam jogalanyisága a főhatalomból vezethető le, amit gyakorol a területén élő népesség, illetve az állami főhatalom alá tartozó személyek felett. Ez azt jelenti, hogy az állami akaratnak az állam területén lévők engedelmeskednek. Maga az állami főhatalom is azt jelenti, hogy az állam döntéseket hozhat, amely döntések más jogalanyok jogait és kötelezettségeit meghatározzák, valamint képesek ezeket a döntéseket érvényesíteni, illetve képesek a döntések érvényesítését kikényszeríteni. Ezek az állami főhatalom keretében meghozott döntések részben általános magatartási szabályok, részben ezek egyediesítését megvalósító parancsok, ami azt jelenti, hogy az állami főhatalom a jogalkotásban és a jogalkalmazásban mutatkozik meg. További jellemzője az állami főhatalomnak, hogy kizárólagos. A jogalkotás és a jogalkalmazás állami monopólium, amelyek gyakorlását az állam átengedheti nem állami szerveknek is. Az állami főhatalom keretében hozott döntések további jellemzője, hogy azok egyoldalúak, tehát egy állami döntés meghozatalához és érvényesítéséhez nem szükséges a többi jogalany egyetértése. Ebben az egyoldalú kapcsolatban tartalmi elem, hogy az állam más jogalanyok létezéséről vagy megszűnéséről, tehát más jogalanyok jogalanyiságáról is dönthet. Példaként hozható, hogy az állam a maga által alkotott jogszabályban határozza meg a jogi személy fogalmát, típusait és létrehozásának feltételeit, miközben maga is hoz létre

[4] Így rendelkezik például az Mötv., amelynek 41. § (1) bekezdése kimondja, hogy a helyi önkormányzat jogi személy. A 87. § úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatok képviselő-testületei megállapodhatnak abban, hogy […] jogi személyiséggel rendelkező társulást hoznak létre. A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 15. § (1) bekezdése szerint a térségi fejlesztési tanács jogi személy.

jogi személyeket. Az állam mint jogalany tehát minden más jogalany számára meghatároz jogokat és kötelezettségeket, miközben meghatározza a saját maga jogait és kötelezettségeit, és a saját maga jogalanyiságát hozza létre.

Az állami főhatalom egy és oszthatatlan. Nem így annak gyakorlása. Következésképpen megkülönböztetjük az állam jogalanyiságát az egyes állami szervek jogalanyiságától. Az állam jogalanyiságának megjelenését pedig meg kell különböztetni külső és belső viszonylatban. A külső viszonylat az államok közötti kapcsolatot jelenti. Egy adott állam más államokkal való viszonyában cselekvő jogalanyként lép fel, például szerződést köthet egy másik állammal, egyezményekhez, és ezáltal államok – nemzetközi – közösségéhez csatlakozhat. Annak ellenére, hogy az így szerzett jogok és vállalt kötelezettségek alanya maga az állam, azt a jogszerzést vagy kötelezettségvállalást eredményező aktus megtételében valamely jogszabályban megjelölt szerve – például államfő, kormányfő, külügyminiszter stb. – képviseli. Belső viszonylaton az államon belüli viszonyokat kell érteni, és ezekben – az állam egységes jogalanyisága ellenére – nincs egységes állami fellépés. Az államot attól függően, hogy mi az állami cselekvés tárgya, különböző állami szervek jelenítik meg. Ez a cselekvési jogosultság és kötelezettség alapozza meg a különböző állami szervek jogalanyiságát. Azt, hogy az állam jogalanyiságát belső viszonylatban ki vagy mi jeleníti meg, vagyis ki vagy mi képviseli az államot, a jogszabályba foglalt hatásköri szabályok határozzák meg azzal, hogy a hatáskörét gyakorló állami szerv mögött mindig az állam mint egységes jogalany áll. Ebből következik, hogy egy konkrét állami feladatot mindig egy hatásköri felhatalmazással bíró állami szerv jogosult ellátni az állami szervek közötti munkamegosztás eredményeképpen.

Az állami szervek *hatásköre* voltaképpen annak a *szakmai munkamegosztásnak* az eredménye, amely azt teszi lehetővé, hogy az állami feladatokat a jogállamiság követelményeinek – így a hatalommegosztás elvének – és a specializáció követelményének megfelelően különböző, az adott feladat ellátására létesített és a feladat ellátását biztosító jogi eszközökkel felruházott állami szervek ellássák. Valamennyi állami szervet azzal a céllal hoznak létre, hogy egy adott állami feladatot ellásson, ám minden ilyen esetben az adott állami szerv nemcsak egy feladatot, hanem több, összetartozó feladatot lát el, amit feladatkörnek neveznek. Az állami szerveknek tehát feladatköre van, amelyet állami feladatok alkotnak. Megfordítva a tétel nem feltétlenül igaz, mert nem minden állami feladatot (közfeladatot) állami szervek látnak el. Éppen az állami feladatok körén belül, egyes közigazgatási feladatok ellátásával az állam megbízhat nem közjogi jogalanyokat is, vagyis a magánjog alanyait, mint például egyesületeket, alapítványokat, vállalkozásokat, egyházakat stb. Maradva az állami szervek által ellátott állami feladatoknál, azok szakmai alapú elosztása eredményezi a hatáskörök megosztását. Ezt jogszabályok rendezik, és hatásköri rendszernek nevezik. A hatáskörök megosztásának jogszabályi rendje azt jelenti, hogy minden állami feladat ellátásának megvan a jogosultja és egyben kötelezettje, más szóval a felelőse, beleértve, hogy egy feladatnak egy felelőse kell, hogy legyen és minden feladatnak ki kell jelölni a felelősét, aki azt köteles ellátni, és ennek elmaradása jogi eszközökkel számon kérhető. Azonban a gyakorlatban a hatáskör megosztása nem mindig zökkenőmentes. Előfordul, hogy ugyanazon feladat ellátását két állami szerv is magáénak tudja, amit hatásköri vitának vagy hatásköri összeütközésnek neveznek. A *hatásköri vita* negatív értelemben is előfordulhat: a feladat ellátását egyetlen állami szerv sem tartja magára nézve kötelezőnek. A hatásköri viták eldöntésére – bizonyos államokban – ismert

jogintézmény az úgynevezett hatásköri bíróság. Magyarországon nincs hatásköri bíróság. A közigazgatási hatóságok közötti hatásköri összeütközés esetén a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság hoz döntést. Ha a hatásköri összeütközés nem két közigazgatási szerv között alakul ki, akkor az Alkotmánybíróság dönt.

A hatásköri rendszer a közigazgatásban szakmai alapon osztott. Ennek megfelelően jönnek létre a közigazgatásban a különböző *igazgatási ágazatok.* A közigazgatási szervek többsége hatáskört csak egy igazgatási ágazaton belül gyakorol, mégpedig azon az igazgatási ágazaton belül, amelyhez tartozik. Ezt, azaz az ágazati szervek hatáskörét *különös hatáskörnek* nevezik. Minden ágazat élén végső soron egy minisztert találunk, aki az ágazat irányításáért felelős. A különös hatáskörrel állítható szembe az *általános hatáskör.* Az általános hatáskörű szerv hatáskörét nem egy, hanem minden vagy több ágazatra kiterjedően is gyakorolhatja. Általános hatáskörű szerv a kormány és a kormány általános hatáskörű szerve, a fővárosi és megyei kormányhivatal, valamint a helyi önkormányzat is. Egy ágazat hatásköri szintekre tagozódik, amit *vertikális hatáskörmegosztásnak* nevezünk. Például az adóigazgatási feladatok ellátását az erre szakosodott szervek között, valójában az adóigazgatási szerven belül, megosztják és a különböző szinteken – így helyi, területi, országos szinten a helyi, területi és országos adóigazgatási szervek – különböző feladatokat látnak el. Az is lehetséges, hogy több közigazgatási szerv egy adott ügyben közösen gyakorolja a hatáskörét, közösen hoznak döntést. Ez az *osztott döntés.* Ez kétféleképpen lehetséges. Egyrészt, ha két, önálló, egymással mellérendeltségi viszonyban álló szerv közösen gyakorolja a hatáskörét, például az egyik hatóság döntéséhez jogszabály előírja egy másik hatóság hozzájárulását. Ezt nevezik *horizontális hatáskörmegosztásnak.* A hatáskört gyakorolhatják közösen egymással hierarchikus kapcsolatban álló szervek is, ilyen például az előzetes hozzájáruláshoz vagy véleményezéshez kötött döntés.

Végül a hatáskör elosztása lehetséges földrajzi alapon is, amit a magyar jogirodalom *illetékességnek* nevez – szemben számos más országgal, ahol a „területi hatáskör" kifejezést használják. Munkamegosztás van tehát az azonos hatáskörrel rendelkező közigazgatási szervek között területi alapon. Ugyanazon ügyekben, ugyanazon hatáskörrel rendelkező szervek – például a települési önkormányzatok – közül az jogosult és egyben köteles eljárni, amelyiknek illetékessége is van az ügyben.

Az állami és azon belül a közigazgatási szervek jellemzője a cselekvési kényszer, ami azt jelenti, hogy a hatáskörükbe utalt feladatokat kötelesek ellátni. Ez tágan értelmezve azt is jelenti, hogy hatáskörüket nem ruházhatják át más jogalanyra, amit a *hatáskör-átruházás tilalmának* nevezünk. A tilalmat az magyarázza, hogy a hatáskört jogszabály ruházza az azt ellátni köteles szervre. Ezért hatáskört átruházni csak akkor lehet – és ez a kivétel a fő szabály alól – ha ezt jogszabály kifejezetten megengedi. Példa a hatáskör átruházására az Mötv., amely kifejezetten megengedni, hogy a képviselő-testület a törvényben meghatározott kivételekkel hatásköreit a polgármesterre, a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházza azzal a feltétellel, hogy a hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, és a hatáskört visszavonhatja, valamint, megtiltja az átruházott hatáskör további átruházását.

Úgy, ahogyan a hatáskört, illetve újabb hatásköröket egy szervnek megállapítanak a jogszabályok, azok állományát jogszabály csökkentheti vagy akár meg is szüntetheti. Azt gondolnánk, hogy egy szerv valamennyi hatásköri jogosultságának megvonása értelmetlen, mert ebben az esetben a szerv létjogosultsága is megszűnik, ezzel szemben találunk példát

olyan közigazgatási szervekre, amelyek hatáskörének állománya olyan nagymértékben csökkent, hogy gyakorlatilag kiüresedett. A másik oldalról nézve adódik a kérdés, hogy mi történik akkor, ha egy közigazgatási szervet megszüntetnek. Ebben az esetben, hacsak nem azért szüntetik meg, mert valamennyi feladata megszűnt, a szerv megszüntetéséről rendelkező jogszabályban rendelkezni kell arról, hogy a szerv – és ezzel jogalanyiságának – megszűnését követően ki, illetve melyik szerv fogja ellátni a feladatokat, kire száll át a hatáskör. Ezt nevezik *hatásköri jogutódlásnak.* Tág értelemben az is a hatásköri jogutódlás fogalomkörébe tartozik, ha nem egy megszüntetett közigazgatási szerv hatáskörének átszállásáról rendelkezik a jogszabály, hanem egy közigazgatási szerv bizonyos hatásköreinek gyakorlását más közigazgatási szerv veszi át. Így például a járási hivatalok számos korábbi jegyzői hatáskörbe utalt feladatot vettek át.

A közigazgatási szerv hatáskörének, azaz közjogi jogosultságainak változása nem jelenti egyúttal azt is, hogy magánjogi jogosultságai is megváltoznak. A közjogi jogalanyok magánjogi jogosultságai nem képezik a hatáskör részét, céljuk nem a közhatalom gyakorlása, hanem elősegítik a közhatalmi feladatok ellátását. Visszatértünk tehát oda, hogy a közjogi jogalanyok közjogi és magánjogi jogi személyisége elválik egymástól. Következésképpen, ha egy közigazgatási szerv feladat- és hatáskörének egy részét a jogszabály áthelyezi egy másik közigazgatási szervhez, vagy megszünteti a szervet és rendelkezik a közigazgatási jogi jogutódlásról, a jogszabályban arról is rendelkeznie kell, hogy mi lesz az adott szerv magánjog által szabályozott aktusainak a sorsa. Tehát a közigazgatási jogi jogutódláson kívül a magánjogi jogutódlásról külön rendelkezni kell, mert utóbbi automatikusan nem osztja az előbbi sorsát.

2. A közigazgatás szervezetrendszere

A közjogi jogalanyiság főbb kérdéseinek áttekintését követően szükséges áttekinteni a közigazgatási szervek alkotta rendszert. A joghoz kötöttség elve érvényesül a közigazgatási szervezet létrehozásában, felépítésében és működtetésében is. Ebből adódóan a jogi szabályozás határozza meg, hogy mi minősül közigazgatási szervnek, másképp fogalmazva, hogy *melyek a közigazgatási szervek* és ezek *milyen viszonyban* vannak egymással, illetve milyen a *belső felépítésük,* szervezeti rendjük. Ezeket a kérdéseket rendező jogi szabályozás nem egységes, vagyis nincs egy egységes közigazgatási szervezeti jogszabály, amely logikailag rendezetten és meghatározott struktúrában a közigazgatás egészére kiterjedően rendelkezne a közigazgatási szervek rendszeréről. Ezt több különböző szintű jogszabály határozza meg. A vonatkozó szabályozás összetett, heterogén, többszintű, vegyes joganyag, amelyben keverednek az anyagi és az eljárási normák. Magyarországon nem beszélhetünk tehát egységes közigazgatási szervezeti jogról. A közigazgatás mint szervezet jogi szabályozásának jelentőségét adja, hogy szervezeti keretet ad a közigazgatási tevékenység ellátásának, *kiszámíthatóvá és áttekinthetővé* teszi a közigazgatási szervek rendszerét és működését. Az átlátható közigazgatási szervezet az állampolgárok számára a közigazgatás jogszerű működésének az egyik garanciája, a kormányzat, illetve a közigazgatást irányító politika számára pedig hatékonyan működtethető közigazgatást hoz létre.

A közigazgatás jogi szabályozása magában foglalja a közigazgatási szervek *típusaira* vonatkozó joganyagot. Ez határozza meg, hogy milyen közigazgatási szervek vannak,

más szóval melyek a közigazgatási szervek és azok milyen elvek szerint szerveződnek, illetve hozhatók létre. Ettől meg lehet különböztetni a *területszervezés jogát,* vagyis azt a joganyagot, amely azt határozza meg, hogy ki jogosult közigazgatási szerveket létrehozni. A közigazgatási jog szabályozza továbbá a közigazgatási szervek *külső kapcsolatrendszerét,* tehát azt, hogy az egyes közigazgatási szervek milyen viszonyban vannak egymással – ami lehet irányítás, felügyelet vagy ellenőrzés – továbbá azt, hogy milyen a közigazgatási szervek *vezetési rendje* és *belső struktúrája.* Mindezeket a közigazgatási jog anyagi jogi normái szabályozzák. Ehhez képest a közigazgatási jogtudomány ismeri a *szervezeti norma* fogalmát, amelyet az alaki jogi norma egyik típusaként jelöl meg.[5] A szervezeti normák, amelyek a szervezet belső szervezeti felépítését szabályozzák, vagyis a szervezeten belüli egységeket és azok egymáshoz való kapcsolatát, megjelenhetnek egy jogszabályon belül olyan anyagi jogi normákkal együtt, amelyek szintén szervezeti viszonyokat szabályoznak. Összességében tehát a közigazgatási szervezetrendszerre vonatkozó joganyag legtágabban értelmezve nagy terjedelmű, heterogén és más, nem a szervezeti kérdéseket szabályozó normákkal együtt, vegyesen jelenik meg. Például egy jogszabály rendelkezhet egy közigazgatási szerv létesítéséről, feladat- és hatáskköréről, szervezeti felépítéséről és bizonyos belső szervezeti viszonyairól, mint például a vezetése, valamint eljárásának egyes szabályairól is. Ismét szükséges felhívni a figyelmet arra a magyar közigazgatási jogtudományban ismert nézetre, amely szerint a szervezeti jog – az anyagi jog és az eljárásjog mellett – a közigazgatási jog egy elkülönült részterülete.[6] Ezt a nézetet osztja a normatant feldolgozó VI. fejezet szerzője is.

A közigazgatási szervezetekre vonatkozó jogi szabályozást leginkább magának a szervezetrendszernek a vizsgálatán keresztül lehet megismerni. Mindenekelőtt a szervezetrendszert feloszthatjuk civil és rendészeti igazgatásra. A rendészeti szervek jogállására, szervezeti felépítésére, feladat- és hatáskörükre, személyi állományuk jogállására a civil közigazgatástól eltérő, speciális szabályozás vonatkozik.[7] A közigazgatási szervezetrendszer felosztásának és így a közigazgatási szervek tipizálásának, osztályozásának ezenkívül számos lehetősége van, amelyet részben a közigazgatási jog, de a közigazgatás-tudomány révén ismerhetünk meg.[8] A továbbiakban kizárólag a civil közigazgatást tárgyaljuk.

A civil közigazgatás[9] szervezetrendszerét hagyományosan *két nagy alrendszerre* osztjuk. Megkülönböztetünk államigazgatási szerveket és helyi önkormányzati szerveket. E két, *hagyományosnak tekinthető* alrendszerhez tartozó szervek mellett később jelentek meg az új

---

5 Madarász Tibor (1992): *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Budapest, Tankönyvkiadó. 216.

6 Ficzere Lajos (1999): A közigazgatási jog helye a jogrendszerben. In Ficzere Lajos szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris. 59.

7 A vonatkozó törvényi szabályozás, a 2010. évi XLIII. törvény 1. §-a rendvédelmi szerv elnevezéssel a rendészeti szervek körébe sorolja a rendőrséget, a büntetés-végrehajtási szervezetet, a hivatásos katasztrófavédelmi szervet és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat, valamint a rendvédelmi szervek mellett, a központi államigazgatási szervek között külön nevesíti a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatot.

8 Az egyik részletes osztályozást lásd Lőrincz Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest, HVG-ORAC. 102–106.

9 Részletesen erre nem térünk ki, de külön alrendszert képez a közigazgatáson belül a rendészeti közigazgatás, amelyet ennek eltérő jellege indokol. A közigazgatási szervezetrendszer bemutatása ebben a tankönyvben más szempontból sem teljes körű. Ezeket az ismereteket a közigazgatási szakemberképzésben részben a közigazgatás-tudományi ismeretkör oktatása is tartalmazza, részben pedig az alkotmányjogi ismeretek is, amivel ennek az alfejezetnek a terjedelme indokolható.

típusú, más néven egyéb (atipikus) közigazgatási szervek. Utalva a korábban leírtakra, minden közigazgatási szervtípusra vonatkozó, minden lényeges kérdést rendező, átfogó, egységes közigazgatási szervezeti törvénykönyv, illetve jogszabály nincs. A közigazgatási szervek rendszerét alkotó joganyag több, különböző szintű jogszabályból áll. A közigazgatás szervezetét legmagasabb szinten az Alaptörvény szabályozza, amelyben viszonylag kevés, de alapvető jelentőségű szabályt találunk a területi beosztásról, a területszervezésről, a Kormányról, a minisztériumokról, az önálló szabályozó szervekről és a helyi önkormányzatokról. A közigazgatáson belül önálló alrendszert képező *államigazgatási szervezetrendszer* jogi szabályozása sem egységes. A központi államigazgatási szervekről – és a kormány tagjainak, valamint a miniszereknek a jogállásáról – külön törvény rendelkezik. Ez a 2010. évi XLIII. törvény, amely az alábbi központi államigazgatási szerveket, illetve szervtípusokat határozza meg: Kormány, kormánybizottság, minisztérium, autonóm államigazgatási szerv, kormányhivatal, központi hivatal, rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat, valamint az önálló szabályozó szerv. A központi államigazgatási szerveket három nagy csoportba lehet sorolni: hagyományos vagy szűk értelemben vett központi államigazgatási szervek, új típusú központi államigazgatási szervek és rendvédelmi szervek. A Kormány, a kormánybizottság, a minisztérium, a kormányhivatal és a központi hivatal hagyományosnak tekinthető szervek, amelyekhez képest az autonóm államigazgatási szerv és az önálló szabályozó szerv *új típusú.* A központi államigazgatási szervek egyes típusain belül a további szabályokat külön törvények vagy rendeletek határozzák meg. Sarkalatos törvények hozzák létre az önálló szabályozó szerveket, törvények az autonóm államigazgatási szerveket, a rendvédelmi szerveket és a kormányhivatalokat. A rendeleti jogalkotásra a Kormányt az Alaptörvény hatalmazza fel. A Kormány törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre: a Kormány hozza létre a központi hivatalokat és egyes, a saját munkáját segítő szerveket. Annak ellenére, hogy általános vélekedés az, hogy a végrehajtó hatalom csúcsszerveként működő és a közigazgatás működtetéséért politikailag felelős kormánynak – illetve prezidenciális rendszerben az elnöknek – viszonylag nagy szervezetalakítási szabadsága van, amellyel élve a rábízott közigazgatási feladatok ellátásának szervezeti kereteit a maga elképzeléseinek, politikai programjának megfelelően alakítja ki, Magyarországon a Kormány szervezetalakítási szabadságát az Alaptörvény több tekintetben is korlátozza. Így a minisztériumok felsorolásáról törvényben[10] kell rendelkezni, de az – egyébként a Kormány irányítása alatt álló – kormányhivatali rendszer létezését is az Alaptörvény alapozza meg, és törvény hozta létre.

Külön szabályozás vonatkozik a területi és a helyi államigazgatási szervekre, más szóval a dekoncentrált államigazgatási szervekre, amely szabályozás az utóbbi évek reformjainak következtében egységesebbé vált. A 2010. évi CXXVI. törvény létrehozta a területi államigazgatás legfontosabb szerveit, *a fővárosi és megyei kormányhivatalokat,* majd ennek a törvénynek a módosítása 2012-ben a *járási hivatalokat.*[11] A fővárosi és megyei kormányhivatalok, valamint a járási hivatalok szervezetének részletes szabályait kormányrendelet szabályozza.[12] A fővárosi és megyei kormányhivatalokat az Alaptörvény

[10] Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény.

[11] A fővárosi és megyei kormányhivatalok száma 20 (19+1), a járási hivatalok száma – a 23 fővárosi kerületi hivatallal együtt – 197.

[12] 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet, a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról.

intézményesíti, és a főbb szabályokat törvény rendezi. A Kormány szervezetalakítási jogosítványai ezért ebben a tekintetben is korlátozottan, a fővárosi és megyei kormányhivatalokon kívüli *dekoncentrált* szervek rendszerének alakításában érvényesülhetnek. Ennek eredményeképpen a legtöbb korábban önálló dekoncentrált szervet a fővárosi és megyei kormányhivatalokba intergrálták. A folyamat 2012-ben vette kezdetét, és eddigi utolsó lépései 2015-ben valósultak meg.

Az államigazgatás mellett a közigazgatási szervezetrendszer másik nagy alrendszere a *helyi önkormányzati rendszer.* A helyi önkormányzatok *decentralizált* szervek, amelyek alkotmányos jogállását az Alaptörvény alapozza meg. Ennek a közigazgatási alrendszernek egységes a jogi szabályozása. A helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény határozza meg. A helyi önkormányzatok az egységes közigazgatási szervezeten belül autonómiával rendelkeznek, ami a központi államhatalomtól való viszonylagos függetlenséget, bizonyos cselekvési szabadságot eredményez. Ez az önállóság azonban viszonylagos, mert kizárólag a törvény keretei között értelmezhető, valamint a központi szervek által irányított dekoncentrált államigazgatási szervek alárendeltségéhez képest mérhető. A helyi önkormányzatok szervezetét és működését, feladat- és hatáskörüket, gazdálkodásuk forrásait és rendjét a központi államhatalom erre jogosult szervei által megalkotott jogszabályok határozzák meg. Az államigazgatás központi szervei nem gyakorolnak irányítást az önkormányzatok felett, tehát az államigazgatási szervekkel ellentétben a helyi önkormányzatoknak nincs központi szervük. Azonban az erre feljogosított állami szervek ellenőrzik, hogy a helyi önkormányzatok működése összhangban van-e a jogszabályok előírásaival, és törvénysértő működésük esetén az erre feljogosított államigazgatási szervek intézkedhetnek, beavatkozhatnak a jogszerű működés helyreállítása érdekében. Ezt a mechanizmust nevezzük *törvényességi felügyeletnek,* amelynek keretében a Kormány nevében hozott intézkedések ellen az érintett helyi önkormányzat jogorvoslattal élhet független fórum vagy bíróság előtt. Magyarországon a helyi önkormányzati rendszer *kétszintű.* Megkülönböztetünk *települési és területi* önkormányzatokat. Valamennyi település jogosult arra, hogy saját helyi önkormányzattal rendelkezzen. Települési önkormányzata van a községnek és a városnak, a fővárosi kerületnek és a fővárosnak. A város kategórián belül külön típus a járásszékhely és a megyei jogú város. A főváros önkormányzati rendszere kétszintű, a fővárosi és a kerületi szintű önkormányzatokból áll. A fővárosi önkormányzat kettős karakterű, települési és területi önkormányzat is egyben. Területi önkormányzatok – a főváros önkormányzata mellett – a megyei önkormányzatok.

Az államigazgatás hierarchikusan felépülő és a Kormány irányítása alatt álló szervein, valamint a helyi önkormányzatokon – vagyis az úgynevezett hagyományos közigazgatási szerveken – kívül beszélhetünk még egyéb, *atipikus közigazgatási szervekről.* Ezek államigazgatási szerveknek minősülnek, központi szinten működnek és közfeladatot, közigazgatási feladatot látnak el. Egységes jogi szabályozás ezeket a szerveket sem jellemzi, az e szervtípusokba tartozó egyes szervekről külön törvények rendelkeznek. Ezeknek az atipikus szerveknek a törvényi kategorizálást követve két típusát különböztetjük meg. Egyrészt az *autonóm államigazgatási szerveket,* úgymint a Közbeszerzések Tanácsát, az Egyenlő Bánásmód Hatóságot, a Gazdasági Versenyhivatalt, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóságot, továbbá a Nemzeti Választási Irodát; másrészt az *önálló szabályozó szerveket:* a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot és a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalt.

Végül vannak olyan közigazgatási szervek, amelyek nem sorolhatók sem az államigazgatás, sem a helyi önkormányzatok alrendszerébe. Ezek a szervek sem alkotnak egységes alrendszert. A létrehozásukról, jogállásukról, feladat- és hatáskörükről rendelkező jogi szabályozás heterogén. A közjogi szabályozás hatálya alá tartoznak. Általános jellemzőjük, hogy közfeladatokat látnak el, nem illeszkednek az államigazgatás hierarchikus rendjébe és bizonyos fokú autonómiával rendelkeznek különösen a feladat- és hatáskörük gyakorlásában, valamint sok esetben a szervezeti működés tekintetében is. Jellemzően testületi szervek, amelyek tagjait bizonyos esetekben választják, ugyanakkor összetételük sok esetben vegyes, mert állami, önkormányzati, szakmai delegáltakból állnak. Ebből adódóan a felelősség érvényesítése, a működésük demokratizmusa és a legitimációjuk nem olyan egyértelmű, mint a hagyományos közigazgatási szervek esetében. Funkciójuk összetett: véleményezés és tanácsadás, részvétel a hatósági jogalkalmazó tevékenységben, szolgáltatás, továbbá érdekképviselet, azon belül szakmai érdekképviselet. Ilyen közigazgatási szervek a településrendezési tervtanácsok, az építészeti-műszaki tervtanácsok, a térségi fejlesztési tanácsok, a térségi egészségügyi tanácsok, a megyei (fővárosi) kereskedelmi és iparkamarák mellett működő békéltető testületek, a regionális idegenforgalmi bizottságok, a regionális ifjúsági tanácsok, az Országos Szociálpolitikai Tanács és a regionális szociálpolitikai tanácsok, valamint a nemzetiségi önkormányzatok. Valójában ezek a szervek is az atipikus közigazgatási szervek közé sorolhatók. Ezeknek a nem hagyományos közigazgatási szerveknek elnevezése a paraadminisztratív szerv, illetve a paraadminisztráció.[13]

Szintén önkormányzati típusú szervek a *nemzetiségi önkormányzatok,* amelyek azonban nemcsak helyi és területi, hanem országos szinten is működnek. A nemzetiségi önkormányzatok sajátos jogállású választott önkormányzati szervek, amelyek kötelező és önként vállalt közfeladatokat látnak el és meghatározó szerepet töltenek be az egyéni és közösségi nemzetiségi jogok gyakorlásának biztosításában. Rendszertanilag részei a közigazgatásnak, de nem részei a helyi önkormányzati alrendszernek. A nemzetiségi önkormányzatokról a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény rendelkezik, amely meghatározza jogállásukat, feladat- és hatáskörüket, szervezetüket és megválasztásuk szabályait.

Külön szükséges szólni a köztestületekről. A *köztestületek* közfeladatot is ellátnak, azonban rendeltetésük elsősorban nem ez, ezért a köztestületeket nem mindenki tekinti közigazgatási szerveknek. Pontosabb, ha azt mondjuk, hogy ezek közigazgatási feladat ellátására felhatalmazott szervek. Ezt a felfogást erősíti, hogy a köztestületekre vonatkozó jogi szabályozásban magánjogi elemek is vannak, valamint, hogy számos ma működő köztestületet, illetve elődeiket korábban önkéntes alapon, nem közfeladatok ellátásának céljával hozták létre a tagok. Ma a köztestületeket törvény hozza létre, önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkeznek, a tagságukhoz, illetve a tagságuk által végzett tevékenységhez kapcsolódó közfeladatot látnak el, bizonyos közfeladat ellátására törvény kötelezheti őket. A legtöbb köztestület esetében érvényesül az úgynevezett kényszertagság, ami azt jelenti, hogy törvény előírhatja azt, hogy valamely közfeladatot kizárólag köztestület láthat el, illetve hogy meghatározott tevékenység csak köztestület tagjaként folytatható. Köztestület például a Magyar Tudományos Akadémia és a Magyar Művészeti Akadémia, a kamarai köztestületek, amelyeken belül megkülönböztetünk szakmai és gazdasági kamarákat, és külön ki kell emelni a Magyar Kormánytisztviselői Kart.

[13] Lőrincz 2010. 237–251.

Köztestületként működnek továbbá a hegyközségek és a hegyközségi tanácsok, a Magyar Szabványügyi Testület, a Magyar Olimpiai Bizottság és a sportköztestületek.

A fent bemutatott közigazgatási szervek társadalmi rendeltetése, egyben létrehozásuk célja, hogy közigazgatási feladatokat lássanak el. Ugyanakkor vannak olyan közigazgatási feladatok, amelyeket nem közigazgatási szervek látnak el. Ezeknek a szakirodalomban változatos az elnevezése. A közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatgatási szervek körét nevezik közvetett közigazgatásnak,[14] illetve paraadminisztrációnak. Sajátos szervtípusok ezen belül az autonóm közigazgatási struktúrák, a közintézetek,[15] a közvállalatok és a fent röviden tárgyalt köztestületek. Számos magánjogi alapon működő szervezet is lát el közigazgatási feladatokat, így alapítványok, egyesületek, gazdasági társaságok, amelyek lehetek köz-, magán-, illetve vegyes tulajdonban.

3. A közigazgatási szervek egymáshoz való viszonya

A közigazgatási szervezetrendszert szabályozó jogi normák szabályozzák a közigazgatási szervek egymáshoz való viszonyát. Két közigazgatási szerv egymással alá-fölé rendeltségi vagy mellérendeltségi viszonyban lehet. A közigazgatási szervezet alrendszereként működő *államigazgatás* jellemzője, hogy *hierarchikusan* épül fel, ez azonban nem azt jelenti, hogy valamennyi államigazgatási szerv között hierarchikus lenne a kapcsolat. Fő szabály, hogy az államigazgatási hierarchia csúcsán álló kormányt leszámítva valamenynyi államigazgatási szervnek egy másik államigazgatási szerv a felettese. Ugyanakkor az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek sajátos helyzetben vannak, mert nem illeszkednek a hierarchiába. Ezek minden más államigazgatási szervvel mellérendelt viszonyban állnak. A Kormány irányítása alatt álló, tehát a hierarchikus rendbe illeszkedő államigazgatási szervek között is találunk olyanokat, amelyek mellérendeltségi viszonyban állnak egymással. A különböző igazgatási ágazatokhoz tartozó szervek, amelyeknek a hierarchiában van egy közös felettese, egymással mellérendelt viszonyban vannak. Ugyanez mondható el az azonos ágazatban, azonos szinten működő szervek viszonyáról, például két megyei kormányhivatal egymással mellérendelt viszonyban áll.

A hierarchia egyik jellemzője, hogy a felettes szerv képes az alárendelt felett akaratát érvényesíteni, azt befolyásolni, és hatalmának érvényesítésére a jog által intézményesített eszközök állnak rendelkezésére. Nem mindegy azonban, hogy ennek a befolyásolásnak milyen az intenzitása. A felettes szerv akaratérvényesítése erősségének megkülönböztetésére a magyar közigazgatási jogtudomány és közigazgatás-tudomány három fogalmat dolgozott ki. Ezek az *irányítás,* a *felügyelet* és az *ellenőrzés.* A közigazgatási – és általában az állami – szervek közötti viszony e hármas tagolása a magyar közigazgatási jogtudomány és a magyar közigazgatás-tudomány sajátja. Két közigazgatási szerv közötti hierarchikus viszonyt külföldön általánosan a kontroll (*control* és módosulatai) kifejezéssel

[14] A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák vonatkozásában lásd részletesen az alapfogalmakat: Balázs István (1994): A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák lehetséges alkalmazási területei a magyar közigazgatásban. *Közigazgatási Füzetek 13.* Különszám. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.

[15] A közintézetről részletesen ír Berényi Sándor (1999): Közintézetek a közigazgatási rendszerben. In Ficzere Lajos szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris. 211–225. és Lőrincz 2010. 246–251.

jelölnek, amely jelenthet ellenőrzést, felügyeletet és irányítást is. Emellett az irányítás megkülönböztetésére használatos még a – több idegen nyelvben is különböző változatokban meglévő – *direction* kifejezés. A közigazgatási szervek között lehetséges viszony megnevezésére alkalmas kifejezés még az úgynevezett *tutela,* vagyis az állami gyámkodás. Ez a központi államigazgatás és a nagyon korlátozott autonómiával rendelkező helyi önkormányzat közötti szigorú, célszerűségi és előzetes felügyeletet jelenti, amely a modern európai önkormányzati rendszerekben már átadta helyét az utólagos és kizárólag törvényességi alapú felügyeletnek vagy ellenőrzésnek. Szükséges megjegyezni végül, hogy a magyar jogirodalom által kimunkált három fogalom – az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés – tartalmát illetően az egyes szerzők között nincs egységes álláspont.

Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés a szervezetek közötti viszony leírására szolgálnak, amely szervezetek nemcsak közigazgatási szervek lehetnek. Az irányítás és a felügyelet minden esetben *két szerv vagy szervezet között* képzelhető el, szervezeten belül nem. Az irányítás alanya, aki irányít. Az irányítás tárgya, akit vagy amit irányítanak. Szemben az irányítással és a felügyelettel, az ellenőrzés megjelenhet szervek közötti és szerven belüli tevékenységként is, utóbbi esetben kifejezőbb a szervezeten belüli megnevezés. Nem szervek közötti, hanem szervezeten belüli hierarchikus viszony a *vezetés,* amely hivatali szervezet apparátus hiányában értelmezhetetlen. Például a kormánybiztos – mint államigazgatási szerv – munkáját lehet irányítani, azonban vezetni csak a hivatali apparátusát lehet, magát a kormánybiztost, vagyis az egyszemélyi szervet nem. Az irányítás esetén a jogi szabályozás meg is különbözteti az állami vezető, a kormánybiztos, a miniszterelnöki biztos, a miniszteri biztos vagy az államigazgatási szerv szervezeti egysége vezetője tevékenységének irányítását az államigazgatási szerv irányításától, és az irányítás tartalmát is eltérően határozza meg. Visszatérve a vezetéshez, a szervezeten belüli ellenőrzés a vezetés részjogosítványa, és maga a vezetés szervezeten belüli tevékenység, nem pedig szervezetek közötti. A vezető maga is része az általa vezetett szervezetnek, annak a hierarchiában a legmagasabb szinten elhelyezkedő tagja. A hierarchikus szervezetben a vezetőnek minden más szervezeti egység vagy dolgozó az alárendeltje. Aki irányítást gyakorol, ezzel szemben nem része az általa irányított szervezetnek. Az irányításban és a vezetésben tehát – a lényeges különbség mellett – közös, hogy az ellenőrzés mindkettőnek részjogosítványa, és mind a kettő hierarchikus viszonyok között valósul meg. Közös még ezenkívül a vezetésben és az irányításban, hogy célja és egyben rendeltetése mind a kettőnek a vezetett vagy irányítás alatt álló szervezet hatékony működésének biztosítása. A vezetés, hasonlóan az irányításhoz, teljes alárendeltséget jelent a hierarchiában alacsonyabb szinten állók számára, azonban még egy jelentős különbséget szükséges megjelölni a vezetés és az irányítás között. Addig, amíg az irányítás tartalmi eleme az irányított szervezet létrehozása és megszüntetése, a vezető a hatályos jogi szabályozás szerint nem szüntetheti meg a vezetése alatt álló szervezetet. Kérdéses, hogy a szervezet átszervezésének jogosultsága megilleti-e a vezetőt, különös tekintettel arra, hogy ez az irányításnak része. A válasz, hogy – a jogi szabályozás alapján – a közigazgatásban a vezetésnek nem feltétlenül része a szervezet belső struktúrájának kialakítása. A miniszter önálló szervezetalakítási szabadsága erősen korlátozott, mert a 2010. évi XLIII. törvény minden központi államigazgatási szerv számára kötelezővé teszi a struktúrát meghatározó szervezeti és működési szabályzat megalkotását, és annak érvényességét jóváhagyáshoz köti. Magának a minisztériumnak

a belső felépítésére vonatkozóan is találunk kötelező törvényi előírásokat.[16] Ebből következik, hogy a minisztérium hivatali szervezetét vezető közigazgatási államtitkárnak sincs belső szervezetalakítási szabadsága. Hasonló a helyzet a kormány általános területi államigazgatási szervénél, mert törvény határozza meg a fővárosi és megyei kormányhivatal szervezeti egységeit, a szervezeti és működési szabályzatot pedig az irányítást gyakorló miniszter – a szakmai irányító miniszter által irányított feladatok tekintetében a szakmai irányító miniszter véleményének kikérésével – normatív utasításban adja ki. Ehhez hasonlóan a polgármesteri hivatalt vezető jegyző is kötve van az önkormányzati rendelet formájában kiadott szervezeti és működési szabályzathoz, amelyet a képviselő-testület rendelet formájában fogad el. Látható, hogy ezekben az esetekben az irányítás legfontosabb tartalmi elemei nem engednek teret a szervezet vezetőjének, hogy maga alakítsa ki a vezetése alatt álló szervezeti struktúrát. Nem volt ez azonban mindig így, hiszen egészen 2006-ig a minisztériumokban a miniszter – törvényi kötöttségek hiányában – szabad belátása szerint alakíthatta ki a minisztérium hivatali struktúráját.[17] A szervezeti és működési szabályzat nem volt tehát kötelező, igaz, már akkor is minden minisztériumnak volt. Szervezéstudományi szempontból ma is helyénvaló, hogy a vezető, akinek feladata a rábízott szervezet eredményes működtetése, a vezetői programjának, elképzeléseinek megfelelően alakítja ki a szervezet belső felépítését azzal a megszorítással, hogy a vezetésére bízott szervezetet nem szüntetheti meg. A hatályos jogi szabályozás, amint látható, nem ezen az elvi alapon szabályozza a vezetői jogosítványokat a közigazgatásban.

Az irányítás, a felügyelet és az ellenőrzés közül a legintenzívebb és legteljesebb akaratérvényesítésre az *irányítás* ad lehetőséget. Ez rendelkezik a *leggazdagabb eszközrendszerrel.* Az irányítás eszközrendszerének része a felügyelet és az ellenőrzés is, következésképpen a felügyelet és az ellenőrzés az irányítás részjogosítványai. Az irányítást gyakorló rendelkezésére állnak tehát mindazon jogilag intézményesített eszközök, amelyekkel a felügyeletet vagy az ellenőrzést gyakorló rendelkezik. Az irányítás erősségét mutatja, hogy eszközrendszerének része a szervezet létrehozása, ebből következően az irányított szerv átszervezése és megszüntetése is. Az irányítás tartalmát annak eszközei adják. Az irányítás tartalmának meghatározásában a közigazgatási jogtudományban *nincs egységes álláspont.* Ennek egyik magyarázata, hogy a jogi szabályozásban sincs egységes irányításfogalom. Az irányítás fogalmát két törvény is meghatározza: a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény, illetve az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény.[18] Előbbi az államigazgatási szervek, utóbbi a költségvetési szervek vonatkozásában sorolja fel azokat a hatásköröket, amelyek az irányítás tartalmát adják. Mivel két törvény is meghatározza az irányítás tartalmát, formálisan nem beszélhetünk egységes irányításfogalomról a közigazgatásban, jóllehet az eltérés a két törvény által meghatározott eszközrendszer között csak egyetlen elem. Az államháztartásról szóló törvény irányítási jogosítványként határozza meg a költségvetési szerv gazdasági vezetőjének kinevezését, megbízását, felmentését, illetve megbízásának visszavonását. Ennél az egy eltérésnél lényegesebb

[16] 2010. évi XLIII. törvény 60–68. §§

[17] A Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról és felelősségéről szóló 1997. évi LXXIX. törvény ezt a kérdést még nem szabályozta.

[18] 2010. évi XLIII. törvény 2. § (1) bekezdés és 2011. évi CXCV. törvény 9. §

azonban, hogy a 2010. évi XLIII. törvény hatálya kizárólag a központi államigazgatási szervekre terjed ki, nem a közigazgatás egészére, továbbá ugyanez a törvény fenntartja a lehetőségét annak, hogy törvényi szintű szabály eltérést engedjen az irányítást alkotó hatáskörök törvényben meghatározott együttesétől. Következik ebből, hogy még a központi államigazgatáson belül is bizonyos szervek közötti irányítási kapcsolatnak külön törvény eltérő tartalmat határozhat meg. És ugyanígy, az államháztartásról szóló törvény az irányítás eszközeit azzal a feltétellel határozza meg, hogy „ha törvény eltérően nem rendelkezik". Következésképpen az irányítás e két törvényben meghatározott eszközeit és így az irányítás tartalmát a jogi szabályozás bővítheti. Mindazonáltal kísérletet kell tenni az irányítás tartalmának meghatározására. Az említett két törvény rendelkezéseiből kiindulva az irányítás tartalma az alábbi eszközökkel határozható meg:

- közigazgatási szerv alapítása, átalakítása, valamint megszüntetése;
- a közigazgatási szerv vezetőjének kinevezése, illetve vezető megbízása, valamint a szerv vezetőjének felmentése, vezetői megbízás visszavonása, továbbá a szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása;
- a közigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, *hatékonysági* és pénzügyi ellenőrzése;
- a közigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása;
- a közigazgatási szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás;
- a közigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása;
- egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására;
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés;
- a közigazgatási szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint törvényben meghatározott személyes adatok kezelése.

A felsorolt irányítási eszközökből látható az irányított teljes szervezeti alárendeltsége és ezzel együtt az irányító mindenre kiterjedő igazgatási hatalma. Az irányítottnak nincs önálló cselekvési szabadsága vagy csak a lehető legszűkebb. Ugyanakkor az irányítás nem öncélú. Az irányítási jogosultság hatalmi eszközeihez felelősség párosul, mert az irányítás egyik funkciója, hogy az irányító szerv teremtse meg és folyamatosan biztosítsa az irányított szerv működésének feltételeit. További jellemzője az irányításnak, hogy vannak *nem jogi eszközei.* A nem jogi eszközöket nem a jogi szabályozás intézményesíti, ezért ezeket nem találjuk meg a jogszabályokban, alkalmazásuk nem szabályozott, jogilag nem kikényszeríthető. Nem jogi eszköz például az irányító szerv által alkalmazható anyagi motiválás, jogszabályban nem garantált juttatások vagy jutalom kilátásba helyezése, illetve megvonása, továbbá informális nyomásgyakorlás vagy meggyőzés, tanácsadás stb. E gazdag eszközrendszer ellenére az irányítás sem korlátlan, ugyanis sem a jogi, sem a nem jogi eszközök alkalmazása nem sérthet jogszabályt. Az irányítás legáltalánosabban ismert jogi korlátja a *hatáskörelvonás tilalma,* amelyet mind a két hivatkozott törvény expressis verbis kimond.[19] Az irányítás irányulhat kizárólag az irányított szakmai tevékenységére, a szervezetére vagy mindkettőre. A kizárólag a szakmai tevékenységre korlátozódó irányítást *szakmai irányításnak* nevezik, és mivel a szakmai feladatok igazgatási ágazatonként változnak, a szakmai irányítás ágazatonként

[19] 2010. évi XLIII. törvény 2. § (2) bekezdés és 2011. évi CXCV. törvény 9/A. § (2) bekezdés.

sajátos. Ezzel szemben a *szervezetirányítás* az úgynevezett szervezeti működést célozza, amely nem a szakmaspecifikus feladatok ellátását öleli fel, tehát minden ágazat és szervezet esetén azonos. A legszigorúbb irányítás kiterjed mind az irányított szakmai, mind a szervezeti működésére, amit *teljes irányítási jogkörnek* is neveznek.

A *felügyelet* eszközrendszere szűkebb, mint az irányításé. Ebből is következik, hogy a felügyelet nem eredményezi a felügyelt szerv teljes szervezeti alárendeltségét. A felügyelet az irányításhoz viszonyítva a felettes szerv által gyakorolható *rendelkezési joggal kevesebb,* mint az irányítás. A felügyelet és az irányítás közötti további különbség, hogy a felügyelet célját a jogi szabályozás meghatározza, valamint általában leszűkíti a működés egy meghatározott szegmensére, mint például a jogszerűség, a gazdálkodás, az ügyfelekkel való kapcsolattartás minősége stb. Az általános, mindenre kiterjedő önálló felügyelet a közigazgatásban ritka. Ez valójában az irányítás részjogosítványaként jelenik meg. Az *önálló felügyelet* – amelyet tehát nem az irányítás részeként gyakorolnak – általában korlátozott. Ilyen korlátozott felügyelet például a szakmai, a pénzügyi vagy a törvényességi felügyelet. A felügyelet funkciója abban jelölhető meg, hogy a felügyelt szerv működésének ellenőrzése során észlelt hibákat a felettes szerv beavatkozásával, intézkedésével korrigálják. A felügyelet eszközrendszerét, hasonlóan az irányításhoz, mind a két az irányítás tartalmát is meghatározó törvény felsorolja. Ezeket összefoglalva a felügyelet fogalmába nem tartozik bele:

- a szervezetalakítási jogkör, tehát szerv alapítása, átalakítása, megszüntetése;
- a felügyelt szerv döntésének megsemmisítése;
- a döntések előzetes vagy utólagos jóváhagyása;
- egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására.

Jelentéstételre vagy beszámolóra a felügyelt szerv kizárólag a szervezetalakítással, valamint a vezető kinevezésével, megbízásával vagy ezek visszavonásával összefüggésben kötelezhető, és ugyanez a korlátja a szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint egyes személyes adatok kezelésének.

A közigazgatás felügyeleti tevékenységének önálló tevékenysége a *hatósági felügyelet.* A hatósági felügyelet lényegében tér el a közigazgatás szervezetrendszerén belüli, tehát közigazgatási szervek közötti felügyelettől. A hatósági felügyelet szükségessége az önkéntes jogkövetés esetében mutatkozik meg. Az önkéntes jogkövetés esetén a közigazgatási hatóságok feladata jogszabályi felhatalmazás birtokában a jogkövető magatartás ellenőrzése és önálló intézkedés abban az esetben, ha az ellenőrzött jogalany magatartása eltér a jogszabályban előírtaktól. Az éttermek például kötelesek ismerni és betartani a fogyasztóvédelmi és a közegészségügyi előírásokat, ugyanakkor e szabályok önkéntes betartását a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező – felügyeleti – szervek ellenőrzik.[20] A hatósági felügyelet

[20] Vannak olyan közigazgatási szervek, amelyek elsődleges rendeltetése a jogszabályok betartásának ellenőrzése, jogsértés esetén pedig az intézkedés. Ezeket nevezik felügyeleti szerveknek, a hatósági felügyeletnek ezt a fajtáját pedig speciális hatósági felügyeletnek. Ex lege szabályozási mód esetén a hatósági ellenőrzés közvetlenül a jogszabályi rendelkezések betartására irányul. Például a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi, hogy bizonyos termékek minősége megfelel-e a kötelező előírásoknak. Ebben az esetben a kötelezettség – más esetekben a tilalom – közvetlenül a jogszabály rendelkezéséből ered, és a jogi normának önkéntes jogkövetés útján kell érvényesülnie. Ismerünk közegészségügyi felügyeletet, munkavédelmi felügyeletet stb. A közigazgatási szervek elnevezése nem mindig utal a felügyeletre mint fő tevékenységükre.

lényeges jellemzője, hogy az ellenőrzött jogalany a közigazgatás szervezetrendszerén kívül áll, a felügyeletet ellátó közigazgatási szervnek *nem hierarchikus alárendeltje.* Következésképpen a felügyelet hatósági tevékenység keretei között folyik. Természetesen a hatósági felügyelet a jogalkalmazás útján érvényesülő jogérvényesítés esetén sem kizárt, mert nemcsak a jogszabályokban, hanem az egyedi hatósági jogalkalmazói aktusokban előírtaknak is érvényt kell szerezni, ha azokat a címzettek nem követik önként. A hatósági felügyelet tehát ellenőrzést és az ellenőrzés eredményétől függően intézkedést, szükség esetén szankció alkalmazását jelenti, miként magának a közigazgatási felügyeletnek a lényegét az *önálló intézkedési lehetőség* adja, amely az ellenőrzést követi.

Az általános felügyelet és a hatósági felügyelet mellett a felügyeletnek ismert egy harmadik típusa is, a *törvényességi felügyelet.* A törvényességi felügyelet jellemzője, hogy a felügyeletet gyakorló közigazgatási szerv egy neki szervezetileg nem alárendelt (hierarchikusan nem alárendelt) szervezet tevékenységét ellenőrzi, és ha szükséges, intézkedik. A törvényességi felügyelet tárgya lehet egy másik közigazgatási szerv, de lehet olyan szervezet is, amelyik nem tartozik szervezetileg a közigazgatáshoz. Az előbbire példa a helyi önkormányzatok felett gyakorolt törvényességi felügyelet,[21] az utóbbira a köztestületek igazgatása vagy az állami vállalatok felett gyakorolt közigazgatási felügyelet. Mivel a törvényességi felügyelet alatt álló szervezet nem alárendeltje a felügyeletet ellátó szervnek, nem alkalmazható az irányítás teljes eszköztára. A közigazgatás által gyakorolt törvényességi felügyelet nem kizárólag egy jogszabályban meghatározott tevékenységet, hanem generálisan minden, a szervezetet és a működést szabályozó jogszabályi előírás betartását vizsgálja. Ebben különbözik a hatósági felügyelettől, amely keretében jellemzően egy jogszabályban meghatározott tevékenységet ellenőriznek, például azt, hogy egy adott helyen betartják-e a dohányzást korlátozó szabályokat. A törvényességi felügyelet szükségességét és annak általános jellegét az alapozza meg, hogy a felügyelt közigazgatási szerv vagy a közigazgatás által átadott közfeladatot ellátó nem közigazgatási szerv feladatai ellátása érdekében hatáskört, vagyis *közhatalmat* is gyakorolhat. A felügyeletet ellátó szerv a törvényességi felügyeletnek alávetett szerveknek – amely tehát állampolgár, magánszemély soha nem lehet – a szervezeti felépítését, működését, döntéseinek jogszerűségét vizsgálja, és jogsértés esetén beavatkozik. A *célszerűség* mint szempont a törvényességi felügyelet – sőt általában a felügyelet – esetén *nem érvényesülhet,* amiben a felügyelet különbözik az irányítástól. Az államigazgatási törvényességi felügyelet keretében az autonóm módon, az államigazgatás hierarchiáján kívül működő szervezetek jogellenes magatartása esetén a törvényességi felügyeletet ellátó szerv – a jogszerű működés helyreállítására való figyelmeztetést követően – szankciókat

[21] Az Alaptörvény 34. cikk (4) bekezdése szerint a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.

alkalmaz, akár bírságolhat vagy felfüggesztheti a szervezet autonóm működését.[22] A törvényességi és a hatósági felügyelet *célját és eszközeit mindig jogszabály határozza meg,* ezért nevezik a felügyeletet jogilag szabályozott viszonynak. Itt érdemes emlékeztetni arra, hogy az irányításnak vannak nem jogi eszközei is. A felügyelet jogi szabályozottsága azt is jelenti, hogy célját jogszabály jelöli meg, és maga a felügyelet a jogszabályok vagy a jogszabály alapján kiadott közigazgatási rendelkezések érvényesülését szolgálja, nem úgy, mint az irányítás, amely az irányító szerv saját céljait is szolgálhatja. A jogi szabályozottság következménye, hogy a törvényességi és a hatósági felügyelet keretében tett intézkedések vagy döntések ellen bírói úton van jogorvoslati lehetőség.

A közigazgatási ellenőrzés a közigazgatási szervezetrendszeren belül a befolyás érvényesítésének harmadik fő típusa. Az ellenőrzés a hierarchikus államigazgatásban általában leginkább az irányítás vagy a felügyelet részjogosítványaként érvényesül, önállóan jellemzően a hierarchikus viszonyrendszeren kívül jelenik meg. Viszonylag ritka, hogy két alá-fölé rendeltségi viszonyban álló államigazgatási szerv közötti viszony az ellenőrzés legyen, mert az az államigazgatásra jellemző hierarchia jellegével ellentétes lenne. Ellenőrzést a közigazgatás elsősorban a közigazgatástól különálló szervezetek felett gyakorol, de van példa arra is, hogy egy közigazgatási szerv egy másik közigazgatási szervet jogosult ellenőrizni. Miközben a közigazgatás egyik alapvető fontosságú tevékenysége az ellenőrzés, maga a közigazgatás is ellenőrzés alatt működik, de ez nem tartozik a közigazgatási ellenőrzés tárgykörébe. Az *önálló ellenőrzés* – hasonlóan a hatósági felügyelethez – nem szervezetcentrikus, valamint nem terjed ki az ellenőrzött teljes tevékenységére sem, hanem ügyekre, ügyfajtákra korlátozódik. Hangsúlyozzuk, hogy az ellenőrzés célját, feltételeit és ezzel korlátait a jogi szabályozás határozza meg. Ennek indokoltságát adja az is, hogy a közigazgatás közhatalmat gyakorol, amikor a közigazgatáson kívül álló jogalanyokat ellenőriz.

Az ellenőrzés szabályai jogilag kötöttek. Egyfelől ez azt jelenti, hogy az ellenőrzésnek jogszabályban meghatározott célja van, másfelől *kizárólag jogi eszközei* vannak. A leggyakoribb ellenőrzési jogosítványok az alábbiak: iratokba betekintés, minden helyiségbe belépés, kérdések megfogalmazása az ellenőrzött számára, adatkérés, pénzeszköz zárolása, az ellenőrzést akadályozó személy szankcionálása, figyelemfelhívás, kifogások és javaslatok megfogalmazása, valamint más szerv intézkedésének, eljárásának kezdeményezése.

---

[22] Az önkormányzati törvény a fővárosi és a megyei kormányhivatal feladat- és hatáskörének meghatározása keretében megnevezi a törvényességi felügyelet eszközrendszerét. Ezek a következők:

- törvényességi felhívás;
- a képviselő-testület ülésének összehívása;
- az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálata, önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangjának felülvizsgálata;
- az önkormányzati határozat bírósági felülvizsgálata;
- a határozathozatali, feladatellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítása, a határozathozatal pótlásának elrendelése;
- az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlatása;
- a Magyar Államkincstár helyi önkormányzatokkal kapcsolatos jogosítványai alkalmazásának kezdeményezése;
- perindítás;
- fegyelmi eljárás a polgármester ellen;
- az Állami Számvevőszék által lefolytatható vizsgálat;
- törvényességi felügyeleti bírság.

Amint látható, az ellenőrzés eszközei az *információszerzést* szolgálják. Az ellenőrzés célja leginkább a prevenció, a jövőbeli jogsértések megelőzése. Az ellenőrzés esetében a jogi szabályozás meghatároz egy kívánt állapotot, amely kívánt állapothoz mint célhoz képest az ellenőrzést végző információkat szerez és ezek alapján megállapítja a tényeket, a tényleges állapotot pedig összeveti a jogi szabályozás által meghatározott kívánt állapottal, és ha eltérést észlel, akkor megállapítja a jogsértést. Az ellenőrzés eszköztára a jogsértés megállapításán túl tartalmazza a jogsértés megszüntetésére tett javaslattételi jogot, figyelemfelhívást és végső esetben a jogsértés megszüntetésére feljogosított szerv intézkedésének kezdeményezését. Az ellenőrzés keretében nem kizárólag közigazgatási szerv intézkedése kezdeményezhető, hanem – ha a jogi szabályozás ezt lehetővé teszi – bírósági eljárás megindítása is. Lényeges, hogy az ellenőrzésre jogosult *maga nem intézkedhet* a megállapított jogsértések orvoslása érdekében. Ha beavatkozási joga lenne, vagyis jogosult lenne intézkedni, nem csak más szerv intézkedését kezdeményezni, akkor ez a viszony már felügyelet lenne. Ez egyúttal meg is mutatja az ellenőrzés és a felügyelet közötti határvonalat, amely a *beavatkozási jog,* az önálló intézkedés. További különbség a felügyelet és az ellenőrzés között, hogy a felügylet soha nem lehet az ellenőrzés része, az ellenőrzés azonban lehet a felügyelet részjogosítványa vagy annak része. A hatósági felügyelet esetén szó volt róla, hogy az jellemzően ellenőrzéssel kezdődik: a hatóság ellenőrzi a jogi normák betartását, és ha jogsértést észlel, akkor ő maga intézkedik, saját aktusával orvosolja a jogsértést, tehát nem csupán kezdeményezni jogosult más szerv intézkedését.

4. A jogviszony

A jogviszony egyrészt jogilag szabályozott társadalmi viszony vagy jogilag szabályozott életviszony.[23] Másrészt a jogviszony konkrét jogalanyok közötti jogilag szabályozott kapcsolat. Az első értelmezést nevezik *elvont* (absztrakt) jogviszonynak, ami jelenti a jogalanyok elképzelt jogi kapcsolatait, valamint ahogyan azok az általános és elvont jogi normákban megnyilvánulnak. Ez azt jelenti, hogy létezik a jogalanyok magatartását meghatározó jogi szabályozás. A második értelmezés a *konkrét* jogviszony, ami az általános rendelkezések alapján konkrét jogalanyok között az életben megvalósult, vagyis nevesített jogalanyok közötti szabályozott kapcsolat. Az azonos konkrét jogviszonyok általános, univerzális jellemzőit nevezik jogviszonytípusnak, ami valójában a konkrét jogviszonyok absztrakciójának az eredménye. *Jogviszonytípus* például a közigazgatási jogban az intézeti jogviszony, amely a közintézetek és a közintézetek által nyújtott közszolgáltatást igénybe vevő ügyfelek között létrejött jogviszony megnevezését szolgálja.

A jogviszonynak és a jogviszonytannak jelentősége sokkal inkább a magánjogban van, mintsem a közigazgatási jogban. Ennek oka részben az, hogy a jogviszonytant a magánjogtudomány dolgozta ki. *Közigazgatási jogviszony* az a jogviszony, amelyet a közigazgatási jogi normák szabályoznak. A közigazgatási jogviszony létezésének tehát előfeltétele egy hatályos közigazgatási jogi norma. A közigazgatási jogviszonynak vannak bizonyos, csak rá jellemző sajátosságai, amelyek leginkább a magánjoggal összehasonlítva szembetűnőek. A magánjog alaptétele szerint a jog kizárólag jogviszony keretein belül

[23] Szászi István (1947): *A magyar magánjog általános része. I. kötet.* Budapest, Egyetemi Nyomda. 146.

érvényesülhet, vagyis a jogalanyok jogaikat és kötelezettségeiket kizárólag jogviszony keretein belül érvényesíthetik. Ennek ad alapot, hogy a jogviszonyt a magánjogban tipikusan a szerződés, a kötelem hozza létre. A közigazgatási jogtudományban ezzel szemben elterjedt nézet, hogy a közigazgatási jog alanyai a jogaikat és kötelezettségeiket normatív vagy egyedi aktusokból nyerik, és az így szerzett jogok, illetve kötelezettségek érvényesítésére kerül sor a jogviszony keretében. Ehhez azt szükséges hozzátenni, hogy a közigazgatási jogban minden kétséget kizáróan az ex lege szabályozás és az önkéntes jogkövetés esetén nem jön létre konkrét jogviszony, amiből következik, hogy a jog érvényesítése nem kizárólag konkrét jogviszony keretei között mehet végbe. Következésképpen a jogérvényesülés során az általánosan megfogalmazott jogszabályi előírások egyedi esetben, konkrét jogalanyok jogaiként és kötelezettségeiként jelennek meg.

A jogviszony fogalmának megértéséhez szükséges fogalmak *a jogviszony alanyai,* a jogviszony *tartalma* és a jogviszony *tárgya.* Ezek a jogviszony *elemei.* A jogviszony alanyai a jogalanyok lehetnek, tehát személyek, illetve szervezetek, akik és amelyek között a jogilag szabályozott kapcsolat fennáll, beleértve az államot. Általában minden személy lehet jogviszony alanya, vagyis jogképes, lehetnek jogai és kötelezettségei, beleértve a szervezeteket is azzal a megszorítással, hogy a szervezetek esetében korlátot jelentenek a természetüknél fogva csak az embert megillető jogok és kötelességek. Egy konkrét jogviszony vagy egy jogviszonytípus esetében ez nem feltétlenül van így, tehát nem lehet minden ember valamennyi jogviszonytípusnak alanya. Vagyis minden ember jogképes, jogai és kötelezettségei lehetnek, de ez nem jelenti azt, hogy mindenkinek lenne például választójoga. A jogviszony alanyai megfogalmazás utal arra, hogy egy jogviszony legalább két jogalany között jön létre, ezt nevezhetjük tipikusnak, de vannak többoldalú jogviszonyok is. Például a közigazgatási szerv és alkalmazottja közötti jogviszony kétoldalú, azonban ha a közigazgatási dolgozó eljárása során egy ügyfélnek kárt okoz, és az ügyfél kártérítés iránt pert indít a szerv ellen, akkor háromoldalú jogviszony jön létre.

A legelterjedtebb felfogás szerint a közigazgatási jogviszony sajátossága, hogy ebben a jogilag szabályozott kapcsolatban a jogviszony egyik alanya a másik alany felett közhatalmat – impériumot – gyakorló közigazgatási szerv. Ebből adódóan a közigazgatási jogviszony tipikusan úgynevezett *szuprematív jogviszony,* amelyben kifejezésre jut az egyik, a közhatalmat gyakorló fél szupremációja. Ez, a közjogban általánosan érvényes tétel azonban korrekcióra szorul. Egyfelől közigazgatási feladatokat nemcsak közigazgatási szervek láthatnak el, ezért azzal szükséges kiegészíteni a korábban leírtakat, hogy közigazgatási szerv vagy közigazgatási feladatokat felhatalmazás birtokában ellátó más szervezet, esetleg személy a közigazgatgatási jogviszony egyik alanya. A közszolgáltatások megszervezése a közigazgatás feladata, és felelőse valamelyik közigazgatási szerv, de magát a szolgáltatást jellemzően közintézetek vagy közvállalatok biztosítják, ami nélkülözheti a közhatalmi jelleget. Jóllehet az állam nevében a közhatalom, az impérium gyakorlása tipikus a közjogban, illetve a közigazgatási jogviszonyban, ez mégsem kizárólagos jellemző. További korrekció keretében tehát arra kell rámutatni, hogy a közigazgatási szervek nem minden esetben élnek közhatalmi eszközökkel feladataik ellátása során. A közhatalmi eszközök szükségességét az indokolja, hogy az állam nevében fellépő fél képes legyen akaratát egyoldalúan a jogviszony másik alanyával szemben érvényesíteni, mindezt a közérdek érvényesülése céljából. Ugyanakkor a közigazgatási jog is ismer kétoldalú, mellérendeltségi alapon létesített, szabályozott kapcsolatokat. A közigazgatási

megállapodások, illetve szerződések körén belül, mint például az önkéntes önkormányzati társulások esetében, számos példát találunk rájuk. Ezekben az esetekben a közigazgatási szerv nem él közhatalmi eszközökkel, és a felek viszonyát a mellérendeltség jellemzi. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a közigazgatási jogban ez atipikus.

Arra a kérdésre, hogy egy konkrét közigazgatási jogviszonynak ki lehet az *alanya,* a jogi szabályozás ad választ. A közigazgatási jogviszony egyik oldalán álló közigazgatási szerv vagy közigazgatási feladatot ellátó szerv közigazgatási jogi jogalanyiságát a jogszabály hatásköri normáiból nyeri. Következésképpen az a szerv járhat el egy adott ügyben, amelyiknek hatáskör-felhatalmazása – és illetékessége – van. A konkrét jogviszony másik oldalán elvileg bármely jogalany lehet, ezt a gyakorlatban, vagyis a konkrét jogviszonyban a jogszabály személyi hatálya határozza meg. Hatósági ügyekben ilyen jogalany az ügyfél, amely személyi kört jogszabály tovább szűkítheti az egyes ügytípusokban (például nem mindenki köthet érvényes házasságot, nem mindenki építkezhet vagy fogadhat örökbe gyermeket).

A jogviszony *tartalmát* azok a jogok és kötelezettségek képezik, amelyek a jogviszony alanyait megilletik, illetve terhelik. Jellemző, hogy a jogviszonyban ezek a jogok és kötelezettségek kiegészítik egymást: az egyik jogalany jogosultságával szemben a másik kötelezettsége áll fenn. Ebből azonban nem következik, hogy a jogviszony tartalmát adó jogok és kötelezettségek egyensúlyban volnának. A magánjogban tipikusan egyensúlyban vannak, azonban a közigazgatási jogviszony egyik jellemzője éppen annak egyoldalúsága, amit a közigazgatás oldalán az impérium tesz lehetővé. A közigazgatási jogviszony tartalmát, vagyis a jogviszony alanyainak jogait és kötelezettségeit normatív, valamint egyedi aktusok állapítják meg, amelyek jellemzően – az állam nevében – a közigazgatás részéről megjelenő egyoldalú akaratkijelentések. A jogviszony *tárgya* általában az, amire a jogviszony tartalmát kitevő jogosultság és kötelezettség irányul, vagyis az a magatartás, amit a jogviszony alapjául szolgáló aktus előír. A jogtudomány a jogviszony közvetett tárgyaként azt a dolgot vagy érdekeltséget jelöli meg, amelynek céljából maga a jogviszony keletkezik, módosul, illetve megszűnik, vagyis amire a jogviszony alanyainak magatartása irányul.

A jogviszonyt *jogi tények* hozzá létre, módosítják vagy szüntetik meg. A jogi tény olyan, jogviszonyt keletkeztető, módosító vagy megszüntető tény, amelyet ezzel a tulajdonsággal jogszabály ruház fel. A jogtudomány a jogi tényeket két csoportba sorolja: emberi magatartás és objektív esemény. Az *emberi magatartás* leírható az ember saját cselekményéhez való tudati viszonnyal, vagyis a cselekvő vagy csak magát a magatartást, vagy annak eredményét, vagy mind a kettőt szándékoltan valósítja meg. Az *objektív esemény* mint történés az emberi magatartástól független abban az értelemben, hogy a bekövetkezéséhez vezethet ugyan emberi magatartás, de maga az esemény emberi cselekménytől függetlenül képes joghatást kiváltani. A születés objektív esemény, amely önmagában joghatást képes kiváltani, és bár köthető az emberhez, a születés ténye nem közvetlen emberi magatartás. Ehhez hasonlóan a halál függetlenül attól, hogy természetes úton következik-e be vagy erőszakos, objektív esemény. Utóbbi esetben nyilvánvaló, hogy a haláleset tényén kívül, amely önmagában joghatást képes kiváltani, kell lennie egy jogilag releváns emberi magatartásnak, amely valaki halálát okozta, azonban ez egy másik konkrét jogviszonyt fog keletkeztetni, mint amit maga a halál ténye keletkeztet. Vannak olyan objektív események, amelyek minden kétséget kizáróan mentesek minden emberi befolyástól. Ilyen például egy természeti esemény (kárt okozó villámcsapás) vagy az idő múlása (a fellebbezési határidő eredménytelenül eltelik). Közös az emberi

magatartásokban és az objektív eseményekben mint jogi tényekben, hogy jogszabály ruházza fel ezeket azzal a képességgel, hogy joghatást váltsanak ki, vagyis jogviszonyt keletkeztessenek, módosítsanak vagy szüntessenek meg.

A közigazgatási jogviszony létrejöttéről, módosulásáról és megszűnéséről is elmondható, hogy jogi tényekhez köthető. Különbség azonban más jogágakhoz képest, hogy – az uralkodó felfogás szerint – közigazgatási jogviszonyt *létrehozó, módosító vagy megszüntető* jogi tény *csak emberi magatartás* lehet, objektív esemény önmagában nem. Ezek közül az emberi magatartások közül is kiemelkedő szerepe van az állami szervek, azon belül a közigazgatási szervek cselekményeinek. A korábban leírtakkal összhangban megismételhető, hogy közigazgatási jogviszonyt normatív vagy egyedi aktus létesíthet, módosíthat vagy szüntethet meg. Ez lehet közigazgatási szerv, közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervezet vagy más állami szerv cselekvése (döntése), amely emberi magatartásból ered. Az objektív események önmagukban nem lehetnek jogi tények, mert a hozzájuk kapcsolódó közigazgatási jogviszonyt állami aktusok vagy ügyféli kezdeményezések hozzák létre. Például hiába telik el a fellebbezési határidő eredménytelenül, joghatást ez akkor vált ki, ha az ügyben eljáró közigazgatási hatóság ezt megállapítja. A halál mint objektív esemény alkalmas magánjogi jogviszonyt létrehozni (például öröklés), de az ebből eredő közigazgatási jogviszony(ok) létrejöttéhez a haláleset megállapítása, anyakönyvezése szükséges. A közigazgatási jog normáinak megsértése sem képes önmagában jogviszony alakítására, ehhez a jogsértés tényét az eljáró hatóságnak meg kell állapítania. A jogviszonyt alakító emberi magatartásokkal kapcsolatos további kérdés, hogy a jogviszony melyik alanya alakíthatja a közigazgatási jogviszonyt. A korábban leírtakból adódóan akkor vagyunk következetesek, ha azt a nézetet fogadjuk el, amely szerint közigazgatási jogviszonyt – a jellemzően impériumot gyakorló – közigazgatási vagy közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szerv alakíthat egyoldalúan. Ez alól csak egyes mellérendeltségi jogviszonyok képeznek kivételt a közigazgatási jogban. (Például egy kérelemre induló eljárásban a jogviszonyt nem az ügyfél kérelme hozza létre, hanem a hatóság aktusa, amely megindítja az eljárást a kérelemre.)

A közigazgatási jogviszonyokat különböző szempontok szerint lehet *osztályozni,* aminek eredményeképpen különböző közigazgatási jogviszonytípusokat különböztetünk meg. Fent több alkalommal is szó volt arról, hogy a közigazgatási jogviszony tipikusan szuprematív jogviszony, amelytől különbözik a mellérendeltségi jogviszony. A megkülönböztetés alapja, hogy a jogviszony egyik alanyi pozíciójában található közigazgatási szerv képes-e egyedül érvényesíteni az akaratát a jogviszony másik alanyával szemben. Ha a jogviszony két alanya egymáshoz képest mellérendelt viszonyban van, akkor mellérendeltségi jogviszonyról beszélünk. Ilyen létrejöhet két közigazgatási szerv, vagy egy közigazgatási szerv és más állami szerv között, azok együttműködése keretében. A mellérendeltségi jogviszonyt létrehozhatja jogszabály vagy a közigazgatási szervek megállapodása.

Amennyiben a szuprematív jogviszonyban a közigazgatási szerv akaratát képes egyoldalúan érvényesíteni, akkor további kérdés, hogy abban a *közhatalom* megjelenik-e. *Hatósági jogviszonynak* nevezik, ha a közigazgatási szerv vagy az erre felhatalmazott nem közigazgatási szerv impériumot gyakorol. A hatósági jogviszonyban a közigazgatási hatóság az akaratának, valójában az állami akaratnak egyoldalú döntéssel képes érvényt szerezni olyan jogalannyal szemben, amelyik a közigazgatásnak nem része. Szemben a hatósági jogviszonnyal, nélkülözi a közhatalmi jelleget, ha a jogviszony két hierarchikus viszonyban

lévő közigazgatási szerv között, vagy egy közigazgatási szerv és az általa irányított szervezet, valamint egy közigazgatási szerv és annak szervezete vagy szervezeti egysége, illetve tagja között jön létre.[24] Ezt *hierarchikus jogviszonynak* nevezik. A hatósági jogviszonyhoz képest a hierarchikus jogviszonyban a hierarchikusan felépülő államigazgatásban a felettes szerv felsőbbségét nem a közhatalom alapozza meg. Hierarchikus jogviszony jöhet létre az államigazgatásban az alá-fölé rendeltségi viszonyban álló szervek között, a közigazgatási szervek és az általuk létesített, valamint irányított intézeti típusú szervek között, valamint egy szervezeten belül (belső igazgatási viszony).[25] Sajátos és nehezen elhelyezhető az *intézeti jogviszony,* amely a közintézeti típusú szerv és a közszolgáltatást igénybe vevő ügyfél között jön létre. Elvi alapról kiindulva és tekintettel arra, hogy a közszolgáltatást nyújtó intézet bizonyos esetekben jogosult közhatalmat gyakorolni (például a kórház záró-jelentést ad ki, az iskola bizonyítványt, iskolalátogatási igazolást stb.) ez a jogviszonytípus is hatósági jogviszony. Azonban a gyakorlatban a közhatalmi jelleg, különösen a közszolgáltatásban, egyáltalán nem érvényesül, ezért van olyan álláspont, amely a mellérendeltségi jogviszony körébe sorolja. Olyan nézet is ismert, amelyik az intézeti jogviszonyt belső igazgatási jogviszonynak tekinti.[26] Az intézeti jogviszony jól példázza, hogy a jogviszonyok különböző csoportjai között lehet átfedés. Más oldalról megközelítve: a közigazgatási jogtudományban több nézet konkurál.

A jogviszonyokat azon az alapon is lehet osztályozni, hogy a jogviszonyt mint jogilag szabályozott kapcsolatot *milyen funkciójú jogi normák szabályozzák.* Ennek az eredménye az *anyagi jogviszony* és az *eljárási jogjogviszony* megkülönböztetése. Előbbi esetben a jogviszony elemeit anyagi jogi normák szabályozzák, utóbbi esetben alaki jogi (eljárásjogi) normák. Az anyagi jogviszony alanyait, jogképességüket, jogaikat és kötelességeiket, valamint a jogviszony létrejöttét, módosulását és megszűnését anyagi jogi normák határozzák meg, az eljárási jogviszonyét pedig eljárási normák.[27]

Végezetül a jogviszonyokat lehet osztályozni *időtartamuk* szerint. Megkülönböztetünk állandó – más szóval tartós vagy folyamatos – és eseti – más szóval időleges – jogviszonyokat. Az állandó jogviszonyt a tartósság igényével hozzák létre, a jogviszony alanyai folyamatosan végeznek cselekményeket. Ilyen például az irányítási jogviszony, amelyben a felettes államigazgatási szerv irányítja az alárendeltjét, illetve általában a hierarchikus jogviszonyok. Ezzel szemben eseti jogviszony tipikusan a hatósági jogviszony, amelyben például az ügyfél kérelmet ad be, amelyet a hatóság megvizsgál, teljesít és a döntés jogerőssé válásával a jogviszony megszűnik.

A jogalanyiság általános kérdései során tárgyaltakból következik, hogy a közigazgatási szervek nemcsak közigazgatási jogviszony alanyaiként léphetek fel. A közigazgatási szerv lehet munkaadó, ami munkajogviszonyt hoz létre. Érdekes kérdés a közszolgálati jogviszony, amely munkavégzésre irányuló sajátos jogviszony, amelyben a feleket többletjogok és kötelezettségek terhelik. A közszolgálati jogviszonyt mind a munkajog, mind

---

24 Ilyen például a Közbeszerzési Döntőbizottság és a Közbeszerzési Hatóság szervezeten belüli viszonya, de példaként lehet említeni a helyi önkormányzat képviselő-testületét és annak szervei közötti kapcsolatot.

25 Ugyanazon szervezeten belüli jogalanyok között létrejöhet mellérendeltségi jogviszony is, jelesül a szerv és alkalmazottja között közszolgálati jogviszony jöhet létre.

26 Erről ír Madarász 1992. 375.

27 Lényegében ugyanezen az alapon használt elnevezések a szubsztantív és a procedurális jogviszonyok. Lásd Tamás András (2010): *A közigazgatási jog elmélete.* Budapest, Szent István Társulat. 413.

a közigazgatási jog tudománya magáénak követeli, ám van olyan nézet, amely a közszolgálati jogviszonyt sui generis jogviszonynak tekinti. E vita eldöntése nem ennek a tankönyvnek a feladata.

Felhasznált irodalom

BALÁZS István (1994): A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák lehetséges alkalmazási területei a magyar közigazgatásban. *Közigazgatási Füzetek 13. Különszám.* Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet.

BERÉNYI Sándor (1999): Közintézetek a közigazgatási rendszerben. In FICZERE Lajos szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris. 211–225.

FICZERE Lajos (1999): A közigazgatási jog helye a jogrendszerben. In FICZERE Lajos szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris. 56–59.

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

LÖVÉTEI István (2007): A közigazgatás szervezeti joga. In LŐRINCZ Lajos szerk.: *Közigazgatási jog.* Budapest, HVG–ORAC. 64–117.

MADARÁSZ Tibor (1992): *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Budapest, Tankönyvkiadó.

SZÁSZI István (1947): *A magyar magánjog általános része. I. kötet.* Budapest, Egyetemi Nyomda.

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

WEBER, Max (1987): *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai 1. Szociológiai kategóriatan.* Budapest, KJK.

VI. Közigazgatási jogi normatan

Vértesy László

A *norma* általános kötelező szabály, olyan mennyiségi vagy minőségi követelményként megszabott elvárási szint vagy mérték, amely meghatároz egy cselekedetet, magatartást, tevékenységet, viselkedést. Legtöbbször magatartás-előírás, és mint értékítélet (normativitás) megállapítja a lehetséges cselekedetek közül a helyeset, a követendőt, kifejezve, hogy az adott magatartás tilos, kötelező vagy megengedett.

Az alanyok száma szerint megkülönböztethető individuális és társadalmi norma. Az individuális norma a konkrét személyt vagy személyek meghatározott kis csoportját kötelezi. A *társadalmi norma* is általános, mert a társadalom valamennyi tagjára kötelező. Jellemzői közé tartozik, hogy absztrakt, elvont, értékelést és értékítéletet tartalmaz, továbbá ésszerű, befolyásolja az emberek akaratlagos viselkedését, (időbelileg tartósan, ismétlődően) érvényes, érvényesülését valamilyen kényszer biztosítja, valamint a normatív következmény nem kauzálisan következik be, hanem a norma előírása alapján. A társadalmi normák nélkül nincs társadalom. Alapvetően a tartós és ismétlődő individuális normából (belső elhatározottság) lesz társadalmi norma. Kezdetben meghatározó normatípus volt a hagyomány, a szokás, az erkölcs és a vallási norma; majd később megjelent az illem, a divat, az etikett, a protokoll; modern korunkban pedig a politikai, a szervezeti és szakmai-technikai normákkal is találkozunk. Ezekhez tartozik a jog is.

1. A jogi norma fogalma, fajai, szerkezete

1.1. A jogi norma

A jog olyan társadalmi (jogi) normák összessége, amelyeket valamely állami szerv (materiális, belső, anyagi jogforrás) *alkot vagy elismer, és amelyek (jog)következménye az állam által kikényszeríthető.* Mint társadalmi szabályrendszer a jog ésszerűnek elfogadott kényszerrend. Az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében az állam kényszer alkalmazására jogosult.[1] *A jogi norma mint jogi szabály a jog legkisebb elemi, önálló, önmagában értelmes alapegysége.* A jogi normák kellést fejeznek ki, ezért a németből származó kifejezéssel úgynevezett *Sollen* jellegű előírások. A jogi normákat a jogszabályok tartalmazzák, a jogszabályokból ismerhetők meg (formális, külső, alaki jogforrás). A jogrend, jogrendszer az egy időben létező és alkalmazandó jogi normák összessége.

A jogi norma *absztrakt lényege* az *elvont és általános szabálykifejezés.* Az elvontság mint értelmezési tartomány szükségszerű, mert csak ennek segítségével végezhetők

[1] Alaptörvény C) cikk.

a társadalmi – és jogalkalmazás eredményeként az egyéni – szabályadás műveletei. Az absztrakt lényeg a legiszlatív kijelentéseknek lényeges tulajdonsága.[2] A legtöbb jogszabályszöveg ilyen, ugyanis a norma az alanyi hatályát is általánosan határozza meg, így az bárkire, de nem mindenkire vonatkozik; továbbá a magatartás és a helyzet (a tárgyi hatály részletezése) is általános, elvont.[3] Ugyanígy az egyes hatósági ügyek vagy szabálysértési alakzatok, tényállások is általánosak, ezeket törvényi tényállásnak nevezzük. A jogalkalmazás során történik csak meg az egyediesítés, amikor – a bizonyítás során – a történeti tényállást összevetik a törvényi tényállással.[4] Ennek folyamán az általános szabályt, a jogszabályhelyet a konkrét ügyben az egyedileg beazonosítható személlyel szemben alkalmazza a hatóság. Pozitív példa a pénzbeli és természetbeni állami, önkormányzati ellátások megállapítása, ahol a jogszabály szintén elvontan határozza meg azok összegét, a jogalkalmazó hatóság állapítja meg, hogy a címzett számára mekkora mértékű lesz a jogosultság. Az előbbi gondolathoz csatlakozva, és a jogi norma tulajdonságaiból következően a jogalkalmazás eredménye is *Sollen* típusú.

A *jogi norma tartalmának észszerűsége, realitása* alapvetően kétféleképpen közelíthető meg: a természetjog és a jogi pozitivizmus felől. A probléma már az ókorban is foglalkoztatta a tudományt. Szemléletes példát találunk erre Szophoklész *Antigoné* (Kr. e. 441/2) című tragédiájában:[5]

„*Antigoné:* Olyan hatalmas soha nem lehet szavad, hogy bármi földi rendelettel elsöpörd az istenek íratlan, szent törvényeit.

Kreón: Akit királlyá tett a nép, követni kell minden szavát, legyen jogos vagy jogtalan."

A párbeszéd azt feszegeti, hogy vajon a természetjognak megfelelő phüszei dikaion (φύσει δίκαιον) az erősebb, vagy pedig az ember alkotta jog, a pozitív nomosz (νομός).

A *természetjog* eszmerendszere időben sokat változott. A klasszikus természetjog – mint azt az idézet is mutatja – az ókori görögöktől származik. Elméletük szerint a jogelvek a természetből származnak, a természetjog azért jó, mert örök és változatlan. A középkori természetjog alapja Isten akaratának kifejezése. *Hippói Szent Ágoston* és *Aquinói Szent Tamás* megkülönbözteti az örök törvényt *(lex aeterna),* a természeti törvényt *(lex naturalis),* a pozitív törvényen belül az isteni törvényt *(lex divina)* és az emberi törvényt *(lex humana),* továbbá az ördög törvényét *(lex diaboli).* A felvilágosodásban a természetjogi elvek az észből származnak, nem pedig Istentől vagy a természetből; és sokszor szerződéselméletek kapcsolódnak hozzájuk. Ezt az irányzatot képviselte többek között *Thomas Hobbes, John Locke, Rousseau, Montesquieu* és *Hugo Grotius.* A 20. század diktatórikus jogalkotása kritikájaként, az emberi jogok és szabadságok védelmében ismét megjelent a természetjog. A 20. század természetjogászai *Gustav Radbruch, Alfred Verdoss*, *Giorgio del Vecchio, Johannes Messner,*

---

2 Tamás András (2013): *Legistica – A jogalkotástan vázlata*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 110.

3 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 10. § (1): „Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak."

4 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről 200. § (1): „Aki vendéglátó üzletben tizennyolcadik életévét be nem töltött személy részére szeszes italt szolgál ki, szabálysértést követ el." A pénzbírság legalacsonyabb összege ötezer forint, legmagasabb összege százötvenezer forint.

5 Szophoklész: *Antigoné.* Trencsényi-Waldapfel Imre ford. Elérhető: http://mek.oszk.hu/00500/00501/00501.htm (A letöltés időpontja: 2017. 10. 09.)

Lon L. Fuller, Joseph Ratzinger (XVI. Benedek pápa). A Radbruch-formula szerint például létezik törvényes jogtalanság, azaz olyan jogszabályok, amelyek olyan nagymértékben igazságtalanok, hogy már nem tekinthetők érvényes jognak. Létezik továbbá az igazságtalan jog, amely igazságtalan, de még jognak tekinthető.[6] Mindegyik korszak közös ismertetőjele, hogy az észszerűség és az érvényesség alapja a megfelelés a magasabb rendű törvényeknek. Elfogadják az ember alkotta pozitív jogot, de annak összhangban kell állnia a magasabb rendű vagy az úgynevezett metajurisztikai elvekkel, eszmékkel.

A *jogi pozitivizmus* és a pozitív jog elméletét *John Austin* dolgozta ki a 19. században. Ennek központi gondolata, hogy a jogi norma léte és tartalma társadalmi tény, és meghatározása nem függ értékminőségektől. A jog léte egy tény, értéke vagy értéktelensége egy másik.[7] Itt az észszerűség alapja tehát ténykérdés, azaz a jogi normának az érvényességi szabályoknak kell megfelelnie, illetve hatályosnak kell lennie. Az érvényesség formális kritériumoknak való megfelelés. A normativitás csak normativitásból származhat: egy jogszabály érvényessége csak egy másik jogszabályból származhat. Amennyiben ennek megfelel, akkor alkalmazni kell, kötelező a társadalom minden tagjára. A jogi pozitivizmus elméletének legjelentősebb képviselői John Austint követően *Carl Friedrich von Gerber, Paul Laband, Carl Bergbohm, Hans Kelsen, Herbert L. A. Hart, Joseph Raz.*

A jogi norma és a többi társadalmi norma közös sajátossága, hogy *párhuzamosan érvényesülnek.* Ez egyfelől azt jelenti, hogy számos olyan magatartást lehet felsorolni, amelyet egyszerre tilalmaz a jog, az erkölcs, a szokás és a vallás is, erre példa az emberölés, a lopás, az erőszak tilalma, az igazmondás és a fizikai, nemi integritás védelme. Ugyanakkor az is megfigyelhető, hogy egy adott területen (országban) a jogon kívüli normák viszonylag ritkán állnak ellentétben a joggal, inkább olyan előírások, amelyek a jog számára közömbösek, vagy amelyeket a jog nem szabályoz. Természetesen ezek idővel és a társadalommal változnak. Szent István Király *Dekrétumai*nak II. könyv 8. fejezete még arról rendelkezik, hogy „a papok meg az ispánok hagyják meg mindenfelé a falusbiráknak, hogy vasárnaponként az ő felszólításokra minden ember, nagyja és apraja, férfia s asszonya, mind templomba menjen, kivéve azokat, a kik a tűzhelyet őrzik. Valaki pedig konokul hátramarad, csapják meg és kopaszszák meg." A II. könyv 10. fejezete pedig pénteki húsevést tiltja: „Valaki a pénteki napon, melyet az egész keresztyénségben megtartanak, húst eszik, egy hétig bőjtöljön bezárva."[8]

A szokással kapcsolatban érdemes röviden utalni a *szokásjogra,* amely a jogszokások összessége. A római jog szerint a szokásjog a társadalom tagjainak egyező akaratából, a közmeggyőződésből *(consensus)* keletkező szabály, amelynek huzamos, egyező gyakorlata kétségtelen. *Werbőczy István* (1458–1541) szerint a szokás erkölcsökből származott az a jog, amely törvény hiányában törvény gyanánt szolgál, a nép hallgatólagos megegyezéséből, az idősültségből keletkezik, és nem lehet ellentétes a természetjoggal és a nemzetek jogával. A szokásnak hármas ereje, hogy a törvények legjobb magyarázója, továbbá annak törvényrontó és törvénypótló ereje.[9] Magyarországon a szokásjognak a 19. századig

---

6 Vesd össze: Radbruch, Gustav (1977): Törvényes jogtalanság és törvényfeletti jog. In Varga Csaba szerk.: *Modern polgári jogelméleti tanulmányok.* Budapest, MTA ÁJI. 129–141.

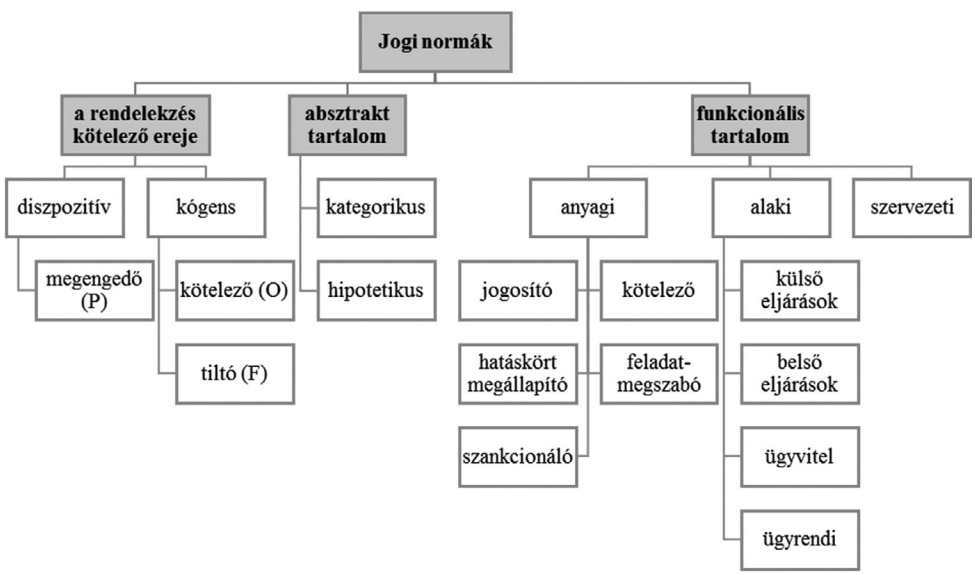
7 Austin, John (1995): *The Province of Jurisprudence Determined.* Ed. W. E. Rumble, Cambridge, Cambridge University Press. 157.

8 Szent István király Dekrétumai, vesd össze: http://mek.oszk.hu/01300/01396/html/01.htm

9 Werbőczy István (1514): *Tripartitum – Hármaskönyv.* Előbeszéd 10–11. Cím

kiemelkedő vagy alapvető jelentősége volt, lásd a Werbőczy által összeállított törvénykönyvet, a *Tripartitum*ot, amely 1514-től kezdve a reformkorig meghatározó volt, és egyes passzusai a második világháború végéig érvényben voltak. Ezután jelentősége csökkent, a második világháború után beszűkült, a Polgári törvénykönyv hatálybalépésével (1960) szinte megszűnt. A mai jogalkotás számára a szokásjognak gyakorlati jelentősége nincs, mert az tulajdonképpen a jogpozitivizmus alapján áll. Kivétel a nemzetközi jog, amelyben a jogforrások egyike.[10] A hatályos jog azonban praktikus okokból, egyes ritka esetekben továbbra is elismeri – általában csak utalva rá – az alábbi témák kapcsán: például a szokásos tartózkodási hely, az önkormányzati rendeletek helyben szokásos módon történő kihirdetése, a szokásos piaci ár, a szokásos banküzemi gyakorlat, az áruval szemben támasztott szokásos követelmények, a mindennapi élet szokásos szükségletei, a forgalomban szokásos jó minőségű dolgok, a szokásos mértékű ajándék, a szokásos szerződési gyakorlat, a szokásos munkavégzés helye.

A jogi normákat három szempont szerint érdemes *csoportosítani:* a bennük foglalt rendelkezés kötelező ereje szerint diszpozitív (eltérést engedő, megengedő) vagy kógens (kényszerítő, kötelező, tiltó); az absztrakt tartalom szerint kategorikus (feltétlen, határozott, ellentmondást nem tűrő), hipotetikus (feltételes); valamint a funkcionális tartalom szerint anyagi, alaki és szervezeti normák. A csoportosítási kategóriák nem egymást kizáró jellegűek, hanem a szabályok más-más szempontok szerinti vizsgálatának eredményei.



2. ábra

A jogi normák csoportosítási szempontjai

Forrás: saját összeállítás

[10] TAMÁS 2013. 35.

A jogi norma *előírást,* parancsot (imperativus), rendelkezést tartalmaz, azaz jogot és/vagy kötelezettséget állapít meg. A kanti dichotómia rendszerében tehát nem *Sein* (van) típusú állítás, hanem *Sollen* (legyen), azaz a jogalkotó meghatározza, hogy egy magatartás vagy helyzet milyen (kell, hogy) legyen: lehetséges, kötelező vagy tilos. Minden hatályos jogszabály kötelező előírás, kellés, Sollen, másképp: ami érvényes. Az általános kötelező erő, mint normatív lényeg egyforma: a törvényt nem kell jobban megtartani, mint a rendeletet. Nincsenek a kötelező erőnek (hierarchikus) fokozatai. Ezt erősíti meg az a tétel is, hogy az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek.[11]

A jogi norma *kötelező ereje szerint megkülönböztethető* kógens és diszpozitív szabály. A *kógens szabály* kivétel nélkül, mindig, feltétlenül, eltérést nem engedve érvényes, azt mindig alkalmazni kell. Tipikusan ilyen a kellés/kötelezés (O), illetve a tiltás (F), amelytől nem lehet eltérni. A kógens szabályok meghatározóak a közjogban, közigazgatási jogban. A *diszpozitív szabályok* esetén el lehet térni a jogszabály rendelkező részében foglaltaktól, mert azok megengedő normák (P). A diszpozitív szabályokat akkor kell alkalmazni, ha a jogalanyok – konszenzussal – attól eltérő rendelkezésben nem állapodnak meg. Diszpozitív szabályozásban a megengedés előírása lehet általános, keretszerű, elvi természetű is, azaz nem feltétlenül mindig tényállásszerű. A jogviszony alakulásában ilyenkor a felek elhatározása lesz a mérvadó, feltéve, hogy a jogi norma ezt megengedi, mert az attól való eltérést lehetővé teszi (permisszív), vagy felhatalmazza őket jogviszonyok kialakítására. Ez a szabályozás a közjogban ritka, és a magánjogban is csak addig értelmezhető, amíg a jogalanyok adott jogviszonyaik kialakításakor alkalmazzák, a jogviszony, jogügylet, szerződést követően – mint indivduális norma – őket is kötelezi annak tartalma *(pacta sunt servanda).* A diszpozitív és kógens szabályok határterületén helyezkednek el a klaudikáló (sántikáló) diszpozitív és kógens rendelkezések, mert az előbbiek nem engednek eltérést, az utóbbiak pedig mégis engednek eltérést a fő szabálytól.[12]

A normatív elvárásban a legyen, kell *(Sollen) erőssége* a szabály szerint lehet megparancsolt – *obligatory (iussus vagy debitum),* megtiltott – *forbidden (vetitus* vagy *illicitum),* megengedett – *permitted (permissus* vagy *licitum)*[13] szabályozással rendezett viszony. A normatív állítmány vagy deontikus ige,[14] a normatív kijelentés szempontjából számításba vehető alanyra (szubjektum) és állítmányra (predikátum) egyaránt vonatkozik, következésképp a kijelentés alanya és predikátuma is normatív értelmű. A norma jogosító és kötelezettséget megszabó tartalma itt is alkalmazható. A megengedő norma jogosít, a tiltó kötelezettséget állapít meg, a kötelező pedig vegyes, mivel ez a fajta kötelezettség a jogosultságot is implikálja. A tartalom szerinti felosztás más csoportosításban: megengedő, jogosító, tiltó, korlátozó, hatáskört megállapító, szankcionáló tartalmú normák. *Werbőczy István* megfogalmazásában „a törvény tiszte pedig négyféle; mert minden törvény vagy enged, vagy tilt, vagy büntet, vagy parancsol. Megenged valamit;

---

11 Alaptörvény R) cikk.

12 Ákr. 92. § (1) Jogszabály lehetővé teheti vagy előírhatja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban hatósági szerződést kössön.

13 Alaptörvény XVI. cikk (2) A szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést. XXIX. cikk (2) A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

14 A 'deontos' τό δέον (gen.: δέοντος) görög eredetű szó, körülbelül úgy fordítható, hogy 'ami kell', 'kellene'.

például, hogy a vitéz, derék férfiú jutalmat kérjen. Tilt; például: az apáczaszűzek egyikét sem szabad házasságra kérni. Bűntet: mint például: a ki embert öl, feje essék le. Néha pedig parancsol; mint: szeresd a te Uradat, Istenedet."[15]

A normatartalom logikai rendszere az úgynevezett *deontikus logika,*[16] amely a kötelezettségek logikáját tárgyalja, azaz a kötelező, a tilos és a megengedett logikájával.[17] Erre azért van szükség, mert a *Sollen* típusú állítások esetében egy magatartás minősítésekor nem feltétlenül annak a klasszikus logikában megismert igazságértéke (helyes–helytelen, igaz–hamis) a fontos, hanem az előírás lényege. A problémakör 1937-ben indult modern útjára, amikor *Jørgen Jørgensen* felvetette,[18] hogy míg a logika következtetési szabályai igaz–hamis állításokra alkalmazhatók, addig ezen következtetési szabályok alkalmazása kitűnően működik a jogalkalmazás során is, amikor pedig elsősorban nem is állításokkal dolgozunk, hanem érvényes (vagy érvénytelen) normákkal,[19] illetve magatartásokhoz rendelt minősítésekkel: megengedett, tilos és kötelező. (A korábbi irodalom negyedikként a büntető szabályokat is említi, azonban ez a normalogikában a kötelező normák között tárgyalandó, és valójában inkább szerkezeti egység, a szankció egyik típusa.)

Georg Henrik von Wright, a deontikus logika legismertebb képviselője 1951-ben abból indult ki,[20] hogy a normák létezési módja az érvényességük. Definiálatlan alapkategória a megengedett *(permitted: P),* ebből definiálható a többi deontikus modalitás. Tilos *(forbidden: F)* az, ami nem megengedett, az a cselekmény pedig, amelynek negációja tilos: kötelező *(obligatory: O).* A művelet lényege, hogy egy érvényes normához deontikus tartalmának megfelelően egy igaz állítást rendelünk. Egy magatartáshoz, cselekményhez, aktushoz *(a)* rendelt deontikus moderátor például így írható fel: *Oa,* ami azt jelenti, hogy a cselekmény végrehajtása kötelező. A három deontikus operátorból a következő hatszög írható fel:

---

15 Werbőczy 1514. Előbeszéd 7. Cím 3. § Innét a vers: „Quatuor ex verbis virtutes collige legis: | Permittit, punit, imperat atque vetat."

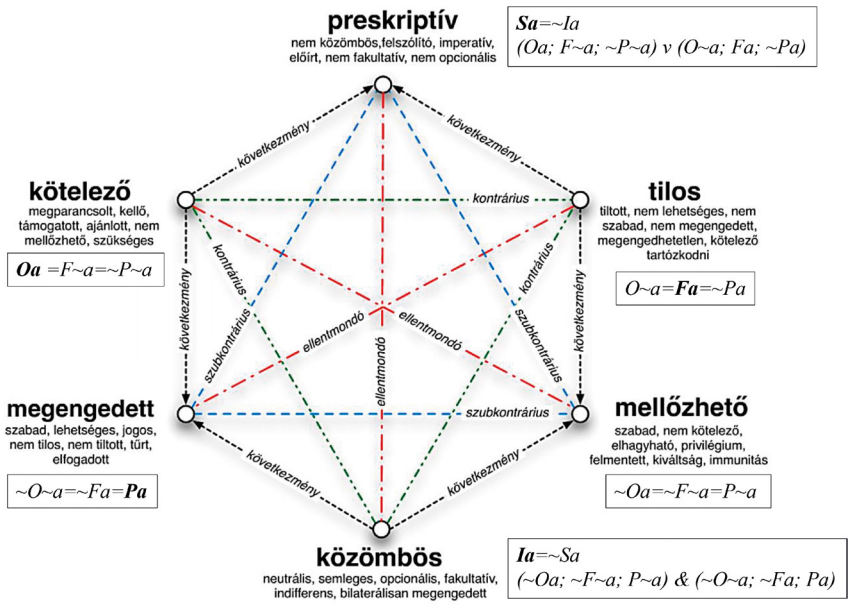
16 A deontikus logika a modális logika egyik ága. A modális logika nem elsősorban a kijelentések igazságának kérdéseivel, hanem inkább a kijelentések igazságának modalitásával (minőségével, erősségével, megalapozottságával) foglalkozik.

17 A deontikus logikáról bővebben: Wright, Georg Henrik von (1968): *An Essay in Deontic Logic and the General Theory of Action.* Amsterdam, North-Holland; Hilpinen, Risto (1971): *Deontic Logic: Introductory and Systematic Readings.* Dordrecht, Reidel; Åqvist, Lennart (2002): Deontic Logic. In Gabbay, D. M. – Guenther, F. eds.: *Handbook of Philosophical Logic.* Vol. 8. Dordrecht, Kluwer Academic Publisher. 147–264.

18 Jørgensen, Jørgen (1937/38): Imperatives and Logic. *Erkenntnis,* Vol. 7 No. 4. 288–296.

19 Markovich Réka (2013): Kötelező kérdések – Tisztázatlan pontok a deontikus logikában. *Világosság,* 2013 ősz. 141–156.

20 Wright, Georg Henrik von (1951): Deontic Logic. *Mind,* New Series, Vol. 60, No. 237.



3. ábra

Deontikus hatszög

Forrás: saját átdolgozás és kiegészítés SZAKADÁT István (2015): *Normák, közös tudás, kooperáció.* Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem alapján

Az elmélet segítségével a három deontikus operátor közötti kapcsolat és összefüggések egyértelműek, továbbá egyik a másikkal könnyen megfeleltethető. A következménynyilak alapján ha egy cselekvés kötelező, abból következik, hogy megengedett, és az is, hogy nem közömbös. Ha egy cselekmény közömbös, akkor megengedett, ahogyan az is, hogy tartózkodjunk tőle. Ha pedig egy cselekmény tilos, akkor nem közömbös, és persze megengedett, hogy tartózkodjunk a végrehajtásától. A kontradiktórikus (egymásnak ellentmondó) viszony egymás ellentéteit jelenti. Tehát a megengedett *(Pa)* ellentéte a tilos *(Fa),* vagyis ami tilos *(Fa),* az nem megengedett *(~Pa).* A kontrárius háromszögviszony esetében lehet egyszerre mindkettő hamis, de nem lehetnek igazak. Például egy magatartás nem lehet egyszerre kötelező és tilos. A szubkontrárius háromszögben pedig lehet egyszerre mindkettő igaz, de nem lehetnek hamisak. Az is következik ebből, hogy a közömbösség szűkebb kategória, mint a megengedett, hiszen míg minden közömbös aktus egyben megengedett is, visszafelé ez nem áll, hiszen a kötelező aktusok például megengedettek, ám korántsem közömbösek. A megfeleltetések alapján, az = jelek az jelentik, hogy például amit tilos megtenni *(Fa),* az nem megengedett *(~Pa),* illetve kötelező azt meg nem tenni (*O~a*). A rendszer egy sajátos problémát is felvet: ami nem tilos *(~Fa),* az valóban megengedett *(Pa)?* (Hiszen az például nem bűncselekmény.)[21] *Von Wright* rendszerében erős értelemben megengedett valami, ha kifejezetten az; míg gyenge értelemben megengedett, ha csak nem tilos. Erre a választ olykor a természetjog, illetve más metajurisztikai rendszerek (erkölcs, vallás) adják meg.

[21] MARKOVICH 2013. 6.

Az előbbiekhez kapcsolódik az *absztrakt tartalom,* amely lehet kategorikus vagy hipotetikus. A *kategorikus norma* feltétlen, előírás, vagy nem magatartást szabályoz. A *hipotetikus norma* feltételes, kondicionális és tipikusan magatartás-szabályozás. Fontos megjegyezni, hogy a normaelemek és a kötelező erő, illetve az absztrakt tartalom nem függenek össze. A diszpozitív szabály tehát nem attól diszpozitív, hogy diszpozíció szerepel benne, és a hipotetikus norma sem attól hipotetikus, hogy hipotézis található benne. A norma *érvényesülése* pedig két tulajdonságtól függ, az érvényességtől és a hatályosságtól. Az *érvényesség* a norma alkalmasságát jelenti, az érvényes jogi norma tehát alkalmas (jog)hatás kiváltására, a norma alkalmasságát jelenti. A norma *hatálya* pedig az érvényesség (személyi, tárgyi, területi és időbeli) viszonylagosságát mutatja meg, azaz a norma alkalmazandóságának dimenzióit jelöli ki. A hatályos norma kiváltja a joghatásokat.

1.2. A jogi norma szerkezete

A norma és így a jogi norma *dogmatikai szerkezete* modellszerűen három elemből áll: hipotézis, diszpozíció és szankció. A hipotézis feltételezés a diszpozícióhoz képest, a szankció meg a hipotézis jogkövetkezménye. Ez a szerkezeti felépítés nem a sokaság szabályossága, hanem egy logikai szabályosság arra nézve, hogy milyen szerkezetű a dogmatikai értelemben teljes *(completus)* – ha úgy tetszik, ideális, ám ténylegesen nem létező – jogszabály. Ha ugyanis a hatályos jogszabályokon elvégezzük az elemzést, a legtöbb szabály inkomplettnek minősíthető.

A *hipotézis (ὑπόθεσις – hypothesis)* jelentése feltételezés, tényállás. A szabályozott magatartás lehetséges tulajdonságait, jellegzetességeit tartalmazza, azaz egy feltételezett esetet mint tényállást rögzít. A hipotézis nem a szabályosnak tartott magatartást írja le, hanem azt, amely lehetséges, de nem a szabály szerint elvárt magatartás. A kellőképpen megjelölt hipotézis közvetett, nem kifejezett, implicit formában magában foglalja a diszpozíciót. A jogi normában rendszerint úgy kezdődik, hogy „ha… ” vagy „aki… ”, és legtöbb esetben a szankció követi. A hipotézis egyszerű,[22] ha egy feltételt tartalmaz, összetett, ha többet.[23] A konjunktív feltételek egyszerre kell, hogy megvalósuljanak, a diszjunktív feltételek pedig kizárják egymást. Ezeket lentebb részletesebben tárgyaljuk.

A *diszpozíció (dispositio)* mint rendelkezés, előírás (rendelkező rész) tartalmazza a szabályos magatartás leírását, azaz, hogy egy magatartás kötelező, illetőleg lehetséges, vagy akár tilos. Ez alapján a rendelkező rész három típusba sorolható. Pozitív parancs: ebben az esetben a jogi norma címzettjének valamilyen aktív, tevőleges magatartást kell kifejtenie (kötelező, obligatory: O). Negatív parancs: a jogi norma címzettje számára valamilyen tiltást, tartózkodást ír elő (tilos, forbidden: F).

---

22 Ákr. 11. § (2) Ha az ügy tárgya dologi jogot érint, a kieső ügyfél helyébe az üggyel érintett dologi jog új jogosultja lép.

23 Ákr. 40. § Automatikus döntéshozatalnak van helye, ha a) azt törvény vagy kormányrendelet megengedi, b) a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésére áll, c) a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel, és d) nincs ellenérdekű ügyfél.

A felhatalmazást vagy eltérést tartalmazó: lehetőséget biztosít a jogalanyoknak (megengedett, permitted: *P*). Tiltó vagy parancsoló diszpozíciójú szabályok kifejezése általában inkább elérhető a hipotézis korrekt megjelölésével,[24] és egyúttal a diszpozíció elhagyásával, mint fordítva. A parancsoló, illetve tiltó rendelkezés összefoglalóan kényszerítő, azaz kógens, míg a megengedő, lehetséges diszpozitív jellegű. A diszpozíció explicit, ha kifejezett, és így része a normának; implicit (rejtett, burkolt), ha nem része a normának, mert beleolvad, beleértendő a hipotézisbe. Nem feltétlenül szükséges ugyanis – és többnyire nem is lehetséges – mind a hipotézis, mind a diszpozíció kimondott, explicit és együttes kifejezése.

A *szankció (sanctio)* jogkövetkezmény vagy joghatás, jelentése azonban ennél tágabb: szentesítés, megerősítés, kikötés, büntetés, meghatározás. (Lásd Pragmatica Sanctio, amely mint az 1723. évi I. törvénycikk a Habsburg-ház nőágainak a magyar trónon való örökösödésének gyakorlati rendezése szentesítése volt.) A jogi norma által elvárt magatartás teljesítésének vagy nem teljesítésének, illetve egy helyzetnek a következménye. Így – jellegéből következően – önmagában is jelöli azt, hogy szabályos vagy nem szabályos magatartásról van-e szó. A gyakorlatban általában nem jelenik meg minden egyes norma részeként, hanem a jogrendszer egészében kell biztosítani, hogy a jogi előírások követéséhez vagy megsértéséhez kapcsolódjon. Önmagában a szankció nem tény és nem is tényállás. Tág értelemben valamennyi jogkövetkezmény szankció. Szűk értelemben csak a negatív jogkövetkezmény, joghátrány, büntetés. A fogalmi zavarosság alapja az, hogy a szankciót büntetésnek, megtorlásnak, kényszerítésnek értik, vagyis negatív szankciónak, holott általános értelemben a szankció csakis jogkövetkezmény. A jogban ugyanis számos pozitív joghatással találkozhatunk, ilyenek például a szociális, a társadalombiztosítási ellátások vagy a kártérítés. Meglehetősen szubjektív annak megítélése, hogy pozitív, kedvező (favorábilis) vagy negatív, hátrányos, terhes (onerózus)-e a jogkövetkezmény. Akit bűncselekmény elkövetése miatt több évre letöltendő szabadságvesztésre ítélnek, annak számára biztosan hátrányos a joghatás, ugyanakkor össztársadalmilag kedvező, mert megvédjük a polgárokat az elkövetőtől, illetve másokat is visszatart bűncselekmény elkövetésétől. Közigazgatási példát hozva: a gyermeküket elhanyagoló szülők számára egy gyámhatósági határozat, amely a gyermek állami gondozását rendeli el, lehet hátrányos, de a gyermek (életviszonya) szempontjából kedvező. A szabály és a szankció attól függően, hogy a magatartást érvényteleníti (semmisség) és/vagy bünteti, a következőképpen csoportosítható:

[24] Alaptörvény IV. cikk (4): „Akinek szabadságát alaptalanul vagy törvénysértően korlátozták, kárának megtérítésére jogosult." Valójában a diszpozíció az lenne, hogy tilos a személyi szabadság alaptalan vagy törvénysértő korlátozása.

2. táblázat

A joghátrány hatása a magatartásra

Lex	Semmisség	Büntetés	Lényege, példa
Lex plus quam perfecta	+	+	a szabályellenes cselekmény nemcsak semmis, de az elkövető még büntetendő is (kettős házasság)
Lex perfecta	+	–	a szabályellenes cselekmény érvénytelen, de nem büntetendő (cselekvőképtelen személy ügylete)
Lex minus quam perfecta	–	+	a cselekmény büntetendő, de érvényes (engedély nélküli árusítás)
Lex imperfecta	–	–	a parancs megszegéséhez semminemű szankciót nem fűz: érvényes is és nem büntetendő (naturalis obligatio)

Forrás: saját összeállítás a *Pallas Nagy Lexikona* (1897), „Szankció" szócikk alapján

A táblázat utolsó sora sajátos, mert a jogi normából és jogrendszerből a vonatkozó szankció hiányzik abban az értelemben, hogy szankcionálatlan szabályról van szó, azt lex imperfectának nevezik. Az ilyen szabály jogi eszközökkel nem kényszeríthető ki, a jogalkalmazónak nem számít, a jogrendszer számára közömbös, de ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy a szabály mindenféle jogkövetkezmény nélkül maradna. Például a szerencsejáték-adósság vagy elévült követelés úgynevezett természetes kötelem *(naturalis obligatio),* amely bírói úton nem peresíthető. Így, ha az adós nem fizeti meg tartozását, akkor nem lehet jogalkalmazó szervhez fordulni. Viszont ha az adós megfizeti, akkor nem hivatkozhat később arra, hogy a jogosult jogalap nélkül gazdagodott. Ezeknek az adósságoknak az önhatalmú végrehajtását pedig a törvény bünteti: lásd önbíráskodás.[25] Található – de ritka az – olyan jogi norma, amely valóban közömbös a jog számára: a házastársak hűséggel tartoznak egymásnak.[26]

Fontos hangsúlyozni, hogy *a normatív következmény a norma előírása alapján következik be,* nem kauzálisan, logikai úton. Tehát a hipotézis, diszpozíció és a szankció közötti kapcsolat valójában nem ok-okozati, hanem rendelkező (regulatív), normatív kijelentés. A meghatározott tényállás, ha megvalósul, ésszerű oka a szankció

[25] 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről, Önbíráskodás 368. § (1): „Aki abból a célból, hogy jogos vagy jogosnak vélt vagyoni igénynek érvényt szerezzen, mást erőszakkal vagy fenyegetéssel arra kényszerít, hogy valamit tegyen, ne tegyen vagy eltűrjön, bűntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő."

[26] 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 4:24. §.

alkalmazásának.[27] A közigazgatás jog- vagy szabálysértés esetén rendszerint bírságol, mert ezt írja elő a jogszabály. Ugyanakkor például gyorshajtásnál semmilyen ok-okozati összefüggés nem mutatható ki, hogy miért 30 ezer forint a bírság összege a megengedett legnagyobb sebesség 15 km/óra felett és 25 km/óráig történő meghaladása esetében.[28] A pozitív jogkövetkezményre is számos példa hozható, a pénzbeli ellátások esetében sincs kauzalitás.[29] Mindegyik esetében a jogalkotó dönt arról, hogy – az Alaptörvény keretein belül – milyen jogkövetkezményeket fűz egy adott tényálláshoz. Korábban alacsonyabb volt az ezek értéke, idővel pedig majd megemelhetik, csökkenthetik, de el is törölhetik, de más jogkövetkezmények is megállapíthatók, például szabadságvesztés, járművezetéstől eltiltás a legkisebb közlekedési szabálysértések esetében. Tehát valamely jogszabály nem (állítás)logikai igazságot, hanem főleg normalogikai érvényességet fejez ki, mert:

- a szabály helyessége nem feltétlenül okozatos összefüggésre alapított,
- a szabály helyessége ettől függetlenül igazolható lehetne az okozatosság alkalmazásával, ám erre még sincs rendesen lehetőség,
- az előbbi lehetőséget többnyire kizárja, hogy meghatározott az, hogy a szabályt ki állapíthatja meg, ki bírálhatja azt felül, illetve ki időszerűsítheti azt (okozatossági összefüggésben ez indifferens lenne),
- a szabály nem okozatosan (magától vagy magától értetődően) érvényesül. Ténylegesen minta és mérték lehet egyéni magatartásokhoz, de semmiképpen nem úgy, hogy tevékeny lenne, hanem inkább hatékony.[30]

Korábban jeleztük, hogy a jogrendszer egészében kell biztosítani, hogy a jogi előírások követéséhez vagy megsértéséhez kapcsolódjon jogkövetkezmény. Ehhez hozzátartozik, hogy az egyes jogágak, jogterületek külön-külön állapítanak meg szankciókat, így egy magatartáshoz egyszerre párhuzamosan több jogkövetkezmény is fűződhet. A büntető eljárás, a polgári per és a közigazgatási hatósági eljárás egyszerre is megindítható. Például a természetkárosítás esetében a büntetőjog a három évig terjedő szabadságvesztéssel a társadalomra veszélyességet szankcionálja,[31] a polgári jog a kártérítésről rendelkezik, a hatósági eljárásban pedig a közigazgatás-ellenesség miatt állapítanak meg természetvédelmi bírságot.[32] A szankció lehet vagyoni, személyi és jogi; hatása pedig preventív vagy reparatív vagy represszív; alapulhat objektív vagy szubjektív felelősségen.

A *hipotézis és a diszpozíció kapcsolata* a fentiek alapján egyértelmű, azonban a jogi normákban e kettő egyszerre nagyon ritkán fordul elő, mert sok esetben a diszpozíció

---

27 Tamás 2013. 148.

28 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről.

29 1998. évi LXXXIV. törvény a családok támogatásáról 11. §: „A családi pótlék havi összege egygyermekes család esetén 12 200 forint, kétgyermekes család esetén gyermekenként 13 300 forint, három- vagy többgyermekes család esetén gyermekenként 16 000 forint."

30 Tamás 2013. 107.

31 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről, Természetkárosítás 242. §

32 33/1997. (II. 20.) Korm. rendelet a természetvédelmi bírság kiszabásával kapcsolatos szabályokról.

implicit, azaz beleolvad, beleértendő a hipotézisbe, a jogi normába. Az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdése szerint, aki a környezetben kárt okoz, köteles azt helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni. Ebből a normából hiányzik a diszpozíció, azaz tilos a környezetben kárt okozni. Mivel a jog szankcionálja, a hipotézisbe beleértendő ez a tilalom. A mondat mindhárom elemmel a következőképpen nézhetne ki: aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni. Tilos a környezetben kárt okozni, ezért aki a környezetben kárt okoz, köteles azt helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni; vagy: aki a környezetben kárt okoz, mivel tilos a környezetben kárt okozni, köteles azt helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni. Belátható, hogy így rendkívül bonyolultak és körülményesek lennének a jogi normaszövegek. Ezért egyszerűsít a jogalkotó, és a legtöbb esetben a diszpozíció marad el.

1.3. A jogi norma absztrakt tartalma

A fenti okok és nyelvtani megfontolások alapján, az *absztrakt tartalom* kifejezése érdekében, a jogi norma három eleméből kétféle normatípus alkotható: a kategorikus *(categoricus)* és a hipotetikus *(ὑποθετικός – hypotheticus)* vagy más néven kondicionális. A kategorikus norma feltétlen, de nem erősebb a hipotetikus normánál, amely feltételes, mert mindkettő betartása egyaránt kötelező. A kettő értelmezési tartománya különböző. A kategorikus és hipotetikus (vagy kondicionális) jogi normák szerkezetét a következő táblázat foglalja össze:

3. táblázat

A jogi normák szerkezete

Típusa	Jellemzése	Felépítése	Tartalma
Kategorikus	abszolút, feltétlen, általános, mindenkire vagy egyre vonatkozik,	egyszerű	1 dispositio
		összetett	n+2 dispositio
Hipotetikus	feltételes vagy változatokat egybefűző, kondicionális, bárkire, de nem mindenkire vonatkozik	egyszerű	1 hypothesis ⊃ n sanctio 1 dispositio ⊃ n sanctio
		összetett: konjunktív: & alternatív: V diszjunktív: ∇	(n+2) hypothesis ⊃ n sanctio (n+2) dispositio ⊃ n sanctio

Forrás: saját összeállítás, $n \in \mathbb{N}$ (0, 1, 2, 3…)

A szankció esetében n azért vehet fel 0 értéket, mert előfordulhat, hogy a norma lex imperfecta típusú.

A *kategorikus* jogi norma feltétlen, abszolút, tipikusan nem magatartást szabályoz, csak diszpozícióból áll, és így is a jog önmagában megálló, értelmes alapegysége, értelmezési változatai nincsenek. A kategorikus szabály magában vett vagy magában megálló diszpozíció. Ebből következik, hogy a kategorikus normának sem hipotézise, sem szankciója nincs. A kategorikus norma is rendelkezés, előírás és nem általános megállapítás. A kategorikus norma nem magatartásszabály, ezért közvetlenül nem tilalom, nem megparancsolás és nem megengedés, mivel bármilyen magatartás egyedi és nem közvetlenül általános. Általánosan viselkedni nem lehet, csak „konkrétan".[33] Ami ezekben szerepel, alapvető jogintézménynek mondható. Értelmezhetők állapotmeghatározásként, azaz státuszszabályokként, jogi helyzetek alapvető szabályaként és jogelvekként is. Mivel nem magatartásszabályok, magatartással nem szeghetők meg, ezért sem szükséges a szankció. Alapvetően általánosan van értelme és mindenkire vonatkozik és az alanyt általában tételezi,[34] vagy csak egy entitásra alkalmazható.[35] Ha egyszerű, akkor egyelemű diszpozíció szerepel benne, ha összetett, akkor többelemű. Az összetett diszpozícióban a több elem rendszerint konjunktív (&) viszonyban áll egymással.[36] Kategorikus szabályok nélkül egy érvényes normarendszer nem alakítható ki, de egy normarendszer csak kategorikus szabályokból nem építhető fel. A hatályos jogból igen kevés szabály kategorikus norma,[37] ilyenek például az alapvető rendelkezések, a fogalommeghatározások, a hatáskör megállapítása vagy a szervezeti jogi szabályok.

A *hipotetikus* jogi norma feltételes szabály. A norma tartalma ez esetben is feltétlen, de azt feltételességként tünteti fel. Logikailag kondicionális (⊃), „ha…, akkor…" szerkezetű, vagy úgy kezdődik, hogy „aki…". A „ha…, akkor…" egybekapcsolás a rendelkezést látszólag okozati jellegűvé teszi, de a normatív következmény a norma előírása alapján következik be, nem kauzálisan, logikai úton. Rendszerint magatartásokat szabályoz, mert azok konkrétan megvalósíthatók, tehát kötelezően elrendel (O), megtilt (F) vagy megenged (P). Mivel a hipotetikus normák magatartásszabályok, magatartással teljesíthetők vagy megszeghetők, ezért szankció, jogkövetkezmény is kapcsolódik hozzájuk. Az alanyt tehát egy bizonyos meghatározott helyzetben tételezi, ezért alanya bárki lehet, de nem szükségképpen mindenki, csak az, aki megvalósít(hat)ja a tényállást. Fontos megjegyezni, hogy a hipotetikus norma nem attól hipotetikus, hogy hipotézis található benne, hanem azért, mert logikai szerkezete kondicionális. Ugyanis a diszpozícióhoz is kapcsolódhat szankció, így tehát előfordul olyan hipotetikus norma, amelyben nincs hipotézis. Mint fentebb rögzítettük, a gyakorlatban általában a szankció nem jelenik meg minden egyes jogi norma részeként, hanem a jogrendszer egészében kell biztosítani, hogy a jogi előírások követéséhez vagy megsértéséhez kapcsolódjon. Például az Ákr. (2016. CL. törvény az általános

33 Tamás 2013. 114.

34 Alaptörvény B. cikk (3): „A közhatalom forrása a nép." Alaptörvény XV. cikk: „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes."

35 Alaptörvény F. cikk (1): „Magyarország fővárosa Budapest." Alaptörvény 1. cikk (2): „Az Országgyűlés törvényeket alkot."

36 Alaptörvény I) cikk (1): „Magyarország címere hegyes talpú, hasított pajzs. Első mezeje vörössel és ezüsttel hétszer vágott. Második, vörös mezejében zöld hármas halomnak arany koronás kiemelkedő középső részén ezüst kettős kereszt. A pajzson a magyar Szent Korona nyugszik."

37 Tamás 2013. 116.

közigazgatási rendtartásról) rendkívül sok diszpozícióban rögzíti az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevőinek kötelezettségeit, és van, hogy ahhoz kapcsolódva rögzíti a jogkövetkezményt, ugyanakkor általánosan is rögzíti, hogy aki a kötelezettségét önhibájából megszegi, a hatóság az okozott többletköltségek megtérítésére kötelezi, illetve eljárási bírsággal sújthatja.[38] Ebben az esetben a hipotézisben szereplő *kötelezettség* szó helyébe számos diszpozíciót, az egyes szerződéseknél szereplő rendelkezéseket kell érteni (implicit diszpozíció). Hasonló a helyzet a polgári jogban a szerződések esetében, ahol a különös részben ugyancsak sok diszpozíció szerepel, de az általános rész hipotetikus normákban rendezi a jogkövetkezményeket általánosan. Így nem kell valamennyi tényálláshoz (a különböző szerződéseknél) egyesével megismételni ugyanazt a szankciót. A büntetőjogban a hipotézis és a szankció kapcsolata egyszerűbb, közvetlen, mert minden egyes tényállásnál szerepel a joghátrány. A hipotetikus jogi norma is lehet összetett, amely azt jelenti, hogy több a hipotézis, vagy a diszpozíció több részből áll össze. Fontos megjegyezni, hogy ha több szankció szerepel joghatásként, akkor nem lesz összetett a hipotetikus jogi norma, pusztán a jogalkalmazó számára teremt lehetőséget, hogy válasszon a jogkövetkezmények között az esethez igazodva. Nem a jogkövetkezmény (szankció) specifikál, hanem a tényállásváltozatok.[39] Az összetettség esetében vizsgálni kell, hogy a feltételek vagy elemek konjunktívak (&): „ha… és…, akkor”,[40] vagy alternatívak (V): „ha… és/vagy…” , illetve kölcsönösen kizárják egymást, tehát diszjunktívak (∇): „ha… vagy/vagy… akkor…”. A diszjunktív szabály nem azt írja elő, hogy egyedül mi lehet érvényesen szabályos, hanem azt, hogy a változatok közül melyik lehet érvényes és szabályos, tehát legkevesebb két hipotézise van.[41] A diszjunktív jogi normák gyakran megengedő diszpozitív normák.[42]

A jogi normák egyes csoportjai átfedik egymást, így a funkcionális tartalma egyértelműen összevethető a normában található *előírás, parancs (imperativus) erejével:* kellés/kötelezés (O), tiltás (F), megengedés (P), illetve a *kötelező erővel:* kógens és diszpozitív szabály. Tehát az anyagi vagy eljárási norma is lehet kógens vagy diszpozitív, és fordítva is egy kógens vagy diszpozitív norma is tartozhat az anyagi vagy eljárási jogba. A jogi norma funkcionális tartalma továbbá a szerkezeti elemekkel is megfeleltethető, ami alapján a következő táblázat készíthető el:

38 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 77. §

39 Tamás 2013. 118.

40 Alaptörvény 8. cikk (4): „Az országos népszavazás érvényes, ha az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazott, és eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott.”

41 Alaptörvény XXIII. cikk (6): „Nem rendelkezik választójoggal az, akit bűncselekmény elkövetése vagy belátási képességének korlátozottsága miatt a bíróság a választójogból kizárt.”

42 Ákr. 35. § (2): „A kérelmet a hatósághoz írásban vagy személyesen lehet előterjeszteni.” Ákr. 37. § (1): „A kérelem az illetékes hatóságnál vagy a kormányablaknál terjeszthető elő.”

4. táblázat

A közigazgatási normában a tényállás és a jogkövetkezmény kapcsolata

Szabályozási terület	Tényállás	Jog-következmény	Ha van joghátrány, az
Anyagi jog			
– alanyi jogot megállapító	kifejezett/rejtett	megengedő	----------
– kötelezettséget megállapító	kifejezett	előíró	önálló normában
– szankcionáló	kifejezett	szankció	kifejezett
– tiltó	rejtett	tiltó	önálló normában
– hatáskört megállapító	rejtett	előíró	----------
– feladatkijelölő	rejtett	előíró	----------
Alaki jog			
– külső eljárási norma	kifejezett/rejtett	bármelyik	érvénytelenség
– belső eljárási norma	kifejezett/rejtett	bármelyik	----------
– ügyviteli norma	rejtett	előíró	----------
– ügyrendi norma	rejtett	előíró/szankció	-----/érvénytelenség
Szervezeti szabályok	rejtett	előíró	----------

Forrás: Varga Zs. András (2013): A közigazgatási jog és a közigazgatás alkotmányos meghatározottsága. In Varga Zs. András – Patyi András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében).* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 68.

1.4. Normakapcsolatok

Az *önálló jogi norma teljes,* amely egyfelől lehet kategorikus, vagy másfelől hipotetikus, ha a tényállást és joghatást is egyetlen rendelkezésen belül tartalmazza. Ebben az esetben nincs szükség más normára, normakapcsolatra. A mai jog szabályai azonban nem olyan egyszerűek, mint a Tízparancsolat, vagy mint a Tizenkét táblás törvények *(leges duodecim tabularum)* lapidáris tételei.[43] A hipotézis, diszpozíció és szankció ritkán jelenik meg együttesen, olykor egyetlen jogszabályban, mert a teljes jogszabály részekre, jogtételekre bomlik, a jogrendszer egész rendszere együttesen éri el a társadalmi viszonyok átfogó szabályozását. A pontosság érdekében azonban ki kell emelni, hogy a még az olyan egyszerű és önálló kategorikus norma, mint az, hogy „Magyarország fővárosa Budapest" is – valójában – kiegészítésre szorul, mert a főváros szó jelentését a 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól definiálja. Ennek ellenére formális értelemben a kategorikus norma, vagy a tényállást és joghatást is tartalmazó hipotetikus norma teljes vagy önálló. *Nem teljes vagy önállótlan* viszont az a szabály, amely kiegészítését más jogszabályban (jogtételben) vagy valamely jogon kívüli, a metajurisztika körébe utaló (kultúr)jelenségben találja meg, illetőleg amely maga szolgál más szabály kiegészítéséül.

43 Lábady Tamás (2016): *A magánjog általános tana.* Budapest, Szent István Társulat. 151.

A *normakapcsolatok az önállótlan normák esetében jelentősek*. Az *önállótlan jogi normáknak* számos fajtája van, ezek közül a legtipikusabbak a következők:[44]

A *fogalommeghatározó jogtételben* anélkül, hogy külön joghatás kapcsolódna hozzá, a jogalkotó definiálja, hogy a jogszabályban foglalt valamely kifejezés, jogi kategória, jogintézmény stb., azaz valamilyen jogtétel tartalmilag mit jelent.[45] Az *értelmező rendelkezés* interpretatív szabály, amely segíti a jogszabálytartalom megállapítását, azonban nem ad fogalmi meghatározást.[46] A *keretszabályok* közé nemcsak a generálklauzulák, alapelvek tartoznak, hanem azok is, amelyeknek üresen hagyott helyeit a jogalkalmazás során kell kitölteni a jog általánosan megfogalmazott zsinórmértékei szerint.[47] Az ilyen keretszabályok kiegészítésére a jogviszony alanyai jogosultak, végső soron pedig azokat az állami szervek, jelesül a közigazgatási hatóságok, bíróságok töltik ki tartalommal (közvetett jogrendezés). A *megszorító szabály* a norma általános értelméhez képest szűkíti alkalmazásának hatályát, valójában kivételszabály.[48] A *kiterjesztő szabály* a megszorítónak ellentéte, és a norma általános értelmét olyan életbeli tényekhez, helyzetekhez fűzi hozzá, amelyek nem adekvátak.[49] A megszorító és kiterjesztő szabály irányulhat mind a tényállás, mind pedig a joghatás kiterjesztésére, illetőleg szűkítésére.

Az önállótlan szabályok sajátos típusa a *jogtechnikai normák,* amelyek a jogszabályok hatályáról, a hatályba léptetésükről, illetve hatályon kívül helyezésükről, valamint módosításukról rendelkeznek. Funkciójuk a jogi normák alkotta jogszabályok vagy azok módosítása esetén egyes jogszabályi rendelkezések jogrendszerbe történő beillesztése, illetve a jogrendszerből történő kiiktatása.[50]

Az *utaló szabályok* is önállótlan normák, mert a maguk tartalmát csak közvetve, más formális, alaki jogforrásokra utalással határozzák meg, mintegy kiegészítésként. Az utaló szabályoknak két típusa különböztethető meg: a jogon belülre és a metajurisztika körébe utaló jogi normák. Itt is közvetett jogrendezésről beszélünk, mert ebben az esetben a jogszabály mindig két tényező összetevődéséből áll eggyé: az utaló szabályból és a felhívott, úgynevezett közvetett jogszabály tartalmából. A *jogon belülre utaló szabályoknak* is több fajtája van.

---

44 Lábady 2016. 151–158. alapján.

45 Ákr. 10. § (1): „Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak."

46 Alaptörvény R) cikk: „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni."

47 Ákr. 3. § [A hivatalbóliság elve]: „A hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, valamint e törvény keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását."

48 Ákr. 118. § (1): „Fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva lehet."

49 Ákr. 19. § (1): „A hatóság az illetékességi területén kívül is végezhet eljárási cselekményt, ennek keretében ideiglenes biztosítási intézkedést is hozhat."

50 Temesi István szerk. (2013): *A közigazgatás funkciói és működése.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 121.

Az utalás történhet *ugyanazon jogszabályon* belülre[51] vagy *más jogi szabályra*.[52] A jogalkotó ezzel a konstrukcióval a szövegismétlést kerüli el, éspedig oly módon, hogy a jogszabály joghatásbeli részét egy utalással kifejezetten kiterjeszti más tényállás esetére is. A *kollíziós normák* területközi *(interterritorialis),* személyközi *(interpersonalis),* időközi *(intertemporalis),* nemzetközi (*internationalis,* joghatósági) jogvitákat rendeznek, amikor egyszerre több jogi szabályt lehetne egyidejűleg alkalmazni. Ezek azért utaló szabályok, mert nem döntik el az adott ügyet, hanem csak meghatározzák, hogy melyik szabályt kell alkalmazni. A jogrendszerben előfordulhatnak *többszörös* vagy *komplex* utalások is. A *metajurisztika körébe utaló jogi normák* általában más társadalmi normákra utalnak, olyan különböző kultúrjelenségekre, amelyek szabályjelleggel rendelkeznek: erkölcs,[53] vallás, szokás,[54] szakmai-hivatási és technikai előírások, illem. Szakmai előírás például a hivatás gyakorlásához kötött titok megtartása. Ez lehet különösen az orvosi, ügyvédi és közjegyzői hivatáshoz, továbbá az egyházi személy és a vallási tevékenységet végző szervezet vallásos szertartást hivatásszerűen végző tagja hivatásának gyakorlásához kötött titok. Az illem viszonylag ritka, de találunk rá példát a 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről 6:492. §-ban: „A tartásra kötelezett kötelezettsége kiterjed a tartásra jogosult […] halála esetén illő eltemettetésére." Valójában ezek nem is jogi fogalmak, nincs jogi, jogszabályi, normatív jelentésük. Az erkölcs, az illem és lényegileg a szokás közötti különbség nem is annyira tartalmi, mint inkább fokozati és – a jog tekintetében – formai. Szintén idesorolható a méltányosság és a diszkréció vagy diszkrecionalitás is. A *méltányosság* a metajurisztika körébe utaló szabály kiegészítéseként az általános érdekösszeütközések kiegyenlítésének egyéniesítő módszerét jelenti, ahol a norma felhatalmazást ad a fő szabálytól – különös méltányossági ok(ok)ból – való eltérésre. Ennek alapja, hogy a norma merev alkalmazása olykor rendkívül igazságtalan (méltánytalan) lenne. Mivel azonban a jogbiztonság és a kiszámíthatóság szempontjából problematikus, a kodifikált jog ritkán alkalmazza.[55] A diszkréció vagy *diszkrecionalitás* szabad mérlegelést jelent, és valójában a döntés tetszőleges lehet, ugyanis a norma a jogalkalmazó szabad belátására alapítja a döntést és a jogkövetkezményt. Természeténél fogva ez is a kiszámíthatóság és jogbiztonság ellen ható tényező. Ugyanakkor egyes döntéseknél az egyéniesítés, az individualizáció elengedhetetlen: ilyenek lehetnek a kinevezés, kitüntetés, kegyelem, mentesítés.[56]

---

51 Ákr. 73. § (3): „A tolmácsra egyebekben a szakértőre vonatkozó rendelkezések irányadóak."

52 Ákr. 11. § (1): „Ha az ügy személyes jellege vagy a kötelezettség tartalma nem zárja ki, a kieső ügyfél helyébe a polgári jog szabályai szerinti jogutódja lép."

53 Etikai természetű követelmény a jóhiszeműség és a tisztesség, a tisztességes eljárás vagy a bizalmi elv.

54 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 51. § (2): „Az önkormányzati rendeletet a képviselő-testület hivatalos lapjában vagy a helyben szokásos – a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott – módon ki kell hirdetni."

55 2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről 134. § (3): „Az adóhatóság a pótlék- és bírságtartozást kivételes méltányosságból mérsékelheti (elengedheti) különösen akkor, ha annak megfizetése a gazdálkodási tevékenységet ellehetetlenítené." Ákr. 136. § (4): „A végrehajtást elrendelő hatóság a kötelezett kérelmére kivételesen akkor függesztheti fel a végrehajtást, ha a kötelezett a felfüggesztésre okot adó, méltányolható körülményt igazolta, és a kötelezettet a végrehajtási eljárás során korábban nem sújtották eljárási bírsággal."

56 Alaptörvény 9. cikk (4): „A köztársasági elnök c) kinevezi a minisztereket, a Magyar Nemzeti Bank elnökét, alelnökeit, az önálló szabályozó szerv vezetőjét és az egyetemi tanárokat; d) megbízza az egyetemek rektorait; e) kinevezi és előlépteti a tábornokokat; f) törvényben meghatározott kitüntetéseket, díjakat és címeket adományoz, valamint engedélyezi külföldi állami kitüntetések viselését; g) gyakorolja az egyéni kegyelmezés jogát."

2. Anyagi jog, alaki jog és szervezeti jog

A jogi normákat *funkcionális tartalom szerint három csoportba sorolhatjuk:* anyagi, eljárási és szervezeti jog. Az anyagi *(szubsztantív)* jog a jogalanyok magatartásának befolyásolására vonatkozó szabályok; az alaki vagy eljárási *(procedurális)* jog az anyagi jog érvényesülését és érvényesítését szolgáló, a magatartás kikényszerítésének módját és a közigazgatás működési rendjét meghatározó szabályok; a szervezeti jog pedig a magatartást előíró vagy kikényszerítő szervezetekre vonatkozó szabályok.[57] Az anyagi jogi normák a „mit", az alaki jogiak a „hogyan", a szervezeti jogiak pedig a „ki (mi)" kérdésére adnak választ. Ebbe a felsorolásba lehetne illeszteni a jogtechnikai normákat is, azokat azonban fentebb a *Normakapcsolatok* pontban tárgyaltuk. A szervezeti *(strukturális)* jog vitatott terület, ugyanis sok esetben nem különül el teljes mértékben, és az anyagi vagy alaki jogszabályban szerepelnek a szervezeti normák. Ebből adódik, hogy egyes szerzők külön értelmezik,[58] mások pedig beleértik azt az anyagi vagy alaki jogba. Tehát az anyagi, alaki, szervezeti jog és norma fogalma egymással nem ekvivalens, mert a közigazgatási – ágazatai – anyagi jogszabály általában tartalmaz alaki és szervezeti normákat is, az anyagi normák mellett. A legtöbb országban, így Magyarországon sem beszélhetünk egységes közigazgatási szervezeti jogról, mert nincs olyan jogszabály, amely egymagában rendelkezne – logikailag rendezetten és meghatározott struktúrában – a közigazgatás egészére kiterjedően a közigazgatási szervek rendszeréről. A következő táblázat az egyes jogágak esetében foglalja össze és mutatja be a funkcionális tartalmi tagozódást a legfontosabb hazai jogforrásokkal.

---

57 Ficzere Lajos szerk. (2004): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris. 57.

58 Ficzere 2004. 57; Lövétei István (2007): A közigazgatás szervezeti joga. In Lőrincz Lajos szerk. (2007): *Közigazgatási jog.* Budapest, HVG–ORAC. 64–117; Zólyomi Anita (2005): *Közigazgatási jog – Szervezeti és anyagi jog.* Budapest, Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala. 2–3.

5. táblázat

A jog funkcionális tartalmi tagozódása

	Anyagi jog	Alaki, eljárási jog	Szervezeti jog
Tartalma	– alanyi jogok és kötelezettségek, magatartás – feladatkitűző – hatáskört megállapító – anyagi szankció	– külső eljárások (bírósági, hatósági) – belső eljárások – ügyvitel – ügyrendi	– hierarchia – irányítás, ellenőrzés, felügyelet – belső tagozódás, felépítés
Polgári	2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.)	– 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról – 2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról	2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
Büntető	2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.)	1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról	– 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról – 2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről
Pénzügy	– adótörvények (Áfa, Szja, Tao, Jöv. tv. stb.) – 2003. évi CXXVI. törvény a közösségi vámjogról	2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről	2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról
	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról		
Közigazgatás	ágazati jogszabályok (építés, ingatlan, közlekedés, oktatás, egészségügy, nyugdíj, munka, szociális, rendészet stb.)	– 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról – 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról	– 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról – 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
	A közigazgatásban a három sokszor keveredik, rendszerint az anyagi és/vagy eljárási, szervezeti és/vagy eljárási jogot is tartalmaz.		

Forrás: saját összeállítás

A *közigazgatási jogot és a közigazgatási jogi normákat érdemes* általánosságban is jellemezni. Mindkettő számos *sajátossággal* rendelkezik, azonban mivel viszonylag fiatal jogág (kialakulásának feltételei csak az 1830-as évekre teremtődtek meg), számos megoldást vesz át különösen a polgári jogból, de a büntetőjogból is, amit csak fejlődése későbbi szakaszában vet le magáról. Ezt lehet tapasztalni a normatannál is, ahol nem különbözik a közigazgatási norma szerkezete, absztrakt tartalma, funkciója a többitől. Viszont jellegzetességét egyfelől eltérő tartalma adja, azaz hogy *erős nemzeti karaktere* már a kezdetektől megfigyelhető: országonként, államonként különböző intézményeket létesít és védelmez, különböző módon. A közigazgatás „állami cselekvés" jellegéből adódik,[59] hogy a jogi normában foglalt rendelkezés kötőerejét tekintve a közigazgatási jogszabályok jellemzően *kógensek,* kötelezően alkalmazandók, eltérni tőlük nem lehet. A jogállamiság érdekében kötik és védik

[59] Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett (2017): *Közigazgatás-elmélet.* Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 19.

is a közigazgatási szervet és a vele jogviszonyba lépő szerveket, személyeket egyaránt. Ehhez a sajátossághoz kapcsolódik a már említett hierarchikus, vertikális és egyenlőtlen jogviszonyokat eredményező jellege. Ahogy a táblázat legalsó sora utal erre, egyik sajátossága, hogy – a polgári vagy büntetőjogi szabályozástól eltérően, ahol önálló, kódexjellegű anyagi és eljárásjogi, illetve szervezeti törvényekkel találkozunk – *az egyes jogszabályok gyakran tartalmaznak egyszerre anyagi jogi szabályokat, eljárási rendelkezéseket és nem ritkán az azokat alkalmazó szervezetre vonatkozó előírásokat is.*[60] Egyes esetekben szinte önálló eljárásrendet alakítanak ki, mert nem hatósági ügyet szabályoznak,[61] vagy a jogalkotó külön kezeli azokat.[62] A másik lehetőség, hogy a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról szóló rendelkezéseit pontosítják, egészítik ki az ágazati sajátosságoknak megfelelően. A szervezeti jogi normák elhelyezkedése is hasonló: önállóan (2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról, illetve a felsorolást tovább lehetne folytatni az egyes szakigazgatási szervekről szóló jogszabályokról) vagy vegyesen, ahol az adott jogszabály egyik fejezete. A szervezeti normák nagy száma és tartalmi sajátosságaik miatt kiemelt figyelmet érdemelnek, ugyanis a legnagyobb állami szervezetre kiterjedt jogi szabályozás érvényesül. A közjogi viszonyok általános közös ismérve az *egyoldalú kényszerítés,* amely kiszolgáltatja az embereket az államnak, illetve a hatóságnak. A jogállam azonban két irányban nyújt nekik védelmet: az anyagi jogszabályokkal tartalmilag meghatározza az egyoldalú kötelezés feltételeit, az alaki jogszabályokkal pedig megállapítja az egyoldalú kötelezés módját.[63] Az *elmúlt években* megfigyelhető az a jelenség, hogy a közigazgatás szankciórendszere és a közigazgatás döntéseinek jellege, tartalma, irányultsága és érvényesülési módja az állami szerepkörök és ezek nyomán a közigazgatás változásainak eredményei által határozott mértékben változott, differenciálódott. A közigazgatási szerződések új rendszerének kialakítása és alkalmazása a neoliberális államot felváltó új rendszer közigazgatásának egyik fő kihívása.[64]

2.1. Anyagi jogi norma

Az *anyagi (szubsztantív) jogi norma* tipikusan magatartást szabályoz, alanyi jogokat és kötelezettségeket állapít meg, illetve ezekhez kapcsolódóan anyagi jogi szankciót fűz, tehát a társadalmi viszonyokat és a jogalanyok életviszonyait rendezi,[65] valamint idetartoznak a feladat- és hatáskört megállapító normák is.

---

60 Madarász Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Budapest, Tankönyvkiadó. 176–177.

61 A 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről nemcsak a közszolgálati jogviszony tartalmát (a jogokat és kötelezettségeket) rendezi, hanem a fegyelmi eljárást is, meghatározva az anyagi jogi szankciókat a megrovástól a hivatalvesztésig.

62 Az Ákr. hatálya nem terjed ki a) a szabálysértési eljárásra, b) a választási eljárásra, a népszavazás kezdeményezésére és a népszavazási eljárásra, c) az adó-, valamint vámigazgatási eljárásra és d) a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárásra.

63 Magyary Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 593.

64 Árva–Balázs–Barta–Veszprémi 2017. 19.

65 Lőrincz 2007. 194.

A *jogosító* normák többsége valamilyen cselekvést, magatartást engedélyez, vagy valamely cselekvéstől tartózkodásra jogosít fel, alanyi jogot határoz meg. A *kötelező* normák egy cselekvés, magatartás megtételére, tűrésére vagy abbahagyására kötelezik a jogalanyt, illetve tiltást fogalmaznak meg. Sajátos típus a *korlátozó* norma, amely egyszerre jelent jogosítást és tiltást, egy megengedett cselekvés, magatartás korlátok, határok, feltételek közé szorítását.[66] A *szankcionáló norma* jogkövetkezményt fűz a cselekményhez vagy helyzethez, szűk értelemben joghátrányt helyez kilátásba a jogsértés esetére. Fontos megjegyezni, hogy bár a jogkövetkezményt legtöbbször egy eljárás előzi meg, ettől a szankció nem lesz eljárási, mert az anyagi jogban meghatározott cselekményhez kapcsolódik. A szankcionáló norma közvetlen, ha egy norma tételezi egy magatartáshoz *(lex perfecta, completus),* közvetett, ha individuális norma (hatósági határozat, bírósági ítélet, szerződés), közigazgatási aktus idézi elő a szankció alkalmazását. Tehát a szankció nem közvetlenül a jogi norma, hanem a jogi normán alapuló közigazgatási aktus (hatósági határozat, hatósági intézkedés) következménye.

A közigazgatásban szintén az anyagi jog állapítja meg az állami közhatalom *(imperium)* körében a *hatáskört* és a *feladatokat.* Ezek voltaképpen egyszerre értelmezendők jogosultságként és kötelezettségként, mert a közigazgatási szervek nemcsak gyakorolhatják hatáskörüket, hanem azt el is kell látniuk. Ugyanez áll a feladatokra is. A kettő közötti különbség, hogy a *hatásköri normák* jogosítványokat, jogi eszközöket biztosítanak a közigazgatási szervek számára ahhoz, hogy feladataikat el tudják látni. A *feladatmegszabó normák* a közigazgatási szervek tevékenységét jelölik ki, amely rendkívül szerteágazó. A feladat a közigazgatási szerv rendeltetési célját határozza meg, a közügyek intézésének tárgykör szerinti csoportját. A feladatmegszabó normák alapján tehát a közigazgatási szervek gyakorta úgy járnak el, mintha közhatalmi jogosítványuk nem is lenne (ez jellemző főként a közszükségleteket kielégítő szervezési-igazgatási teendők körében), addig a hatásköri normák gyakorta biztosítanak közhatalmat (impériumot), kényszerítő jogosultságot a hatóságoknak.[67] A jogállami keretek között az általánosságban megjelölt feladatokat a hatáskörben megállapított jogi eszközökkel konkretizálják. A közhatalmi eszközök a kötelező, tiltó és korlátozó jogi normákhoz kapcsolódnak, a jogosító normák esetében nem jellemzők.

Ebből következően a közigazgatási anyagi jog két elkülöníthető alanyi körre, egyfelől a közigazgatási szervekre, másfelől a (nem közigazgatási) jogalanyokra vonatkozik,[68] és közjogi jogosultságokat és kötelezettségeket határoz meg.[69] Mint jogok és kötelezettségek a jogviszony tartalmai elemi, így az anyagi jog a jogviszonyon keresztül érvényesül. A közigazgatási szervek számára – a jogállamisággal összhangban – a hatáskört megállapító norma lehetővé teszi, hogy a jogalanyok jogviszonyokba avatkozzanak be: azokat létrehozzák, módosítsák vagy megszüntessék. A közigazgatási anyagi jog szerteágazó, az egyes ágazatok esetében más és más, ezért lehetetlen tartalmuk szerint maradéktalanul bemutatni, mert a közigazgatási jogviszonyok és feladatok rendkívül sokfélék. A hatályos

---

66 Az építésjogi normák esetében alanyi jog az építkezés, de csak az építési engedély és a helyi építési szabályzat keretei között.

67 Lőrincz 2007. 194.

68 Varga Zs. András (2013): A közigazgatási jog és a közigazgatás alkotmányos meghatározottsága. In Varga Zs. András – Patyi András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében).* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 65.

69 1/1975. (II. 5.) KPM–BM együttes rendelet a közúti közlekedés szabályairól.

joganyag 80–90%-a közigazgatási, továbbá számos más jogági norma is megállapít a közigazgatásra vonatkozó szabályokat, például a Polgári törvénykönyv[70] és a Büntető törvénykönyv. Az állami feladatkataszter 2013-ban 29 ágazatcsoportban 101 alágazatot azonosított, és összesen több mint 34 ezer intézkedést tartalmaz.[71] A közigazgatási anyagi jogot tipikusan a szakigazgatással foglalkozó diszciplínák tárgyalják: gazdasági, kulturális, szociális, rendészeti igazgatás.

6. táblázat

A közigazgatási anyagi jog jellemző szabályai

Szabálytípus alanya/címzettje	Jellemző szabály	Jellemző szabálytípus
Jogalany	Jogosító (P)	Alanyi jogot megállapító
	Kötelező (O)	Kötelezettséget megállapító
		Szankcionáló
	Tiltó (F)	Tevékenységtől v. folytatásától tiltó
Közigazgatási szerv	Jogosító és kötelező	Hatáskört megállapító
		Feladatkijelölő

Forrás: saját átdolgozás Varga Zs. 2013. 66. alapján

2.2. Alaki jogi norma

Az *alaki (procedurális) jogi norma* az anyagi jog érvényesülését szabályozza, az ezzel összefüggő eljárást és eljárási cselekményeket, valamint a kikényszerítés és a közigazgatás működési rendjét. Az eljárás valamely cél elérésére alkalmas cselekedetek megállapított sorrendje.[72] A közigazgatási anyagi jog szerteágazósága miatt ez is sokféle, de könnyebben tipizálható. Ez is alapvetően jogviszonyok útján történik, de az alanyok, illetve a jogosító és kötelező tartalom szerinti megkülönböztetés helyett itt célszerűbb tárgyuk alapján csoportosítani: külső eljárás, belső eljárás, ügyvitel, ügyrend.[73] Sajátossága miatt külön kezelendő a jogalkotási eljárás, ahol az egyedi eljárás, döntés eredménye az absztrakt norma.

A *külső* vagy *hatósági eljárási jogi normák* a közigazgatási hatóságok és más állami szervek jogalkalmazását szabályozzák, illetve idesorolható a közigazgatási és munkaügyi bíróságokra vonatkozó perrendtartás is. Azért külső normák, mert a közigazgatási szervek, hatóságok és a (nem közigazgatási) jogalanyok mint ügyfelek közötti eljárási jogviszonyokat rendezik, másképp megközelítve ezek a szervezetrendszeren és hierarchián kívüli igazgatás. A jogállami garanciák indokolják ezek szabályozását annak érdekében, hogy a közhatalom

70 Különösen a 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről, Második könyv – Az ember mint jogalany (gyámság, gondnokság), Negyedik könyv – Családjog (házasság, rokonság) és Ötödik könyv – Dologi jog (ingatlan-nyilvántartás).

71 Magyar Közlöny (2013): *Állami feladatkataszter.*

72 Magyary 1942. 592.

73 Varga 2013. 67.

gyakorlása ne lehessen önkényes, a jogalanyok ne legyenek kiszolgáltatva a kényszerítő erővel szemben. A külső eljárásjogi normák rendezik az ügyfél és a hatóság eljárási jogait és kötelezettségeit, a hatósági eljárások megindítását, a bizonyítás lefolytatását, a döntéshozatalt, az igénybe vehető jogorvoslatokat és végső soron a végrehajtást is. A magyar közigazgatási jogban 2018. január 1-jétől általánosságban két jogszabály rendezi az eljárást: a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról és a 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról. Az eljárási szabályok tehát részben néhány jelentősebb eljárási törvényben, részben más – homogén közigazgatási, illetve vegyes jogági – jogszabályokban találhatók. Az Ákr.-n kívül homogén eljárási szabályok a szabálysértési eljárást,[74] a választási eljárást,[75] a népszavazás kezdeményezését és a népszavazási eljárást,[76] az adó-, valamint vámigazgatási eljárást[77] és a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárást[78] szabályozó törvények. További számos közigazgatási hatósági eljárási rendelkezés az ágazati anyagi jogszabályokban található. Érdemes megjegyezni, hogy az eljárásjog is ismer szankciót, amely az eljárási kötelezettségek megsértésével függ összege.[79]

A *belső eljárási jogi normák* a közigazgatási szervezetrendszeren vagy éppen egy közigazgatási szerven belüli működést szabályozzák. Eszerint egyfelől belső eljárási normák azok, amelyek a szervezetrendszeren belül, a hierarchikus vagy hierarchián kívüli igazgatást, az irányítási, ellenőrzési és felügyeleti viszonyokat szabályozzák, valamint a mellérendeltségi kapcsolatokat (kooperáció, koordináció), de ide tartozik a dekoncentráció keretében például az alacsonyabb szintű szervek döntéselőkészítése is. Másfelől a belső eljárási szabályok egy közigazgatási szerven belül határozzák meg a belső szervezeti egységek együttműködését például a kifelé irányuló döntések előkészítésekor, vagy a munkáltatói jogkör esetében a fegyelmi eljárást.[80] Ezek a szabályok csak kisebb mértékben kodifikáltak, ezen belül is jellemző a jogszabályoknál alacsonyabb szintű normák szerepe.[81] A közjogi szervezetszabályozó eszközök a külső jogalanyokra vonatkozó rendelkezéseket nem tartalmazhatnak, és ezekre a szabályokra a külső, hierarchián kívüli aktusokban hivatkozni nem lehet.

Az *ügyviteli jogi normák* ügykezelési, iratkezelési adminisztratív rendelkezéseket tartalmaznak és szerven belüli (institucionális) tevékenységet szabályoznak. Az ügyvitel közvetlenül kapcsolódhat az érdemi ügyintézéshez vagy a belső működéshez, gazdálkodáshoz. Ezek a normák nélkül a közigazgatási szervek képtelenek lennének teljesíteni alapvető, a társadalom felé irányuló feladataikat. Az ügyviteli jogi normák az ügykezelési cselekmények

---

74 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről.

75 2013. évi XXXVI. törvény a választási eljárásról.

76 2013. évi CCXXXVIII. törvény a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról.

77 2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről, 2016. évi XIII. törvény az uniós vámjog végrehajtásáról és az Uniós Vámkódex létrehozásáról szóló, 2013. október 9-i 952/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet.

78 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról, 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról, 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról.

79 Ákr. 77. § (1): „Azt, aki a kötelezettségét önhibájából megszegi, a hatóság az okozott többletköltségek megtérítésére kötelezi, illetve eljárási bírsággal sújthatja."

80 Lőrincz 2007. 203.

81 Varga 2013. 68.

eljárási rendjét szabályozzák: átvétel, érkeztetés, szerelés, szignálás, iktatás, kiadmányozás, nyomon követés, expediálás, irattározás, selejtezés. Az ügyviteli normák jellemzően nem jogszabályi formában jelennek meg, hanem olyan belső szabályzatokban, amelyek csak az adott közigazgatási szervre, esetleg az ágazatra nézve kötelezőek. Az ágazati sajátosságokra tekintettel az ügyviteli eljárás szabályait nem egy egységes jogszabályban szabályozzák.

Az *ügyrendi jogi normák* kizárólag a testületi szervek működésének a testületi döntéshozatahoz kapcsolódó szabályait rendezik: a testület összehívását, határozatképességét, vezetését, a felszólalások és tanácskozás rendjét, a döntések előkészítését, végrehajtását, az ülésről készült jegyzőkönyvet vagy összefoglalót. Ilyen testületi szerv az Országgyűlés,[82] az Alkotmánybíróság, a közigazgatásban pedig például a Kormány,[83] a kormánybizottságok és a kormánykabinetek, a közigazgatási államtitkári értekezlet, az interminiszteriális bizottságok, egyes államigazgatási szervek testületei (Kormánytisztviselői Döntőbizottság, Gazdasági Versenyhivatal – Versenytanács, Közbeszerzési Hatóság – Közbeszerzési Tanács, Közbeszerzési Döntőbizottság, Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság – Médiatanács), valamint a helyi önkormányzatok képviselő-testületei, közgyűlései és más testületek (Magyar Űrkutatási Tanács, Országos Kredittanács, Országos Területfejlesztési Érdekegyeztető Fórum, választási bizottságok). Egyes esetekben az ügyrendet közjogi szervezetszabályozó eszköz tartalmazza, az önkormányzatok esetében önkormányzati rendelet is megállapíthat ilyen szabályokat, más esetekben pedig a testület önmagára állapítja meg határozatában. Az ágazati sajátosságokra tekintettel az ügyrendi normák is minden testület esetében eltérőek.

Az eljárásjog egyik sajátos területe a *jogalkotás,* amely a fenti kategóriákba nem sorolható, ugyanis a jogalkotás nem értelmezhető jogviszonyként. Sajátossága továbbá abban mutatkozik meg, hogy ennek a jogalkalmazásnak az eredménye nem egyedi döntés, hanem általános, absztrakt norma. A 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról, a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök meghozatala során kötelező eljárási cselekményeket rendezi.

Az *anyagi és alaki jog kapcsolatát* sommásan az a közismert megállapítás összegzi, hogy ebben a viszonyban az eljárásjog az anyagi jog szolgálóleánya, azaz az eljárásjog célja az anyagi jogi jogszabályok érvényre juttatása.[84] A metaforát tovább folytatva az is megállapítható, hogy az alaki jog az anyagi jog mostohagyermeke is, hiszen a jogalkotó és a közvélemény figyelme hagyományosan általában az anyagi jogi intézmények felé irányul. Ugyanakkor az anyagi jog normáit az eljárásjog teszi elevenné, a kettő közötti kapcsolat szoros. A közigazgatásban igen nagy az olyan anyagi jogi normák száma, amelyeket nem lehet alkalmazni, ha nem indul eljárás, azaz engedélyezés. Ilyen értelemben az alaki jog realizálja az anyagi jogot. Tehát sok esetben eljárás nélkül nincs jogkövetkezmény. Természetesen a közigazgatási ellenőrzések esetében előbb történik meg a jogsértés, és annak megállapítását követően kerül sor a joghátrány alkalmazására. A közigazgatás bírói kontrollja, a közigazgatási perek garanciálisan segítik az anyagi jog helyes érvényesülést, ahogy Marton Géza fogalmazott, „a legjobb törvény is vak, látóvá azt a bíró szeme teszi”.[85]

---

82 10/2014. (II. 24.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről.

83 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat a Kormány ügyrendjéről.

84 Kovács László (2000): Hogyan is kell a jogot értelmezni? *Élet és Irodalom,* 44. évf. 14. sz.

85 Idézi Lábady 2016, 75. és 136. Hasonlóképpen Rudolf von Jhering: „Durch das römische Recht über das römische Recht hinaus.” Közli: Ermacora, Felix Hrsg. (1992): *Rudolf von Jhering. Der Kampf um's Recht.* Berlin, Propyläen Verlag. 14.

2.3. Szervezeti jogi norma

A *szervezeti (strukturális* vagy *institucionális) normák* valamely szerv struktúráját, vagyis belső szervezeti felépítését határozzák meg, és az egyes szervezeti egységeket, szinteket (tipikusan főosztályok, osztályok, csoportok) és azok egymáshoz való viszonyát. A szervezeti jogi normák leginkább a közigazgatási jogra jellemzőek, ugyanis ez rendelkezik a legnagyobb szervezetrendszerrel. Tágabb értelemben szervezeti normák rendelkeznek a közigazgatási szervek létrehozásáról is. A szervezeti jog egyik forrása tehát a szervet létrehozó jogszabály, továbbá – nevükből adódóan is, legtöbbször – a szervezeti és működési szabályzatot tartalmazó közjogi szervezetszabályozó eszközök: a normatív utasítás[86] és a normatív határozat.[87] Számos állami szervet maga az Alaptörvény hoz létre. Az Országgyűlés sarkalatos törvényben[88] a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására önálló szabályozó szerveket hozhat létre.[89] Autonóm államigazgatási szervet az Országgyűlés jogosult létrehozni törvénnyel. A kormányhivatalt törvény, a központi hivatalt törvény vagy kormányrendelet hozza létre. Az államigazgatás legátfogóbb szervezeti jogi normája a 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról. Az alapító jogszabály mellett mindegyik államigazgatási szerv saját szervezeti és működési szabályzattal rendelkezik. A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól a települési és a megyei önkormányzatok szervezeti jogának legfontosabb sarkalatos jogforrása, amelyet az adott település, megye a szervezeti és működési szabályzatáról szóló önkormányzati rendeletében konkretizál, egyediesít a helyi viszonyainak megfelelően. A polgármesteri hivatalra vonatkozóan a polgármester és jegyző is kiadhat további normatív utasítást.

A közigazgatási szervek *szervezeti szabályozása többszintű.* Az első szintjét a szervezet feladataira, valamint feladat- és hatáskörére vonatkozó *jogszabályi* (kisebb részben törvényi, meghatározó jelleggel kormányrendeleti) szintű szabályozás jelenti. A közigazgatási szakzsargonban a szervezetek jogállásáról, feladat- és hatásköreiről szóló jogszabályokat statútumnak nevezik. A jogszabályi szint alatti szinten helyezkedik el a szerv működésének

---

86 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról 23. § (1): „Normatív határozatban szabályozhatja a) az Országgyűlés, b) a Kormány és más testületi központi államigazgatási szerv, c) az Alkotmánybíróság, d) a Költségvetési Tanács szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját. (2) Normatív határozatban szabályozhatja a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését. (3) Normatív határozatban szabályozhatja a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek szervezetét és működését, tevékenységét, valamint cselekvési programját."

87 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról 23. § (4): „Normatív utasításban szabályozhatja a) a köztársasági elnök, b) a miniszterelnök, c) az (1) bekezdés b) pontja szerinti központi államigazgatási szerv kivételével a központi államigazgatási szerv vezetője, d) az Országos Bírósági Hivatal elnöke, e) a legfőbb ügyész, f) az alapvető jogok biztosa, g) a Magyar Nemzeti Bank elnöke, h) az Állami Számvevőszék elnöke, i) a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője, valamint j) a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke (a továbbiakban együtt: polgármester) és a jegyző a vezetése, az irányítása vagy a felügyelete alá tartozó szervek szervezetét és működését, valamint tevékenységét."

88 A sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

89 Alaptörvény 23. cikk.

belső szabályozása. A *belső szabályzatok* első szintjét az egész szervre kiterjedő szabályzati rend jelenti. E körbe tartozik a szervezet működését alapvető jelleggel meghatározó szervezeti és működési szabályzat (SZMSZ). A szervezeti és működési szabályzatot a Ksztv. szerint a szerv vezetője készíti el, és az irányító/felügyeleti szerv vezetője hagyja jóvá. Emellett külön szabályzatok is alkothatók: közszolgálati, kötelezettségvállalási, gazdálkodási, számviteli, kiadványozási, selejtezési szabályzat. A szerv működését meghatározó szabályzatok harmadik szintjét az *egyes szervezeti egységek* működésére vonatkozó rendelkezések alkotják.

Felhasznált irodalom

Magyar Közlöny (2013): *Állami feladatkataszter.*

Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett (2017): *Közigazgatáselmélet.* Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.

Åqvist, Lennart (2002): Deontic Logic. In Gabbay, D. M. – Guenther, F. eds.: *Handbook of Philosophical Logic.* Vol. 8. Dordrecht, Kluwer Academic Publisher. 147–264.

Austin, John (1995): *The Province of Jurisprudence Determined.* Rumble, W. E. ed. Cambridge, Cambridge University Press.

Ficzere Lajos szerk. (2004): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris.

Fleiner, Fritz (1913): *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts.* Tübingen, J. C. B. Mohr.

Hilpinen, Risto (1971): *Deontic logic: Introductory and Systematic Readings.* Dordrecht, Reidel.

Jørgensen, Jørgen (1937/38): Imperatives and Logic. *Erkenntnis,* Vol. 7. No. 4. 288–296.

Kovács László (2000): Hogyan is kell a jogot értelmezni? *Élet és Irodalom,* 44. évf. 14. sz.

Lábady Tamás (2016): *A magánjog általános tana.* Budapest, Szent István Társulat.

Lőrincz Lajos szerk. (2007): *Közigazgatási jog.* Budapest, HVG–ORAC.

Madarász Tibor (1995): *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Budapest, Tankönyvkiadó.

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

Markovich Réka (2013): Kötelező kérdések – Tisztázatlan pontok a deontikus logikában. *Világosság,* 2013 ősz.

Tamás András (2013): *Legistica – A jogalkotástan vázlata.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Temesi István szerk. (2013): *A közigazgatás funkciói és működése.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Varga Zs. András (2013): A közigazgatási jog és a közigazgatás alkotmányos meghatározottsága. In Varga Zs. András – Patyi András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében).* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

Von Wright, Georg Henrik (1951): Deontic Logic. *Mind New Series,* Vol. 60. No. 237. 1951 January.

Von Wright, Georg Henrik (1968): *An essay in deontic logic and the general theory of action.* Amsterdam, North-Holland.

Werbőczy István hármaskönyve (2006) [1547]. Ford. Kolosvári Sándor, Óvári Kelemen. [Budapest], Farkas L. I. Kvk.

Zólyomi Anita (2005): *Közigazgatási jog – Szervezeti és anyagi jog.* Budapest, Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala.

VII. A közigazgatás felelősségi rendszere

Linder Viktória

A felelősség mint fogalom számos tartalmi árnyalatot hordoz a hétköznapi szóhasználatban, úgy pozitívat, mint negatívat. A szülő felelős a gyermekéért, az osztályban a hetes a tábla letörléséért, az állattartók állataikért. A miniszter felelős jogszabályban meghatározott hatáskörébe tartozó feladatköreinek ellátásáért. Ezekben az összefüggésekben a felelősség szó nem pejoratív értelmű. De a felelős szót használjuk akkor is, ha valaki a közlekedési szabályok megsértésével, esetleg ittasan balesetet okoz, vagy nem irtja ki az ingatlanán a parlagfüvet, aminek következtében mások allergiás tünetekkel kénytelenek orvoshoz fordulni. Ebben a kontextusban felelősség terheli azt, aki nem úgy járt el, mint ahogy az tőle elvárható. A felelősséget értelmezhetjük többek között társadalmi értelemben, a társadalmi normák betartásának kötelezettségeként, de beszélhetünk erkölcsi felelősségről, széles értelemben vett politikai felelősségről, valamint jogi felelősségről is. A Magyar Értelmező Kéziszótár szerinti – némileg tautologikus – megfogalmazásban a felelősség az a kötelezettség, amelynek alapján valaki, valami felelős valakiért, valamiért. Ha felelősségre vonnak valakit, azt jelenti, kényszerítik, hogy tettéről számot adjon és viselje a következményeket.[1]

A felelősség általános jogi, jogtudományi fogalma kapcsolódik a hétköznapi nyelvhasználat szerinti fogalomhoz, illetve általános etikai elveihez.[2] Marton Gézát idézve: „A felelősség fogalma nem magában megálló, autonóm fogalom, független minden előzménytől. Ellenkezőleg, kiegészítő meghatározása egy előző fogalomnak, amely mélyebben gyökerezik, a kötelesség vagy a kötelezettség, jogi szóval a kötelem fogalmának… Akkor keletkezik felelősség, ha valamely kötelesség, kötelem elmulasztása, megszegése miatti következményeket kell rendezni."[3] Marton szerint tehát a felelősség a kötelezett nem teljesítése esetére kilátásba helyezett szankció, amelyben a felelősség és a kötelem (a jogalany kötelessége) elválaszthatatlanul összefonódnak egymással. Tamás András fentiekre történő reflexiója szerint Marton definíciójából az következik, hogy a jogi felelősség nem önmagában megálló fogalom, hanem a társadalmi viszonyok jogi értelmezésének és beszámításának – a jogviszonynak – egyik lényeges eleme. Azonban úgy véli, amikor a kötelesség elmulasztása, kötelem megsértése miatti következményeket rendezni kell, az már a felelősségre vonás eljárását keletkezteti, nem pedig magát a felelősséget. Véleménye szerint ugyanis: „A felelősség akkor keletkezett, amikor a felelősségteljes magatartást

---

1 Juhász József – Szőke István – Nagy Gábor – Kovalovszky Miklós (1975): *Magyar Értelmező Kéziszótár.* Budapest, Akadémiai Kiadó. 374.

2 Lövétei István (2007): A közigazgatás felelőssége rendszere. In Lőrincz Lajos szerk.: *Közigazgatási jog.* Budapest, HVG–ORAC. 118–153.

3 Marton Géza (1993): *A polgári jogi felelősség.* Budapest, TRIORG Kft. 14.

jogszabályban előírták…”[4] Eörsi Gyula szerint: „A felelősség helytállást jelent valamely kötelezettségért, illetve a kötelezettség megszegéséért… A felelősséget társadalmi értelemben valamely felróhatóan elkövetett társadalomra veszélyes magatartás váltja ki. A felelősség a társadalom nevelő funkciójának az a része, amely represszióval reagál a társadalomra veszélyes magatartásokra.”

E fejezet címe *A közigazgatás felelősségi rendszere*. Ennek megfelelően a tankönyv jelen egységében kizárólag a közigazgatás mint szervezetrendszer, valamint annak részeként a közigazgatásban dolgozó tisztviselők – mivel ők járnak el a „személytelen” közigazgatás nevében – felelősségi alakzatait tárgyaljuk. A közigazgatási jogviszonyban potenciálisan és tipikusan jelenlévő másik fél, a közigazgatáson kívüli, külső jogalanyok – akik az esetek többségében a közigazgatás ügyfelei – felelősségi formáit a jelen fejezetben mellőzzük, mivel erről a kérdéskörről a tankönyv következő, szankcióval foglalkozó fejezetében olvashatunk. Mindazonáltal megemlítjük, hogy – mint számos más kérdésben – e felosztás tekintetében sem egységesek az álláspontok a közigazgatási jogtudományban. Így Nagy Marianna a széles értelemben vett közigazgatási jogi felelősség fogalmába sorolja i) a közigazgatási hatósági jogalkalmazó tevékenység keretében, a közigazgatás által végzett szankcionálást, ii) a közszolgálati dolgozó felelősségi viszonyait, valamint iii) a közigazgatási kárfelelősséget.[5]

1. A jogi felelősség alapfogalmai

Ha a jogi felelősség fogalma felé kívánunk közelíteni, a jogi felelősséget értelmezhetjük úgy, mint valamiféle kötelezettség megszegését, nem teljesítését. A jog által statuált kötelesség nem teljesítése felelősséget keletkeztet. A kötelesség lehet valamely magatartás tanúsításának kötelezettsége, ami a jogalany tekintetében aktív magatartást feltételez: például a jövedelemszerzés után adózni kell. De lehetséges, hogy passzív magatartást, valamilyen cselekvéstől való tartózkodást ír elő a jogi norma: „Fűre lépni tilos!”. Ezekben az esetekben a jogi norma magát a cselekvést vagy az attól való tartózkodást – a tevékenység vagy „nem tevés” formájában előírt kötelezést – írja le. Ha a jogszegés megtörténik, általában szankcionálják. A normaszegés történhet közvetlen, illetve közvetett módokon is. Más esetben a jogi norma nem konkrét kötelezettségeket, tiltásokat, stb. fogalmaz meg, hanem csupán egy tényállást, amelynek meg kell valósulnia, és amelynek bekövetkezéséért a kötelezett felelős. Ez az úgynevezett eredményfelelősség. Ha ez az eredmény nem valósul meg, beáll a felelősség.[6] Az eredményfelelősségre példaként egy ókori jogesetet idézünk: „Egy lovász egy lovat a kocsmánál lévő istállóba kötött be. Az istállóban lévő öszvér hátrarúgott és eltörte a lovász lábát.

---

4 Tamás András (2010): *A közigazgatási jog elmélete.* Budapest, Szent István Társulat. 451–500.

5 Lásd Nagy Marianna (2011): *Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. Illetve Nagy 2011-es monográfiájának recenziójában, arra történő reflexióként: Gajduschek György (2011): Nagy Marianna: Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához. *Magyar Közigazgatás,* Új folyam, 2. szám. 122–126.

6 Temesi István (2012): Szankció és felelősség. In Temesi István szerk.: *A közigazgatás funkciói és működése.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. 122–165.

Alfenus[7] döntése szerint a sértett kártérítéssel fordulhat az öszvér gazdája ellen. (Tiszta eredményfelelősség, még okozati összefüggés sincs a sértett és az öszvér tulajdonosának magatartása között.)"[8]

A jog nem rendelkezik egységes felelősségfogalommal. A különböző jogágakban eltérő mértékben és módon dolgozták ki a felelősségre vonatkozó elméleteket. A római jogig visszavezethető jogágak, mint a polgári jog és a büntetőjog részletes felelősségelméleteket alkottak az évszázadok során. Ezzel szemben a közigazgatási jogban – mint viszonylagosan fiatal jogágban – ez nem történt meg. Ily módon, illetve részben ennek okán, a közigazgatási jog más jogágak felelősségi elméleteiből is kölcsönöz fogalmakat, intézményeket, így a közigazgatási jogi dogmatika a felelősség fogalma tekintetében nagymértékben támaszkodik a magánjogra.

A *jogi felelősség* fogalmát általánosan úgy fogalmazhatjuk meg, hogy *valaki felróható módon jogellenes magatartást tanúsít, és emiatt szankciót helyeznek vele szemben kilátásba*. A jogellenes magatartás azt jelenti, hogy a jogalany nem folytat jogkövető magatartást, a jogi normában előírt, követendő magatartásszabályt megsérti. A jogalanyok tehát *egyrészt* a *követendő magatartást előíró jogi normáknak, másrészt* amennyiben azokat nem tartják be, a megszegésükért járó *szankciót kiszabó normáknak* vannak *alávetve*. A jogi felelősség beálltának – általában – két feltétele van, amely feltételek egyben a jogi felelősség két oldalát, az objektív, illetve a szubjektív oldalt jelenítik meg.

A *jogi felelősség objektív oldala* akkor valósul meg, ha a jogi norma által statuált *magatartásszabályt megsértik,* és azt az arra *feljogosított szervek* szabályozott eljárásban *megállapítják*. Tehát az objektív felelősség eredményfelelősség, hiszen beálltához elegendő a jogsértés elkövetése, illetve megállapítása. Nincs jelentősége a normaszegés mögött rejlő pszichikai mozzanatoknak. Nem vizsgálják azt, hogy az elkövetőnek milyen volt a tudati viszonya cselekményéhez, mi motiválta őt, szándékosan követte-e el cselekményét, avagy gondatlanul. Az objektív felelősség esetében elegendő csupán az, hogy a cselekmény elkövetője jogellenes magatartást tanúsított aktív vagy passzív magatartásával, illetve bizonyos esetekben megvalósult egy olyan tényállás, amely jogellenes. A jogsértés a felelősség beálltának objektív feltétele. A jogsértő magatartás objektíve megállapítható a jogi norma által előírt törvényi tényállás és a valóságban tanúsított és vizsgált magatartás, a történeti tényállás összehasonlításával. Tehát ha a jogalany megsért valamely – a jogi norma által előírt – magatartásszabályt, és ezt tényként az erre feljogosított szervek az adott esetre alkalmazandó szabályozott eljárásban megállapítják, megvalósul a jogellenes magatartás és ezzel a jogi felelősség objektív oldala.[9] Az objektív felelősségi rendszerek az eredményre, a normaszegés káros következményének helyreállítására törekszenek, és adott esetekben a jogsértés megtorlására, büntetésre. Míg

---

7 Alfenus vagy Alfenius Varus, Publius, cremonai születésű varga volt, majd római tanulmányai során ismert jogásszá képezte magát, s e téren mint író is működött.

8 Molnár Imre (1987): A preklasszikus jog felelősségi rendszere. In Tóth Károly szerk.: *Emlékkönyv Dr. Szilbereky Jenő egyetemi tanár oktatói működésének 30. és születésének 70. évfordulójára.* Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae Acta Juridica et Politica Tomus XXXVII. Szeged. Fasciculus 1–22. 169–207. Elérhető: http://digit.bibl.u-szeged.hu/00000/00051/00188/juridpol_037.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 11. 23.)

9 Temesi 2012. 122–165.

a magánjogban az *objektív felelősség* alkalmazására találunk példát, addig a büntetőjog alapvetően elutasítja azt. Példaként említhetjük a vállalkozónak a kivitelezett épületért való eredményfelelősségét a polgári jog szabályai szerint. A büntetőjog vonatkozásában azonban gondoljunk bele, hogy korántsem elegendő megállapítani az elkövetővel szembeni büntetés kiszabásához vezető nyomozás során, hogy szándékos volt-e az emberölés, az elkövető meg akarta-e gyilkolni javai megszerzésének céljával, aljas indokkal, nyereségvágy által vezérelve a sértettet, vagy pedig azért lelte halálát, mert annak okozója enyhén gondatlanul járt el. A *közigazgatási jogban* az objektív felelősség széles körben *elterjedt* az utóbbi évtizedekben. Objektív felelősségnél tehát a jogsértéshez elegendő a jogsértés elkövetése és annak megállapítása; szubjektív elem nem szükséges hozzá. Az elkövető a jog által meghatározott és bekövetkezett eredményért felel, ez egyben e felelősségi alakzat előnyét is jelenti, hiszen a felelősségre vonáshoz, illetve a szankció kiszabásához elegendő a jogsértés megállapítása, ami egyben a jogintézmény hátrányát is magában hordozza, hiszen nem lehet egyénre szabottan megállapítani a felelősséget, nincs lehetőség az egyéni motivációk vizsgálatára. Az objektív felelősség alkalmazásának kérdéseit tárgyalni fogjuk egyrészt a közigazgatásban dolgozó tisztviselő, másrészt a közigazgatás felelőssége oldaláról is. Bár részletes kifejtése nem e fejezet tárgyát képezi, már most utalunk arra, hogy az objektív felelősség intézménye a közigazgatás ügyfelei oldalán is megjelenik. Sőt az objektív felelősségi forma a közelmúltban itt képezte széles körű társadalmi vita tárgyát. Gondoljunk a gépjármű tulajdonosának (üzemben tartójának) felelősségére a gépjárművel elkövetett jogellenes cselekmények, szabálysértések tekintetében, amelyekre példákat is sorolunk – más megközelítésből – a szankciótanról szóló, következő tankönyvi fejezetben.

A *szubjektív oldal* (vagy feltétel) a *jogellenes magatartást elkövető személyéhez szorosan kötődik*. A szubjektív alapú felelősség (más néven vétkességi alapú vagy felróhatóságon alapuló felelősség) mindig egyénre szabottan állapítható meg. A vétkesség a büntetőjogból átvett fogalom. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) következetesen a felróhatóság fogalmát alkalmazza.[10] A szubjektív felelősség alapja az emberi akarat.[11] Míg azt láttuk, hogy az objektív felelősségnél irreleváns, hogy az elkövető tudatilag hogyan viszonyult jogellenes cselekményéhez, addig a szubjektív oldalnál épp ez képezi a vizsgálat tárgyát, hiszen adott tényállások/cselekmények esetében fontossággal bír, hogyan viszonyult az elkövető a normaszegéshez, mi motiválta őt abban, milyen mértékben hagyta figyelmen kívül a számára kötelező normatív jogi előírásokat.

A jogsértés elkövetőjének *tudati viszonya cselekményéhez,* illetve motivációja *kétféle lehet* – annak figyelembevételével, hogy a jogsértő magatartás milyen mértékben veszélyes a társadalomra, illetve magára a sértettre. Az elkövető pszichés viszonya, akarata szerint a jogsértés történhet *szándékosan* vagy *gondatlanul*.

A Büntető törvénykönyv következőképpen definiálja a szándékosság fogalmát: „Szándékosan követi el a bűncselekményt, aki cselekményének következményeit kívánja, vagy

[10] Kilényi Géza (2008): A közigazgatás fogalma, közigazgatási alapfogalmak. In Kilényi Géza szerk.: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve.* Budapest, Complex. 13–17.

[11] Tamás 2010. 451–500.

e következményekbe belenyugszik."[12] A szándékosság tehát olyan magatartás, amelynek következményeit tanúsítja vagy kívánja, vagy e következményekbe belenyugszik. Tudatos a jogsértés, mert a jogsértő személy tudatában van annak, hogy cselekményével jogot sért, és ennek káros következményei lesznek vagy lehetnek. A szándékosságnak két alakzatát ismeri a büntetőjog:

- *Egyenes szándékról (dolus directus)* beszélünk, ha az elkövető tisztában van cselekményével, előre látja annak társadalomra veszélyes következményeit, és ezeket kívánja is. Így határozza el a cselekmény elkövetését, amelyet akaratlagosan végre is hajt.
- Az *eshetőleges szándéknál (dolus eventualis),* a szándékosság enyhébb alakzatánál az elkövető tisztában van ugyan azzal, hogy cselekményének társadalomra veszélyes következményei lesznek vagy lehetnek, ezt azonban nem kívánja, de belenyugszik bekövetkezésükbe. Belenyugvását bizonyítja, hogy e következmények előrelátása, a bekövetkezésük biztos tudata sem tartja vissza a cselekmény elkövetésétől.[13]

A Büntető törvénykönyv a gondatlanság fogalmát a következőképpen határozza meg: „Gondatlanságból követi el a bűncselekményt, aki előre látja cselekményének lehetséges következményeit, de könnyelműen bízik azok elmaradásában, vagy cselekménye lehetséges következményeit azért nem látja előre, mert a tőle elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztja."[14] Tehát a Büntető törvénykönyv a gondatlanságnak is két fokozatát különbözteti meg:

- *Súlyos, tudatos gondatlanság (luxuria)* esetében – csakúgy, mint az eshetőleges szándéknál – az elkövető előre látja magatartása lehetséges következményeit, és tisztában van e következmények társadalmi jelentőségével, a jogsértés tényével. Azonban az eshetőleges szándékkal ellentétben, az előre látott, lehetségesnek tartott következmények beállását nemcsak hogy nem kívánja, de nem is nyugszik azokba bele, hanem bízik elmaradásukban.
- Az *enyhe* vagy *hanyag gondatlanság (negligentia)* esetében a jogsértő személy nem látja előre tettének következményeit, mégpedig azért nem, mert nem tanúsította azt a tőle elvárható figyelmet vagy körültekintést, amely szükséges lett volna ahhoz, hogy előre lássa jogsértő magatartásának következményeit. Ha a kellő gondosságot – amelyre egyébként ő természetszerűleg köteles volt – tanúsította volna, akkor előre láthatta volna cselekménye következményeit.

A büntetőjogban a bűncselekmény megvalósulásának egyik feltétele a bűnösség, amely mindig függ az elkövető *beszámítási képességétől* is. A beszámítási képességnek két eleme van:

- Az egyik elem a *felismerési képesség.* Felismerési képesség birtokában az elkövető képes arra, hogy előre lássa magatartása lehetséges következményeit. Az elkövető beszámítási képességét zárja ki vagy korlátozza a kóros elmeállapot, amelynek különböző fokozatai vannak, de ezek tárgyalása a büntetőjog körébe tartozik.

---

12 2012. évi C. törvény 7. §

13 Földvári József (2002): *Magyar Büntetőjog. Általános rész.* Budapest, Osiris.

14 2012. évi C. törvény 8. §

- A másik elem az *akarati képesség* az akarat szabad kialakítására és annak megfelelő magatartás tanúsítására. Nem alkalmas szabad akarat kialakítására, aki kényszer vagy fenyegetés hatása alatt cselekszik.

A jogi felelősség érvényesítésének lényeges feltétele mind az objektív, mind a szubjektív felelősségi alakzatnál, hogy *jogilag szabályozott eljárás keretében érvényesítsék*. A jogsértő cselekményeket (objektív oldal) és a szubjektív feltételeket (az elkövető tudati viszonyulása tettéhez) meghatározó *anyagi jogi* normák mellett az *alaki*/eljárási *jogi normákat* is érvényesíteni kell, hiszen a felelősség jogilag két irányból szabályozott, anyagi jogi és eljárásjogi irányból is. Tehát a felelősség szempontjából mind az anyagi, mind az alaki jogi normák hordoznak vonatkozó tartalmat. Az anyagi jog szabályai azt határozzák meg, hogy milyen tényállás, normaszegés esetén áll be a jogi felelősség, míg az eljárásjogi szabályok arról rendelkeznek, hogy ez a felelősség hogyan, milyen módon, milyen eljárásban érvényesíthető.

2. Felelősségi formák a közigazgatásban

A közigazgatás felelőssége számos felelősségi formát ölel fel, amelyet többféle szempont szerint is tagolhatunk. Egyrészt aszerint, hogy jogi, avagy nem jogi felelősségről van szó. Másrészt aszerint, hogy a jogalany mely másik jogalany felé tartozik felelősséggel: a közigazgatás és dolgozója egymás irányában, avagy a közigazgatás, illetve dolgozója a közigazgatáson kívüli jogalanyok irányában. A közigazgatáson kívüli jogalany felelősségét, amelyet a közigazgatás állapít meg, és adott esetben szankcionál, nem soroljuk a közigazgatás felelősségi formái közé. Annak elnevezése *közigazgatási jogi felelősség,* és a szankcióról szóló következő fejezetben, annak témaköréhez kapcsolódóan ismertetjük a vonatkozó tananyagot. (Mint említettük, ezen osztályozás tekintetében nem egységesek a közigazgatási jogtudomány képviselőinek álláspontjai.[15])

A közigazgatás *felelőssége tehát egyrészt lehet jogi felelősség, másrészt nem jogi felelősség.* A *nem jogi felelősség* azt jelenti, hogy a felelősség megállapításához nem szükséges a jogi norma megsértése, a felelősséget más szempontok alapján állapítják meg. A nem jogi felelősség kategóriájába tartozik a közigazgatási dolgozóktól elvárt etikai normák betartása és a hozzá kapcsolódó *etikai felelősség,* amelyet az alapoz meg, hogy az állam – zömében közhatalmat gyakorló – alkalmazottaival szemben az állampolgárok, a társadalom, de másik oldalról saját maguk tekintetében a tisztviselők egésze, a tisztviselői kar is joggal fogalmaznak meg többletelvárásokat, erkölcsi normákat. A közigazgatásban dolgozó vezetők *vezetői eredményfelelősséggel* tartoznak az általuk vezetett szervezet vagy szervezeti egység működése tekintetében, amely szintén nem jogi felelősség, hanem abból adódik, hogy a vezetők az általuk vezetett szervezet vagy szervezeti egység eredményes működéséért felelnek, de felelősségre vonásuk esetén a velük szemben alkalmazott szankciók eltérnek a jogi jellegű szankcióktól. A végrehajtó hatalom képviselői (akiket a választópolgárok az alkotmányjogi szabályok értelmében közvetlenül vagy közvetve választanak), a kormányzati tevékenység kifejtése során

[15] Lásd: Nagy 2011. és Gajduschek 2011.

politikai felelősséggel tartoznak a választópolgárok, a társadalom felé. Ez a *politikai felelősség,* amely szintén nem jogi jellegű felelősségi forma.

A közigazgatás *jogi felelősségi* formái köréből elsőként a *közigazgatásban dolgozók jogi felelősségi formáit* tárgyaljuk. Így a *fegyelmi felelősséget*, a *kár- vagy vagyoni felelősséget* (amelyet a közszolgálati jog kártérítési felelősségként definiál), továbbá a *büntetőjogi felelősséget.* Mindezek a tisztviselő és a szolgálatadója közti közszolgálati jogviszonyban értelmezendők. Ugyanakkor a közigazgatási dolgozó harmadik személynek – tipikusan az ügyfélnek – is *okozhat kárt* a közigazgatási szerv nevében, *közigazgatási jogkörben eljárva.* Ezt a polgári jog speciális szabályai rendezik, ezáltal ez a jogviszony speciális, háromoldalú jogviszonynak minősül. Új jogintézmény a *sérelemdíj intézménye,* amely szintén a kárfelelősség körébe tartozik. A közigazgatási dolgozó a közigazgatáson kívüli jogalany tekintetében kötelezhető sérelemdíj fizetésére személyiségi jogok megsértése esetén.

A közigazgatás mint szervezetrendszer, illetve az egyes közigazgatási szerv egyrészt *kárfelelősséggel* tartozik az általa foglalkoztatottakkal való viszonyban, beleértve a *sérelemdíj* intézményét is. Másrészt, a végrehajtó hatalom részeként mint az államszervezet legnagyobb szervezetrendszere *közhatalmi jogkörében eljárva felelősséggel* tartozik a közigazgatáson kívüli jogalanyok felé, szintúgy beleértve a *sérelemdíj* intézményét. Amennyiben nem közhatalmi jogkörében jár el, a közigazgatási szerv – éppúgy, mint bármely más polgári jogi jogalany – *polgári jogi felelősséggel* tartozik abban az esetben, ha például a polgári jog hatálya alá tartozó szerződést köt és ily módon – mint bárki más – okoz kárt a közigazgatáson kívüli jogalanyoknak.

Tamás András e most felvázolt, hazánkban elterjedt csoportosításhoz és jogági besoroláshoz képest más álláspontra helyezkedik. Az egyes felelősségi formákat nem értékeli speciálisnak a közigazgatás és dolgozói tekintetében, például más polgári jogi, munkajogi és büntetőjogi jogalanyokkal való összehasonlításban.[16]

[16] Tamás 2010. 451–500.

7. táblázat

A közigazgatás felelősségi formái

<table>
<tr><th colspan="3">A közigazgatási tisztviselő felelőssége</th><th colspan="3">A közigazgatási szerv felelőssége</th></tr>
<tr><td rowspan="5">jogi felelősségi formák</td><td colspan="2">fegyelmi felelősség – a munkáltatóval szemben (Kttv./Áttv.)</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td rowspan="3">kárfelelősség</td><td>munkáltató felé – alapvetően szubjektív (Kttv./Áttv.)</td><td rowspan="4">jogi felelősségi formák</td><td rowspan="4">kárfelelősség</td><td>alkalmazottja felé – alapesetben objektív (Kttv./Áttv.)</td></tr>
<tr><td>közigazgatási jogkörben eljárva harmadik személy felé – háromoldalú jogviszony alapvetően szubjektív (Ptk. és Kttv./Áttv.)</td><td>közhatalmi jogkörben közigazgatáson kívüli jogalany felé – alapvetően objektív (Ptk. speciális szabályai)</td></tr>
<tr><td>sérelemdíj – felróhatóságtól független szankció, 3. személlyel szemben (Ptk. és Kttv./Áttv.)</td><td>sérelemdíj ügyfél felé – objektív (Ptk.- Kttv.)</td></tr>
<tr><td>büntetőjogi felelősség (Btk.)</td><td></td><td colspan="3">–</td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="3">nem jogi felelősségi formák</td><td>etikai felelősség</td><td colspan="3">–</td></tr>
<tr><td>vezető eredményfelelőssége</td><td colspan="3">–</td></tr>
<tr><td>politikai felelősség</td><td colspan="3">–</td></tr>
<tr><td colspan="6">(polgári jogi jogalanyként mind a szerv, mind alkalmazottja nem közigazgatási/közhatalmi jogkörben eljárva – Ptk. általános szabályai szerint „mint bárki más”)</td></tr>
</table>

Forrás: saját összeállítás

3. A közigazgatási dolgozó felelőssége

A közigazgatási dolgozókra vonatkozó felelősségi rendszerek – legyen szó karrier- vagy a munkaerőpiaci foglalkoztatási megoldásoktól alapvető elemeiben nem különböző nyílt közszolgálati modellekről – a világ nagy részén speciális jogforrásokban rendezik

a felelősségi szabályokat. Ennek oka, hogy a közigazgatásban dolgozó tisztviselők a polgárokkal, ügyfelekkel való viszonyokban a közigazgatási szervet, szervezetrendszert, illetve magát az államot képviselik. Így velük szemben fokozottabb elvárásokat fogalmaznak meg, szigorúbb jogi és nem jogi szabályok rendezik felelősségüket az általános munkajogi szabályozás hatálya alatt tevékenykedő munkavállalókkal való összehasonlításban.[17] Ugyanakkor a közigazgatásban a fegyelmi eljárás is törvény által részletesen meghatározott szabályok és keretek között folyik, ami – másik oldalról – a tisztviselő számára is garanciákat és védelmet nyújt. Jóllehet Magyarországon a közszolgálati szabályozás változása gyakori, és időről időre alapvető módosításokat él meg, a felelősségi rendszer a közigazgatásban dolgozókra vonatkozó joganyag viszonylag legállandóbb része.

A közigazgatásban dolgozó tisztviselők (akik jelenleg közszolgálati tisztviselők, e kategórián belül kormánytisztviselők vagy köztisztviselők, valamint állami tisztviselők) felelősségi rendszere:

- a fegyelmi felelősséget,
- a kártérítési felelősséget,
- a harmadik személynek okozott kárért való felelősséget és a sérelemdíj intézményét,
- a büntetőjogi felelősséget foglalja magában a jogi felelősség köréből, illetve
- az etikai felelősséget,
- a vezetői eredményfelelősséget a nem jogi felelősség köréből, továbbá a nem jogi felelősség a közigazgatásban dolgozó
- politikai vezetők politikai felelősségét öleli fel.

Mint a felsorolásból is látjuk és a következőkben részletesen ki is fejtjük, a közszolgálati felelősség kérdésköre esetenként túlmutat a közigazgatási jogi szabályozás keretein.

Megjegyezzük, hogy a közszolgálat tágabb értelmébe – az állami alkalmazottak körébe – egyéb kategóriák is beletartoznak, úgymint a közalkalmazottak, bírák, ügyészek, hivatásos állományú rendőrök, tűzoltók, nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos alkalmazottai, katonák, és még sorolhatnánk. De a felelősségi szabályok eltérőek a különböző hivatásrendek és szolgálatvállalók tekintetében. Így a tankönyvnek a közigazgatás személyi állományára vonatkozó részei a közigazgatás hivatalainak civil tisztviselőire vonatkozó ismereteket tárgyalják.

A közigazgatásban dolgozó tisztviselők felelősségi rendszerének szabályozása több törvény és kormányrendelet keretében valósul meg. Így a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló törvény (Kttv.)[18] mellett az állami tisztviselőkről szóló törvény (Áttv.),[19] a Büntető törvénykönyv (Btk.),[20] illetve a Polgári törvénykönyv (Ptk.),[21] valamint Kttv. felhatalmazása alapján kiadott végrehajtási rendeletek[22] is tartalmaznak ide vonatkozó rendelkezéseket.

---

17 Linder Viktória (2008): A közigazgatás személyi állománya. In Kilényi Géza szerk.: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, Complex. 313–386.

18 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről (Kttv.)

19 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről (Áttv.)

20 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.)

21 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.)

22 Elsősorban a 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról.

3.1. A közigazgatási dolgozók jogi felelősségi formái

A közigazgatás civil tisztviselőire vonatkozó szabályozást jogtechnikai szempontból úgy oldotta meg a jogalkotó, hogy részleteiben tárgyalja a kormánytisztviselők jogviszonyára vonatkozó rendelkezéseket a Kttv.-ben, és külön rendelkezik a köztisztviselőkre vonatkozó eltérő szabályokról ugyanezen törvényben. Az Áttv. az állami tisztviselőkre vonatkozó speciális szabályokat tartalmazza. Jelenlegi témánk szempontjából, az e fejezetben tárgyalt felelősségi formák tekintetében a kormánytisztviselőkre vonatkozóval azonos szabályok alkalmazandók a közszolgálati tisztviselők másik kategóriájára, a köztisztviselőkre, illetve az Áttv. hatálya alá tartozó állami tisztviselőkre is.

Fegyelmi felelősség

A fegyelmi felelősség a közszolgálatban speciális jogintézmény, hiszen a munka törvénykönyve hatálya alá tartozó munkavállaló esetében a fegyelmi felelősség – legalábbis kifejezetten ezzel a szóhasználattal – nem létezik. (Bár az új munka törvénykönyve[23] tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyek a munkavállalók vétkes kötelezettségszegése esetén alkalmazható hátrányos jogkövetkezményekről rendelkeznek, azonban a fegyelmi eljárás az Mt. hatálya alatt nem értelmezhető.) A Kttv. a közigazgatásban dolgozó tisztviselők vonatkozásában a következőképpen határozza meg a fegyelmi felelősség fogalmát: „Fegyelmi vétséget követ el a kormánytisztviselő, ha kormányzati jogviszonyból eredő kötelezettségét vétkesen megszegi."[24]

Ez a korábbi idők során eredetileg „szolgálati felelősség"-nek nevezett intézmény fejezi ki leginkább – a felelősségi rendszerben jelenlévő felelősségi formák közül – azt az igényt, miszerint a közigazgatás személyzetével szemben az általános munkavállalókhoz képest többletelvárásokkal lehet élni, amit a közfeladat ellátásához kapcsolódó társadalmi érdek, a közbizalom iránti igény alapoz meg.[25] A tisztviselő jogviszonyából eredő kötelezettségek egy része megtalálható a Kttv. különböző rendelkezéseiben – ezek lehetnek olyan általános kötelezettségek, mint például a munkaképes állapot megőrzése vagy az általános magatartási követelmények, a jóhiszeműség, tisztesség, együttműködési kötelezettség stb. De lehetnek a közszolgálatban speciális követelmények is, mint a pártatlan, igazságos, kulturált ügyintézés, szakmai lojalitás. Ugyanakkor más jogszabályok is előírhatnak olyan kötelezettségeket, amelyek betartása kötelező a közigazgatásban dolgozó tisztviselő számára. Sőt a munkáltatói jogkörök gyakorlója is rendelkezhet további kötelezettségekről a szerv (alap)dokumentumaiban – így például a közszolgálati szabályzatban stb. – illetve a vezetői utasításokban foglaltak is ebbe a körbe tartoznak.[26]

A fegyelmi felelősség szubjektív felelősség. Ha felmerül a gyanú, hogy a tisztviselő jogviszonyából eredő kötelezettségét vétkesen megszegte, jogszabály által részleteiben

---

23 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről (Mt.)

24 Kttv. 155. § (1)

25 Veszprémi Bernadett (2010): *A köztisztviselők felelősségi rendszere.* PhD-értekezés. Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr.

26 Hazafi Zoltán (2015): Kártérítési felelősség. In György István – Hazafi Zoltán szerk.: *Közszolgálati jog.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 189–198.

pontosan meghatározott eljárás keretében vizsgálják, hogy a normaszegés szándékos vagy gondatlan volt-e, és ezen belül súlyos-e vagy enyhe. Természetes, hogy amennyiben a gyanú megállja helyét, és a fegyelmi eljárás során bebizonyítják és megállapítják a fegyelmi vétséget, a büntetés mértékét is ennek megfelelően, a motiváció fokával arányosan kell kiszabni, amely az enyhe – akár fegyelmi eljárás nélkül is kiszabható – megrovástól az előmeneteli és illetményrendszert is érintő intézkedéseken keresztül, egészen a hivatalvesztés büntetéséig terjedhet.

8. táblázat

Fegyelmi büntetések a közigazgatásban

Megrovás (amely fegyelmi eljárás nélkül is kiszabható)
Az előmeneteli rendszerben a várakozási idő meghosszabbítása legfeljebb 2 évvel
Az előmeneteli rendszerben visszavetés egy fizetési fokozattal
Az előmeneteli rendszerben visszavetés egy besorolási fokozattal
Címtől való megfosztás, vezetői munkakörből nem vezetői munkakörbe helyezés
Hivatalvesztés

Forrás: saját összeállítás

A fegyelmi eljárást és a büntetések mértékét, hatályát részletesen rendezik a jogszabályok.[27] E kérdéskörök a közszolgálati jog tantárgy keretében kerülnek tárgyalásra.

Kár- vagy vagyoni felelősség

Előzetesen megjegyezzük, hogy valójában többfajta kár- vagy vagyoni felelősségről is beszélhetünk a közigazgatás felelősségi rendszerében, hiszen a károkozás és az okozott kár tekintetében különbséget tehetünk aszerint, hogy ki okozza és kinek okozza a kárt. Eszerint a következő esetek sorolhatók fel a felelősség ezen fajtájához:

a) a tisztviselő okoz kárt a közigazgatási szervnek;
b) a közigazgatási szerv okoz kárt a tisztviselőnek;
c) a tisztviselő a közigazgatási szerv képviseletében, közigazgatási jogkörben eljárva okoz kárt harmadik személynek (tipikusan ügyfélnek); vagy
d) a közigazgatási szerv okoz kárt a közigazgatáson kívüli jogalanynak (közhatalmi jogkörében eljárva).

Továbbá a sort még azokkal az esetekkel is kiegészíthetnénk, amikor akár a szerv, akár tisztviselője – nem közigazgatási/közhatalmi jogkörben eljárva, hanem – egyszerű polgári jogi jogalanyként okoz kárt harmadik személynek.

A kár- vagy vagyoni felelősséget a Kttv. és következésképpen a közszolgálati jog a kártérítési felelősség címszó alatt tárgyalja, mégpedig a kormánytisztviselő kártérítési

[27] A Kttv. és a 31/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselőkkel szembeni fegyelmi eljárásról.

felelőssége, valamint az államigazgatási szerv kártérítési felelőssége szerinti bontásban. A továbbiakban ezen osztályozást követve tárgyaljuk e felelősségi formát.

Fontos mindjárt azzal kezdenünk, hogy a tisztviselő kárfelelősségének kétszintű szabályozása, amelyet a Kttv. és a kormányrendelet rendez, kizárólag a szolgálati jogviszonyokban állókra (tehát a kormánytisztviselőkre és köztisztviselőkre, azaz együtt a közszolgálati tisztviselőkre, valamint az állami tisztviselőkre) vonatkozik. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a közigazgatási szerv a munka törvénykönyve hatálya alatt, munkaszerződéssel alkalmaz egy munkavállalót – márpedig az ilyen típusú foglalkoztatottak aránya nem elhanyagolható a közigazgatásban, és tendencia az arány növekedése –, az ő károkozása esetén a magánjog szabályait, rendelkezéseit kell alkalmazni, nem pedig a Kttv. kárfelelősségi szabályait. *A kárfelelősség eredményfelelősség,* az eredmény a kár bekövetkezte, amelyet a jogsértő magatartás idéz elő. A *tisztviselők* kárfelelősségének általános alakzata a *szubjektív felelősség,* amely akkor állapítható meg, ha szándékos vagy gondatlan szolgálati kötelezettségsértés következtében állt elő a kár. Azonban meghatározott esetekben, speciális feltételek fennállása esetén a tisztviselőt vétkességére tekintet nélkül objektív kártérítési felelősség terheli.[28]

A Kttv. rendelkezése szerint: „A kormánytisztviselő, ha nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható, a kormányzati szolgálati jogviszonyából eredő kötelezettség megszegésével okozott kárért kártérítési felelősséggel tartozik."[29] Ebben az esetben a tisztviselő a közigazgatási szervnek okoz kárt azáltal, hogy szolgálati jogviszonyából eredő kötelezettségét vétkesen – *szándékosan vagy gondatlanul* – megszegi, mert nem úgy jár el, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. Ez azt jelenti, hogy *fegyelmi vétséget* követ el, amelynek *következményeképpen kár keletkezik.* Szükséges a kárfelelősség megállapításához az is, hogy a normaszegés és az előállt kár létrejötte között kimutatható legyen az *ok-okozati összefüggés,* amelyet a fegyelmi eljárás során kell bizonyítania a szolgálatadónak. Ez a felelősség szubjektív felelősség, és itt a felróhatóság következtében – mivel a tisztviselő nem úgy járt el, ahogy az tőle elvárható lett volna, holott tudta, vagy tudnia kellett volna, hogy mi a helyes, követendő magatartás – kár keletkezett. Szükséges hangsúlyozni, hogy a Kttv. szerinti kártérítési felelősséget kizárólag a szolgálati jogviszonyból eredő kötelezettség megszegése alapozhatja meg. A tisztviselő egyéb kötelezettségszegése következtében előállt kár okozása miatti felelősség más jogágak hatálya alá esik. Így tehát, ha a tisztviselő polgári jogi jogalanyként okoz kárt, a Polgári törvénykönyv általános kárfelelősségi szabályai szerint felel.

A *kártérítés mértéke* két tényezőhöz; az okozott *kár nagyságához,* valamint a *vétkesség fokához igazodik.* Ha a fegyelmi eljárás során azt állapítják meg, hogy a tisztviselő szándékosan vagy súlyosan gondatlanul okozta a kárt, azt teljes mértékben meg kell térítenie. Ha a kötelezettségsértést enyhe gondatlansággal követte el, a kártérítés mértékét enyhítik: az nem haladhatja meg négyhavi illetményének összegét. A kártérítés mértékének enyhítésére vonatkozóan további lehetőséget biztosít a jogszabály egyrészt a közigazgatási munka jellegére való tekintettel, amennyiben úgy rendelkezik, hogy különös méltánylást érdemlő körülmények alapján bíróság a kártérítés alól részben mentesítheti a tisztviselőt. A közigazgatási munka jellegét tekintve nagyon is életszerű az a rendelkezés, amely szerint

[28] HAZAFI 2015. 189–198.

[29] Kttv. 160. § (1)

a bíróság döntése meghozatala során mérlegeli többek között a károkozó cselekménnyel összefüggő feladatvégrehajtás sürgősségét (hiszen a közigazgatásban ez korántsem ritka eset), valamint egyéb sajátos körülményeket, úgymint a felek vagyoni helyzetét, a jogsértés súlyát, a károkozás mértékét, a kártérítés teljesítésének következményeit. Előfordulhatnak olyan esetek, amikor a tisztviselő mentesül a kártérítési kötelezettség alól. Nem kell megtéríteni azt a kárt, amelynek bekövetkezése a károkozás idején nem volt előre látható *(vis maior),* vagy amelyet a munkáltató vétkes magatartása okozott – például utasítás adása révén, különösen abban az esetben, ha a tisztviselő felhívta az utasítást adó figyelmét annak lehetséges következményeire –, illetve amely abból származott, hogy a munkáltató nem tett eleget kárenyhítési kötelezettségének.

Objektív felelősséggel tartozik a kormánytisztviselő az úgynevezett *megőrzési felelősség* esetén, amely speciális kárfelelősségi forma. Egyrészt *vétkességére tekintet nélkül* a teljes kárt köteles megtéríteni a visszaszolgáltatási vagy elszámolási kötelezettséggel átvett olyan dolgokban bekövetkezett hiány esetén, amelyeket állandóan őrizetben tart, kizárólagosan használ vagy kezel. De csak abban az esetben, ha a dolgot jegyzék vagy elismervény alapján aláírásával igazoltan vette át, és ezekhez a dolgokhoz másnak nem volt hozzáférése. Ugyanakkor azokat a tisztviselőket, akik pénzt, illetve értéket kezelnek, jegyzék vagy elismervény nélkül is terheli a felelősség az általuk kezelt pénz, értékpapír és egyéb értéktárgy tekintetében. Másrészt a megőrzési felelősség sajátos formája a *leltárhiányért való felelősség.* Objektív kárfelelősséggel tartoznak azok a tisztviselők is, akiknek munkaköri feladatai közé tartozik a részükre szabályszerűen átadott leltári készlet(ek) kezelése. Ők az esetlegesen keletkező leltárhiányért vétkességre való tekintet nélkül felelnek. Ha azonban a tisztviselő bizonyítja, hogy a hiányt elháríthatatlan külső ok – vis maior – idézte elő, vagy pedig a munkáltató a biztonságos őrzés feltételeit nem biztosította, mentesül a felelősség alól. Amennyiben a tisztviselő által megőrzésre átvett dolog megrongálódik, másként alakul a felelőssége. Ebben az esetben vétkességi alapúvá alakul át, és a tisztviselő a felróhatóság mértékében felel. Sőt amennyiben bizonyítja, hogy ő úgy járt el, ahogy az az adott helyzetben elvárható, mentesül a felelősség alól. Ebben az esetben azonban annak bizonyítása tekintetében, hogy ő megfelelően járt el – az általános vétkességi kárfelelősséggel ellentétben – a tisztviselőt terheli a bizonyítás kötelezettsége.

A Kttv. alapvetően és általánosan a *munkáltató* szerv *kötelezettségeként* rendezi *a bizonyítás* kötelezettségét a kártérítési felelősség esetében. Ezt annak a szemléletnek tudhatjuk be, hogy a munka végzésére irányuló jogviszonyokban általában érvényesülő alapelv – úgy a nemzetközi gyakorlatban, mint a hazaiban –, hogy a jogviszony alanyai által egymásnak okozott károk megtérítési kötelezettsége tekintetében a gyengébb felet, tehát a *munkavállalókat védi erősebben a jog.* Úgy is mondhatjuk, hogy a munkajogi felelősség aszimmetrikus. Ez az alapelv, amely a közigazgatás és a közigazgatási dolgozó felelőssége szempontjából számunkra is releváns, megjelenik egyrészt abban, hogy a bizonyítási kötelezettség a tisztviselő számára kedvezőbb (általánosan a munkáltatónak kell bizonyítania), másrészt abban is artikulálódik, hogy a munkát vállaló személy általánosan vétkessége arányában felel, míg a munkáltató felelőssége objektív. Az utóbbinál alapesetben irreleváns, hogy szándékos vagy gondatlan elkövetés róható-e fel számára. Így, mivel a közszolgálatban dolgozók is munka végzésére létesítenek jogviszonyt az állammal, illetve a közigazgatási szervvel, a közigazgatás felelőssége témakörben általunk tárgyalt tisztviselő–közigazgatás viszonylatban is ez az alapelv az irányadó. Ennek megfelelően

generális szabály, hogy a munkavállaló – esetünkben az állam által foglalkoztatott tisztviselő – vétkességét, a kár bekövetkeztét, illetve mértékét, valamint az ok-okozati összefüggést a munkáltatónak kell bizonyítania.

Ha a kárt több tisztviselő *együttesen* okozta a közigazgatási szervnek, vétkességük arányában felelnek. Ha a vétkesség aránya nem állapítható meg, közrehatásuk arányában viselik a felelősséget. Amennyiben a közrehatás arányát sem lehet megállapítani, abban az esetben a kárt a tisztviselők egyenlő arányban viselik. Speciális rendelkezés vonatkozik a megőrzésre átadott dolgokban bekövetkezett hiány esetére: a tisztviselők illetményük arányában felelnek. Amennyiben a kárt többen szándékosan okozták, *egyetemleges* kötelezésnek van helye. Ez azt jelenti, hogy a munkáltató bármelyik tisztviselőt kötelezheti a teljes kártérítésre. A teljes kárt megtérítő tisztviselő a polgári jog szabályai szerint követelheti a többi szándékos károkozótól a rájuk eső rész megtérítését.

Az eddigiekben azokról az esetekről volt szó, amikor a tisztviselő munkaköre ellátása során az őt foglalkoztató közigazgatási szervnek okoz kárt. De az is előfordulhat, hogy e munkakör ellátása során a tisztviselő közigazgatáson kívüli jogalanynak, tipikusan az ügyfélnek okoz kárt. Ezt a felelősségi fajtát a Polgári törvénykönyv szabályozza az alkalmazott károkozásáról szóló rendelkezéseiben. A jogszabály szerint, „Ha az alkalmazott a foglalkoztatására irányuló jogviszonyával összefüggésben harmadik személynek kárt okoz, a károsulttal szemben a munkáltató a felelős… Az alkalmazott […] egyetemlegesen felel a munkáltatóval, illetve a jogi személlyel, ha a kárt szándékosan okozta.”[30] Így, amennyiben a tisztviselő a szolgálati jogviszonyával összefüggésben *harmadik személynek* jogellenesen kárt okoz, a közigazgatási szervnek kell azt megtérítenie. Harmadik személy alatt bárkit érthetünk, de elsősorban az az életszerű, ha a közigazgatás ügyfeleire gondolunk. E felelősségi formát azonban csak akkor lehet megállapítani, ha a kár rendes jogorvoslattal – például fellebbezéssel – nem volt elhárítható, illetve ha a károsult igénybe vette a rendes jogorvoslati lehetőségeket. Itt egy speciális, háromoldalú jogviszony jön létre. A tisztviselő által *közigazgatási jogkörben okozott kár* bekövetkezte esetén tehát a közigazgatási szerv helytáll a harmadik féllel szemben. Ennek jelentősége, hogy az ügyfél sokkal nagyobb valószínűséggel és rövidebb határidőn belül jut hozzá a teljes kártérítéshez, mintha azt a közigazgatási alkalmazottól kellene követelnie. Miután a közigazgatási szerv megfizette a kártérítést, fegyelmi eljárás keretében, az általános közszolgálati kárfelelősségi szabályok szerint bírálja el az ügyet, és követelheti tisztviselőjétől az általa megtérített kár – illetve egy részének – kifizetését. A tisztviselő a közigazgatási szervvel szemben ekkor is a szubjektív felelősség szabályai szerint felelős, ami azt jelenti, hogy enyhén gondatlan elkövetés esetén maximum 4 havi átlagilletménye erejéig felel az általa okozott kárért. A Ptk. rendelkezése szerint amennyiben az alkalmazott – esetünkben a közigazgatási tisztviselő – a kárt szándékosan okozta, munkáltatójával egyetemlegesen felelnek. Ez ebben az esetben azt jelenti, hogy úgy a munkáltató, mint a tisztviselő kötelezhető a teljes kártérítésre. Ha a munkáltató téríti meg a teljes kárt az ügyfél felé, az egyetemlegességre vonatkozó szabályok szerint követelheti tisztviselőjétől annak megtérítését.

[30] Ptk. LXIX. fejezet. Felelősség más személy által okozott kárért. 6:540. § [Felelősség az alkalmazott és a jogi személy tagja károkozásáért].

A polgármester kárfelelőssége

A polgármester politikai vezető. A politikai felelősségről mint a nem jogi felelősségi formák egyikéről a későbbiekben lesz szó. Ehelyütt a polgármesterek kárfelelősségére térünk ki, amelyet a közigazgatás tisztviselőivel való összehasonlításban szokatlanul „elnéző" – 2014 decembere óta hatályos – szabályozás rendez. A Kttv. rendelkezése szerint[31] a polgármesterek teljes kártérítéssel kizárólag szándékos károkozás esetén tartoznak, míg gondatlanság esetén csak kéthavi illetménnyel vagy tiszteletdíjjal. Négyhavi illetmény a szankciója a súlyos jogsértéseknek, például ha a polgármester a gazdálkodásra vonatkozó szabályok súlyos megsértésével vagy az ellenőrzési kötelezettség elmulasztásával vagy hiányos teljesítésével, vagy hatósági intézkedés során a jogszabályok megsértésével okozott kárt, vagy a kár olyan jogszabályba ütköző utasítása teljesítéséből keletkezett, amelynek következményeire az utasított előzőleg felhívta a figyelmét.

Sérelemdíj

Az új Polgári Törvénykönyv megszüntette a nem vagyoni kártérítés intézményét, és részben azonos tartalommal a sérelemdíj intézményét vezette be, amely személyiségi jogok megsértése esetén követelhető a jogsértőtől. Az új szabályozás a sérelemdíjat ugyan leválasztotta a kártérítési jogtól, azonban egyes részletkérdésekben a kártérítésre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. A sérelemdíj intézményét a közszolgálati jog – és, mint a későbbiekben látni fogjuk, a közigazgatási hatósági jogalkalmazás szabályozása is – átvette és alkalmazza. A hatályos közszolgálati jogi rendelkezések szerint, ha a *közigazgatási jogkörben eljáró tisztviselő sért személyiségi jogot,* a sérelemdíj a közigazgatási szervvel szemben érvényesíthető. Ezzel párhuzamosan a tisztviselővel szemben a sérelemdíj megtérítésére irányuló rendelkezések a kárfelelősség szabályai szerint fegyelmi eljárásban érvényesíthetők.

Büntetőjogi felelősség

A büntetőjogi felelősséget a Kttv. nem szabályozza, ez a felelősségi forma a tisztviselők vonatkozásában a Büntető törvénykönyv szabályai szerint értelmezhető. A Btk. értelmező rendelkezéseiben a hivatalos személyek fogalma alatt felsorolja a végrehajtó hatalomban dolgozó politikai és szakmai vezetőket, valamint azokat a kategóriákat is, akik jogszabály alapján közigazgatási szerveknél közhatalmi feladatot látnak el, szolgálatot teljesítenek, illetve akiknek a tevékenysége a szerv rendeltetésszerű működéséhez tartozik. Ez utóbbi körbe tartoznak a közszolgálati és az állami tisztviselők.

A közigazgatásban dolgozó tisztviselők büntetőjogi felelőssége szempontjából két relevanciával bíró bűncselekménycsoportot különíthetünk el. Az első csoportot a *hivatali bűncselekmények*[32] képezik, amelyeket csak hivatalos személyek vagy közfeladatot ellátó személyek valósíthatnak meg. Ez a fogalom természetesen sokkal tágabb, mint a közigazgatás civil

[31] Kttv. 225/G. §

[32] Btk. XXVIII. fejezet.

tisztviselőinek (közszolgálati és állami tisztviselőknek) a kategóriája. A tisztviselők szempontjából a hivatalos személyek által elkövethető bűncselekmények közül előfordulási lehetőségét tekintve talán legvalószínűbb bűncselekményi tényállás a hivatali visszaélés vagy a közfeladati helyzettel visszaélés. A második csoportba azok a bűncselekmények tartoznak, amelyek *súlyosabb elbírálás, illetve büntetési tétel alá esnek, ha* azokat *hivatalos személy követi el.* A közigazgatás tisztviselői körében történő potenciális előfordulás szempontjából kiemelhető például a vesztegetés és a vesztegetés feljelentésének elmulasztása mint a közélet tisztasága elleni bűncselekmények; a közokirat-hamisítás mint közbizalom elleni bűncselekmény; vagy a vagyon elleni bűncselekmények köréből a zsarolás.

A tisztviselő bűncselekmény elkövetésekor a büntető jogszabályok megsértése mellett közszolgálati jogviszonyából eredő kötelezettségét is megszegi, aminek következtében büntetőeljárás, valamint fegyelmi eljárás is indul ellene. Említést teszünk arról – az életszerűsége okán inkább a hivatásos állományú elöljárók esetében releváns – rendelkezésről, amely a hivatali vezetőkre is vonatkozik az új Btk. szerint. Ennek értelmében az emberiesség elleni bűncselekmények tekintetében a beosztottakkal azonosan felelnek azok a vezetők, akik – ha a bűncselekményről vagy előkészületéről tudtak vagy tudniuk kellett volna, vagy annak elkövetésére az általuk elmulasztott ellenőrzés következtében kerülhetett sor – nem intézkedtek annak megakadályozásáról.[33]

A közigazgatásban dolgozó tisztviselőkre vonatkozó büntetőjogi felelősség szabályai összhangban állnak az Európa Tanács Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezményének rendelkezéseivel, amelyben az aláíró tagállamok, egyéb közhivatalt viselő kategóriákkal egyetemben, a közigazgatás tisztviselői vonatkozásában is kötelezték magukat a korrupció megelőzésének és leküzdésének alapját képező jogszabályok meghozatalára.[34]

A közigazgatási dolgozó polgári jogi felelőssége természetszerűleg nem illeszkedik a bemutatott közigazgatási felelősségi formák körébe, de a teljesség kedvéért – mint a közigazgatási szerv kapcsán is – említést teszünk arról a felelősségről, amelynek értelmében a közigazgatási dolgozó az általa nem hivatali minőségében előidézett károkozásért éppúgy a polgári jog általános szabályai szerint felel, mint más személyek.

3.2. A közigazgatási dolgozók nem jogi felelősségi formái

Etikai felelősség

A közigazgatás az ügyfelekkel való jogviszonyokban az állam nevében jár el. Így a közigazgatási szervet képviselő tisztviselővel szemben a polgárok – joggal – fokozott elvárásokkal élnek, köztük erkölcsiekkel. Ezért a fejlett világ közigazgatásaiban az állami foglalkoztatottakkal – köztük a közigazgatás tisztviselőivel – szemben az állam, illetve maguk a tisztviselői szakmai tömörülések etikai normákat fektetnek le, magatartási

[33] Btk. 145. §. Veszprémi Bernadett (2012): A közigazgatás személyzete, a közszolgálat szabályozási rendszerei és a hatályos magyar szabályozás jellemzői. In Balázs István szerk.: *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész. I.* Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék. 195–221.

[34] Az Európa Tanács Strasbourgban, 1999. január 27-én kelt Korrupcióról szóló Büntetőjogi Egyezményének kihirdetéséről szóló 2002. évi XLIX. törvény.

szabályokat fogalmaznak meg. Elsőként szóljunk nem jogi felelősségi formaként a közigazgatásban dolgozó tisztviselők etikai felelősségéről! A Kttv. és a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex lefekteti a kormánytisztviselővel (és az állami tisztviselővel) szembeni etikai elvárásokat, valamint a vezetőkkel szemben külön elvárásokat fogalmaz meg. (Az etikai kódex a nem a Kormány irányítása alá tartozó szerveknél dolgozó köztisztviselőkre nem vonatkozik.) A Kttv. rendelkezése szerint etikai vétséget az követ el, aki *megsérti a hivatásetikai alapelveket,* a Kttv., a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex, valamint a Magyar Kormánytisztviselői Kar – mint a kormány- és állami tisztviselők önkormányzattal rendelkező szakmai kamarája – Alapszabályának rendelkezéseit. A Magyar Kormánytisztviselői Kar a Kttv. rendelkezéseivel összhangban alkotta meg a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódexet és a hivatásetikára vonatkozó részletszabályokat, köztük az etikai eljárás rendszerét, amelynek alapján lefolytathatók az etikai eljárások. Fontos hangsúlyozni, hogy az etikai vétség nem jogsértés, legfeljebb etikai normaszegés. Az etikai normák azonban a jogértelmezés és jogalkalmazás terén is segítségül, zsinórmértékül szolgálhatnak olyan fogalmak egységes értelmezéséhez, amelyeket a közszolgálatra vonatkozó jogi szabályozás nem egyértelműen fektetett le.

A vezetők eredményfelelőssége

A magyar közigazgatás vezetői *jogi felelősségének szabályozása* – sem a fegyelmi, sem a kárfelelősség tekintetében – *nem szigorúbb,* mint az ügyintézők vonatkozásában. (Ellentétben például a vezető közalkalmazottakra vonatkozó szigorú szabályozással, amely szerint a vezetői tevékenységük keretében okozott károkért gondatlan elkövetés esetén is teljes kártérítéssel tartoznak, illetve jogellenes jogviszony-megszüntetésért hat havi távolléti díj összegéig terheli őket felelősség.)[35]

A nem jogi felelősségi formák körében azonban a közigazgatás civil tisztviselőivel szemben is többletelvárások élnek a vezetők eredményfelelőssége formájában. Ez az önálló felelősségi forma mint nem jogi felelősség azt jelenti, hogy érvényesítéséhez – a felelősségre vonáshoz – nem szükséges normaszegés megállapítása. A vezetők teljesítményének megítélése, az egyéb teljesítménymérő és -értékelő eszközökön, módszereken túlmenően, nem megfelelő teljesítmény esetén speciális – a jogi felelősség szankcióitól eltérő – módon érvényesíthető. A vezetői tevékenység tartalmát a beosztottakhoz viszonyítottan többletkötelezettségek (és ezzel párhuzamosan többletjogosultságok) adják: a vezetők saját feladataik eredményes elvégzése mellett az általuk vezetett szervezet vagy szervezeti egység eredményes munkavégzéséért is felelnek. *A vezetői eredményfelelősség* beálltának tehát a *jogellenes magatartás nem feltétele,* nem értelmezhető sem az objektív, sem a szubjektív elem. E felelősségi forma eredményfelelősség, de nem a jogi értelemben vett eredményfelelősség, amelyet az objektív felelősségnél vagy a felelősségi formák körében a kárfelelősségnél tárgyaltunk.[36] Hiszen ez esetben nem a jog definiálja, hogy milyen tartalmú felelősségi szabályt sért meg a vezető. A vezetői eredményfelelősség felróhatóság hiányában is érvényesíthető.

---

35 A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. év XXXIII. tv. szerint.

36 Temesi István (2016): Az államigazgatás személyzete. In Temesi István – Linder Viktória: *Államigazgatás. Közigazgatási Szakvizsga.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 85–99.

Politikai felelősség

A végrehajtó hatalom tekintetében hagyományosan két tevékenységet szoktunk megkülönböztetni, a *kormányzati tevékenység*et és a *végrehajtó, rendelkező, szervező tevékenységet,* ez utóbbi alatt értve a közigazgatás szakmai tevékenységét. Más kontextusban elvi (és jogi) szinten és szempontból, a közigazgatás szervezetrendszerében – a szakirodalom szerint – különbséget tehetünk a *politikai változó* és a *szakmai állandó elemek* között. Ennek megfelelően a vezetők politikai felelősségének intézménye külön értelmezhető, amely a végrehajtó hatalom országos szintjén a kormányzatban, a helyi (és területi) kormányzás szintjén pedig az önkormányzatoknál jelenik meg. A politikai vezetők felelőssége szintén nem jogi felelősség, és a központi kormányzat szintjén, illetve helyi viszonylatban az önkormányzatok tekintetében – a választópolgárok oldaláról – a választások alkalmával érvényesíthető. Ennek vonatkozásai a politológiai vetületen túl, jelentős mértékben az alkotmányjog kérdéskörébe tartoznak. Központi szinten, mint egyszemélyi vezető, a miniszteri felelősség kérdésköre széles körben tárgyalt. A miniszterek felelősségét a 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról (Ksztv.) általánosan, míg a 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről részletesen rendezi. Helyi szinten a polgármester, mint egyszemélyi vezető, illetve az önkormányzati képviselőtestület politikai felelőssége említendő.

4. A közigazgatási szerv felelőssége

A közigazgatási szerv felelőssége különböző formákban és jogviszonyokban értelmezhető kárfelelősség.

Elsőként azt az esetet tárgyaljuk, amely a közigazgatási szerv és alkalmazottja közötti jogviszonyban áll elő, amikor a *munkáltató okoz kárt a tisztviselőnek.* A Kttv. ezt a felelősségi formát az *államigazgatási szerv kártérítési felelőssége* címszó alatt rendezi. Utaltunk rá, általános alapelv, hogy a munkáltatót szigorúbb felelősségi szabályok terhelik az általa foglalkoztatottal való összehasonlításban. Ennek megfelelően a jogszabály rendelkezése szerint „A munkáltató a kormánytisztviselőnek a kormányzati szolgálati jogviszonyával összefüggésben okozott kárért vétkességére tekintet nélkül, teljes mértékében felel.”[37] Alapesetben a közigazgatási szerv mint munkáltató felelőssége az alkalmazottjának okozott kárért *objektív felelősség.* A munkáltató számos módon okozhatja a kárt. Így például ha nem tartja be a munkavédelemre vonatkozó előírásokat, és ennek következtében alkalmazottja egészségkárosodást szenved, vagy jogszabályi kötelezettségek megsértésével vagyoni kárt okoz, esetleg nem biztosítja, hogy a tisztviselő megfelelő módon elzárhassa a munkahelyére bevitt dolgait stb.

A munkáltató mindössze néhány esetben *mentesülhet a felelősség alól.* Így ha 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 *(vis maior),* vagy a kárt kizárólag a *károsult elháríthatatlan magatartása* okozta (például a kormányablak ügyintézője kint felejti pénztárcáját az ügyféltérben,

[37] Kttv. 167. § (1)

ahol annak „lába kél"). Nem kell továbbá megtérítenie azt a kárt, amellyel kapcsolatban a munkáltató bizonyítja, hogy bekövetkezése a károkozás idején nem volt előre látható, illetve a kárnak azt a részét, amelyet a kormánytisztviselő vétkes magatartása idézett elő, vagy amely abból származott, hogy a kormánytisztviselő *kárenyhítési kötelezettségének nem tett eleget.* A kárnak azt a részét, amelyet a tisztviselő vétkes magatartása idézett elő, a munkáltatónak nem kell megtérítenie. Azt, hogy a kár szolgálati jogviszonyával áll okozati összefüggésben, a tisztviselőnek kell bizonyítania. A kártérítés magában foglalja az elmaradt jövedelem, a dologi kár, a sérelemmel, illetve annak elhárításával összefüggésben felmerült indokolt költségeket, és a tisztviselő esetleges sérelemdíját is.

A munkáltatót a tisztviselő munkahelyre bevitt tárgyaiban, dolgaiban bekövetkezett károkért is felelősség terheli, de a munkába járáshoz vagy a munkavégzéshez nem szükséges dolgok csak az engedélyével vihetők be a munkahelyre, illetve elő is írhatja a bevitt dolgok megőrzőben való elhelyezését. Amennyiben a tisztviselő e szabályokat megsérti, a munkáltató a bekövetkezett kárért csak szándékos károkozása esetén felel.

A közigazgatási szerv azonban nemcsak alkalmazottjának, hanem *közhatalmi jogkörében* eljárva, feladat- és hatáskörei gyakorlása során (vagy ezen kötelezettségét elmulasztva) *közigazgatáson kívüli jogalanynak* is *okozhat kárt.* Ezt a felelősségi formát a Polgári törvénykönyv tárgyalja, de nem a polgári jog általános kárfelelősségi szabályai szerint, hanem speciális, a *Felelősség közhatalom gyakorlásával okozott kárért (közigazgatási jogkörben okozott kárért)* címszó alatt.[38] *A közigazgatási jogkörben okozott kárért* való felelősség megvalósulásának több feltétele van. 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. A kárfelelősség akkor áll be, ha a közigazgatás a jog megsértésével okozza a kárt.

Épp a közigazgatás közhatalmi jellegéből következik, hogy a *közigazgatás* nem kizárólag jogellenesen, hanem *jogszerűen is okozhat kárt.* Így például a kisajátítási törvény[39] meghatározza, hogy mely közérdekű célok megvalósítása érdekében és feltételek megvalósítása esetén lehet jogszerűen, kártalanítás mellett magántulajdont kisajátítani.

A közigazgatási jogkörben okozott kár (a korábbi Ptk. által államigazgatási jogkörben okozott kárnak nevezett intézmény) tekintetében a Kúria kimondta, hogy nem az eljáró szerv minősége, hanem a konkrét tevékenység alapján kell megállapítani, hogy államigazgatási tevékenységről van-e szó.[40] Így tehát a tevékenység közigazgatási jellegét, a közhatalom gyakorlása során kifejtett hatósági, szervező-intézkedő tevékenységgel, illetve ennek elmulasztásával okozott kárt lehet közigazgatási jogkörben okozott kárnak tekinteni. Erre a felelősségi formára lehet példa, ha a közigazgatási szerv jogszabályba ütköző határozatával, hatáskörének túllépésével vagy jogellenes hallgatásával, esetleg téves tájékoztatásával kárt okoz. Önmagában az, hogy közigazgatási szerv okozta a kárt a közigazgatáson kívüli jogalanynak, még nem alapozza meg ezt a felelősségi formát, csupán a konkrét közhatalmi jellegű tevékenység. Így például, ha azáltal okoz a közigazgatási szerv kárt, hogy nem

[38] Ptk. LXXI. Fejezet Felelősség közhatalom gyakorlásával okozott kárért. 6:548. § [Felelősség közigazgatási jogkörben okozott kárért].

[39] 2007. évi CXXIII. törvény a kisajátításról.

[40] PK. 42.

gondoskodik télen az épülete előtti járdán a hó vagy jég eltakaríttatásáról, és a csúszós járdán egy járókelő eltöri a lábát, a kártérítés nem a közigazgatási jogkörben okozott kárra vonatkozó, hanem a Ptk. általános kártérítési szabályai szerint történik. Nem tartozik a közigazgatási jogkörben okozott kár szabályozása alá az az eset sem, ha a közigazgatási szerv szerződéses kötelezettségét sérti meg – így például egy koncessziós szerződést – és ezáltal okoz kárt. Tehát a közigazgatási jogkörben okozott kárért a közhatalmat gyakorló közigazgatási szerv tartozik felelősséggel, így a szerv nevében eljáró természetes személy, a közigazgatásban dolgozó tisztviselő magatartása az alkalmazó szervnek tudható be. Ez az eset természetesen egybeesik a közigazgatási dolgozó felelőssége körében a harmadik személynek okozott kárért való felelősséggel. Ha a közhatalmi jogkör gyakorlója nem jogi személy, a kárért az a jogi személyiséggel rendelkező közigazgatási szerv tartozik felelősséggel, amelynek keretében az eljárt közigazgatási szerv működik. Az új Polgári törvénykönyv rendelkezései szerint a közigazgatási jogkörben okozott kár esetén annak érvényesíthetőségéhez nem csupán a rendes jogorvoslatot, hanem a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát is ki kell meríteni. Tehát a kár megtérítése polgári jogi útra terelésének feltétele az, hogy a közigazgatási bíróság is elbírálta az ügyet.

Megemlítjük, hogy a közigazgatás felelőssége felvethető *a jogalkotásért való felelősségként* is akkor, ha a jogszabály – amely adott esetben alkotmányt vagy nemzetközi szerződést sért – alkalmazásának következtében valakinek kára keletkezik. A magyar bírói gyakorlat mindeddig nem ismerte el a jogalkotásért való felelősséget, de az új Ptk. rendelkezései és az Európai Bíróság esetjoga is feltehetően változást fog hozni ezen a területen. Rixer Ádám a vörösiszap-katasztrófa kapcsán az állam felelősségét legalább négy – egymástól is nehezen elválasztható – dimenzióban véli megragadhatónak: a) a közigazgatási szervek nem vagy nem megfelelő engedélyezési, felügyeleti, ellenőrzési tevékenységéért (amelyekre volt jogszabályi alap) való felelősségi formáiban; b) a hiányos vagy diszfunkcionális jogalkotásért való felelősségben; c) a közhatalommal rendelkezők jogon túli, morális – a szerző szerint számos elemet, úgymint politikai felelősséget és szolidaritást felölelő – felelősségében; és d) az állam felróhatóságtól független úgynevezett mögöttes állami felelősségében.[41]

Szintén a Polgári törvénykönyv rendezi a személyiségi jogok megsértésének szankciói – a felróhatóságtól független szankciók – körében azt az esetet, amikor a közigazgatási jogkörben eljáró személy sért személyiségi jogot. A szankciókat ebben az esetben is a közhatalmi jogkört gyakorló közigazgatási szervvel szemben kell érvényesíteni. A személyiségi jog megsértésekor esedékes *sérelemdíj* kapcsán szükséges kitérnünk arra, hogy az ügyfél sérelemdíj iránti igényét akár a közigazgatási hatósági eljárás szabályainak megsértése is megalapozhatja. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) szerint „A közigazgatási hatóság nem jogszabályszerű eljárása következtében személyiségi jogában megsértett jogalany számára sérelemdíjat fizet."[42] A Ket.-et 2018. január 1-jén felváltó új hatósági eljárási törvény, az Ákr.[43] nem tartalmaz rendelkezést a sérelemdíjra vonatkozóan.

---

41 Rixer Ádám (2011): Az állam felelősségének egyes kérdései. *De iurisprudentia et iure publico,* 5. évf. 1. sz. 124–147.

42 A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv. 4. § (3)

43 Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény

4.1. A közigazgatási szerv nem közhatalmi jogkörben történő károkozása

Előfordulhat az is, hogy a közigazgatási szerv nem közhatalmi jogkörében eljárva, hanem a polgári jog alanyaként okoz kárt más személynek. Mint erre már láttunk példákat az előző részekben, ez a károkozás történhet szerződéses félként, amikor a közigazgatási szerv és egy külső, közigazgatáson kívüli jogalany között fennálló szerződést szeg meg (a már említett koncessziós szerződést vagy például egy, az épületét felújító vállalkozóval kötött szerződést stb.). Ebben az esetben a közigazgatási szerv, amennyiben a szerződésszegés által kárt okoz a másik szerződő félnek, a polgári jog általános kártérítési szabályai szerint tartozik felelősséggel. Csakúgy, mint amikor szerződésen kívül okoz kárt „külső" személynek (a már említett jeges járda esete, vagy a nem megfelelően karbantartott épületről lehulló cserép által okozott baleset stb.)

Felhasznált irodalom

Földvári József (2002): *Magyar Büntetőjog. Általános rész.* Budapest, Osiris.

Hazafi Zoltán (2015): Fegyelmi felelősség. In György István – Hazafi Zoltán szerk.: *Közszolgálati jog.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 180–198.

Juhász József – Szőke István – Nagy Gábor – Kovalovszky Miklós (1975): *Magyar Értelmező Kéziszótár.* Budapest, Akadémiai.

Linder Viktória (2008): A közigazgatás személyi állománya. In Kilényi Géza szerk.: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve.* Budapest, Complex. 313–386.

Lövétei István (2007): A közigazgatás felelőssége rendszere. In Lőrincz Lajos szerk.: *Közigazgatási jog.* Budapest, HVG–ORAC. 118–153.

Marton Géza (1993): *A polgári jogi felelősség.* Budapest, TRIORG Kft.

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

Temesi István (2012): Szankció és felelősség. In Temesi István szerk.: *A közigazgatás funkciói és működése.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. 122–165.

Temesi István (2016): Az államigazgatás személyzete. In Temesi István – Linder Viktória: *Államigazgatás. Közigazgatási Szakvizsga.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 85–99.

Veszprémi Bernadett (2010): *A köztisztviselők felelősségi rendszere.* PhD-értekezés. Győr, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.

Veszprémi Bernadett (2012): A közigazgatás személyzete, a közszolgálat szabályozási rendszerei és a hatályos magyar szabályozás jellemzői. In Balázs István szerk.: *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész. I.* Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszék. 195–22.

Vákát oldal

VIII. Közigazgatási szankciótan

Linder Viktória

1. A szankció fogalma

A jogi normák rendeltetése, hogy a társadalom tagjai számára igazodási pontot nyújtsanak a követendő magatartáshoz. Ezáltal kiszámíthatóvá tegyék a társadalmi környezetet, a társadalom tagjainak viselkedését, és ennek révén rendezzék a közöttük lévő interperszonális viszonyokat, kapaszkodót nyújtsanak a konfliktusokban. Arra az esetre, ha a jogalanyok nem követik a jog előírásait, a jog hátrányt helyez kilátásba, és e hátránnyal sújtják a normaszegőt. A jogrendszer akkor lehet működőképes, ha a normák képesek teljesíteni e funkciókat, és a jogellenes magatartást tanúsítókat a jog által meghatározott szankcióval sújtják.[1]

A szankció egyik jelentését már ismerjük, amennyiben a jogi norma szerves részeként, annak harmadik elemeként definiáljuk. Ez a felfogás azon alapul, hogy az állam a jogszabály keretében három dolgot határoz meg: hogy bizonyos körülmények között vagy bizonyos feltétel fennállása esetén (hipotézis) a jogszabály címzettjeinek milyen magatartást kell tanúsítaniuk (diszpozíció), mert ellenkező esetben milyen joghátrány éri őket (szankció).[2] A szankció tehát definiálható a jogi norma harmadik szerkezeti elemeként: *hipotézis – diszpozíció – szankció.* Tudjuk azonban, hogy a jogi norma nem minden esetben tartalmazza mind a három normaelemet. Erről a tankönyv normatanról szóló részében olvashatunk részletesen. Általában megtaláljuk a szankciót azokban a normákban, ahol a jogi norma önkéntes jogkövetés útján érvényesülhet (az előíró, tiltó, korlátozó normákban, a végrehajtás, az egyedi aktus útján érvényesülő szabályokban, amely utóbbiak tartalmazhatnak kötelezést vagy tiltást). Nem szükséges azonban általában a szankció a szervezeti normákban, a hatáskört megállapító szabályokban. Ismét más helyzet, amikor a szankció több törvényi tényálláshoz kapcsolódik. Ilyen eset például a közigazgatási hatósági eljárási kötelezettségek megsértése esetére (amely számos módon történhet meg) kilátásba helyezett eljárási bírság mint szankció.[3]

A jogi normában a feltételt képező hipotézis és a rendelkezést tartalmazó diszpozíció mellett a szankció jogkövetkezményi jelentéstartalmat hordoz. Azonban nem minden esetben hátrányos jogkövetkezményt, mivel adott törvényi tényállás megvalósulása

---

1 Temesi István (2007): Közigazgatási szankciótan. In Lőrincz Lajos szerk.: *Közigazgatási jog.* Budapest, HVG-ORAC. 239–265.

2 Kilényi Géza (2008): A közigazgatás fogalma, közigazgatási alapfogalmak. In Kilényi Géza szerk.: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve.* Budapest, Complex. 13–17.

3 Temesi 2007. 239–265.

esetén e jogkövetkezmény pozitív is lehet.[4] Például a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló törvény szerint „A kormánytisztviselő az adott közszolgálati feladat kiemelkedő teljesítéséért, illetve feladatainak hosszabb időn át történő eredményes végzéséért a teljesítményértékelése alapján a Kormány által meghatározottak szerint elismerésben, jutalomban részesíthető."[5] A jutalomban való részesítés lehetősége a jogi norma harmadik elemét, az – ebben az esetben pozitív – jogkövetkezményt meríti ki. A jogi norma *hipotézisre – diszpozícióra – jogkövetkezményre* történő felosztását vallja többek között Eörsi Gyula és Asztalos László.[6] A harmadik normaszerkezeti elem, a szankció ebben a felfogásban kizárólag a jogellenes magatartáshoz járuló joghatás, jogkövetkezmény. Ugyanakkor előfordulhat az is, hogy a szankciót nem a hipotézist és diszpozíciót tartalmazó normában találjuk, hanem például más jogszabályban. Ilyen eset, amikor a törvényben szabályozott magatartásszabály megszegésének szankcióját annak végrehajtási rendeletében helyezi el a jogalkotó. Egyes nézetek szerint – így például Madarász Tibor munkásságában – a *szankció önálló normatípus,* nem pedig a jogi norma egyik szerkezeti eleme. Ebben a felfogásban a szankcionáló normák önálló normának minősülnek, olyannak, amelyek valamely másik, általában kötelezettséget szabó norma címzettjével szemben alkalmazhatók abban az esetben, amikor a norma címzettje megszegte a jogi normában foglalt kötelezettségét. Ilyenkor tehát a hátrányos jogkövetkezményt, a szankciót egy másik norma tartalmazza.[7]

A jelenleg tárgyalt tartalmi összefüggésben hátrányos jogkövetkezményként definiáljuk a szankciót csakúgy, mint a hétköznapi szóhasználatban, amelyben a szankció, szankcionál kifejezések negatív jelentéstartalmat hordoznak. *A jogban a szankció a jogérvényesítés eszköze, hátrányos jogkövetkezményt jelent, amelyet a jogalkotó és a jog alkalmazására jogosult szerv helyez kilátásba a jogi norma megsértőivel szemben.*

A magánjogban a jogi norma hátrányt implikáló elemének tekintette a szankciót Grosschmid Béni is, a kifejező „kénytetőség" kifejezést alkalmazva rá.[8] „A szankciót a *jogalkalmazó alkalmazza,* ha azt a jogi norma előírja, és alkalmazása szükséges. A szankció mint normaszerkezeti elem, mint joghatás – az elvont jogszabályon belül, statikusan szemlélve – mindig valamilyen kilátásba helyezett hátrány. Hátrány alatt értünk minden veszteséget, előny elvesztését vagy elmaradását, amely személyi vagy vagyoni vonatkozásban a személyeket éri. A hátrány az előny negatívuma."[9]

Mint láttuk, a jogi szabályozás akkor működőképes, ha a jogellenes magatartásnak következménye van. A szankció rendeltetése jogelméleti megközelítésben az,

---

4 Madarász Tibor (1989): *Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái.* Budapest, ELTE. 41. Nagy Marianna (2013): A közigazgatási jogi szankció. In Fazekas Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 259–293.

5 A közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCIX. törvény (Kttv.) 154. § (1)

6 Például: Eörsi Gyula (1961): *A jogi felelősség alapproblémái, a polgári jogi felelősség.* Budapest, Akadémiai Kiadó; Asztalos László (1987): *Polgári jogi alaptan (A polgári jog elméletéhez).* Budapest, Akadémiai Kiadó.

7 Madarász nézetét vallja: Nagy Marianna (2011): A közigazgatási felelősség – mi van a jogon túl? In Fazekas Marianna szerk.: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma.* Budapest, Gondolat. 198–212. és Nagy Marianna (2014): *A közigazgatási jogi norma, a közigazgatási jogviszony, a közigazgatási jogi szankció.* Budapest, NKE VTKI. 6.

8 Grosschmid Béni – más néven: Zsögöd Benő – (1905): *Magánjogi előadások. Jogszabálytan.* Budapest, Athenaeum.

9 Lábady Tamás (2000): *A magyar magánjog (polgári jog) általános része.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 188.

hogy a jogszabály címzettjeit a jogszabály által meghatározott úton tartsa, illetve amennyiben a norma címzettjei letértek a jogszabály által meghatározott útról, visszaterelje őket arra, továbbá a letérőket kedvezőtlen következményekkel sújtsa.

2. A közigazgatási jogi szankció

Csakúgy, mint minden jogszabály, a közigazgatási jogi jogszabályok is akkor tudják betölteni rendeltetésüket, ha az előírt, a címzettek számára kötelező magatartási normák érvényesülnek, és amennyiben azokat megszegik, a jogsértőkkel szemben szankciót, joghátrányt lehet alkalmazni, amely végső soron ki is kényszeríthető.[10] *A közigazgatási jogi szankció a jogszabályban arra feljogosított, közigazgatási feladatot ellátó szerveknek a megfelelő eljárásban alkalmazott, hátrányt okozó aktusa, amely a címzett közigazgatási jogilag releváns, normaellenes magatartására reagál és szükség esetén állami közhatalommal is kikényszeríthető.*

2.1. A közigazgatási jogi szankciók célja, rendeltetése, funkciói

A jogelmélet általában egyetért abban, hogy a jogi szankcióknak a funkcionális osztályozás eredményeképpen mindenekelőtt kettős célja van, a helyreállítás *(reparáció),* illetve a jogellenes magatartás megtorlása *(represszió).*[11] Az egyes jogterületek, illetve jogágak körében a magánjog inkább a helyreállító, reparatív szankciókat részesíti előnyben, ezzel szemben a büntetőjog inkább a represszió alkalmazza szankcióként az elkövetők megbüntetésére.

A közigazgatási jogi szankció elsődleges célja a jog érvényre juttatása. *Közigazgatási jogi szankciónak az a szankció* tekinthető, *amelyet közigazgatási jogi normában szabályoznak,* továbbá amelynek célja, hogy a közigazgatási jog szabályait érvényre juttassa, illetve *a közigazgatás-ellenes magatartást szankcionálja,* hiszen a közigazgatási jogi szankció kiemelkedő jelentőségű az államhatalom érvényesítése szempontjából is.[12] Mint azt a tankönyv jogforrástan témakörénél részleteiben tárgyaljuk, közigazgatási jogi normát nem csupán a közigazgatás alkot. Így a közigazgatási jog szabályozási tárgykörébe tartozó, a Parlament által elfogadott törvényekben megfogalmazott állami akarat be nem tartását is közigazgatás-ellenesnek tekinti a jogalkotó, a közigazgatási jogi szankció e normák megsértésére is reagál. *Ex lege szabályozásról* beszélünk akkor, ha a *jogi norma címzettjei önkéntesen követik előírásait.* Ez a szabályozás abban az esetben lehet hatékony, ha a közigazgatás ellenőrzi a jogalany(ok) önkéntes jogkövető magatartását, és abban az esetben alkalmaz szankciót, ha a címzettek magatartása a jogszabályban előírtaktól eltér. A táblázatból is láthatjuk, a közigazgatás eltérő tevékenységekkel, de mindig jelen van a jogi norma érvényre juttatásának folyamatában.

---

10 Árva Zsuzsanna (2013): Közigazgatási jogi szankció. In Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett: *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész II.* Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.

11 Például Madarász 1989; Nagy 2013; Szatmári 1961.

12 Temesi 2007. 239–265.

9. táblázat

A jogi norma érvényre juttatásának folyamata

A jogalkotó megalkotja a jogszabályt.
↓
A közigazgatás ellenőrzi a jogi normában foglaltak betartását. (Követik-e önkéntesen a jogot?)
↓
Ha a címzettek nem tartják be a jogi normában előírtakat,
↓
az arra feljogosított közigazgatási szerv eljár: figyelmeztet, felszólít stb., végső esetben egyedi döntésben szankciót szab ki.

Forrás: saját összeállítás

De nem csupán a közigazgatási jogszabályok rendelkezéseinek megsértése minősül *közigazgatás-ellenes magatartásnak,* hanem az is, *ha a címzettek nem tartják be a közigazgatási hatóság jogszabályon alapuló, konkrét ügyben hozott egyedi döntésében foglalt magatartási szabályokat.* Ezek a magatartási szabályok lehetnek kötelezettségek, különböző előírások, tilalmak, korlátozások. A jogellenes magatartás pedig megnyilvánulhat aktív tevékenységben, valaminek a megtételében, de valamilyen kötelezettség elmulasztásában is.[13] Ez a jogalkalmazás útján megvalósuló jogérvényesítés, amelyben a jog érvényesüléséhez szükséges a közigazgatás aktív közreműködése. A folyamat a következő:

10. táblázat

A jogalkalmazás útján megvalósuló jogérvényesítés

A jogalkotó megalkotja a jogszabályt.
↓
A közigazgatás jogszabályon alapuló jogalkalmazói aktust bocsát ki – hivatalból vagy kérelemre –, amelyben közvetíti a jogalkotói akaratot.
↓
A közigazgatás ellenőrzi az aktusban előírtak betartását.
↓
Ha az aktus címzettje nem az aktusban foglaltaknak megfelelő magatartást tanúsítja,
↓
az arra feljogosított közigazgatási szerv egyedi döntésben szankciót szab ki.

Forrás: saját összeállítás

[13] Kilényi 2008. 13–17.

A leírtakat kiegészítve és a szankciótani irodalomban foglaltakat összegezve, *a közigazgatási jogi szankciók funkciói* a következők:

- jogérvényesítő funkció,
- prevenciós funkció (generális és speciális),
- represszió funkció,
- kártérítési funkció,
- a szankció mint a jogsértés ára.[14]

A *jogérvényesítő funkcióról* a közigazgatás-ellenesség kapcsán már szóltunk, ehelyütt azt tesszük hozzá, hogy a közigazgatási jog jogérvényesítő funkciója azért is kiemelkedő szerepet tölt be, mert a közigazgatás az állami akarat megvalósulását, érvényesülését közvetíti, valósítja meg.

A *prevenciós funkciót* elsősorban a büntetőjog kapcsán szoktuk említeni. A közigazgatási jog tekintetében hasonló szerepet tölt be, amennyiben a generális (általános) prevenció azáltal tartja vissza a jogszabályok címzettjeit a jogsértő magatartástól, hogy a tételes jogban megjelenik a szankció (ez az elvont vagy tételezett szankció). Például ha tudjuk, hogy meghatározott sebességtúllépésért sok tízezer forintos bírságot ír elő szankcióként a jogszabály, ez visszatart minket a gyorshajtástól még akkor is, ha egyébként biztonságosan lehetne fokozott sebességgel haladni egy adott útszakaszon. Illetve az is generális prevenciónak minősül – vagyis bárki számára visszatartó erőt képvisel(het) –, ha tudomásunk van róla, hogy konkrét jogsértővel vagy jogsértőkkel szemben ki is szabta a hatóság a konkrét szankció(ka)t (ez a konkrét vagy realizált szankció), és ennek ténye visszatart, elrettent minket a normaszegéstől. Speciális (egyéni) prevencióról beszélünk, ha a realizált szankció a konkrét címzettet – aki ellen kiszabták – tartja vissza az ismételt jogsértéstől. Erre pedig az a példa, ha mi követtük el a gyorshajtást, ellenünk szabták ki a súlyos szankciót, és ennek hatására a későbbiekben tartózkodni fogunk a hasonló jogellenes magatartástól, annak megismétlésétől.

A *represszió funkció* a jogsértés megtorlását célozza. Mint említettük, a represszió kapcsán elsősorban a büntetőjogra asszociálunk. A represszió, a megtorlást a bűncselekmény elkövetőivel szemben el is várja a társadalom többsége. Ugyanakkor azt tapasztalhatjuk, hogy a közigazgatási jogi normák megsértéséhez nem kapcsolódik olyan mértékű – vagy adott esetben semmiféle – társadalmi rosszallás. Például ha valaki a megengedettnél kissé nagyobb sebességgel halad a gépkocsijával, megsérti a KRESZ szabályait, így közigazgatás-ellenes magatartást tanúsít. Ám mivel balesetet nem okoz, nem is veszélyeztet senkit, nem is valószínű, hogy általános társadalmi rosszallást vált ki cselekedete. Azonban ha a közlekedési szabályok súlyos, szándékos megsértése révén – például drog hatása alatt a megengedett sebesség kétszeresével kanyarodva – mások életét oltja ki, biztos, hogy cselekményét egységesen elítéli a közvélemény.

A *kártérítési funkció* azt a célt hivatott megvalósítani, hogy a jogsértő fizesse meg az okozott kárt, vagy legalábbis annak egy részét. Az anyagi jogi bírságok ezt a célt szolgálják. Azonban például ha egy jogi személy óriási összegű vagy pénzértékben nehezen kimutatható, évtizedes regenerálódást igénylő környezeti kárt okoz, aligha állítható ezzel

[14] Nagy 2013. és Árva 2013.

párhuzamba a számára kiszabott – a közvélemény számára gyakran egyébként igen csekély mértékűnek tűnő – szankció.

A *szankciót* bizonyos esetekben tekinthetjük úgy, *mint a jogsértés árát.* Ezekben az esetekben a jogsértő tulajdonképpen a szankcióval (tipikusan bírság formájában történő megfizetésével) mintegy „megváltja" a jogszerű állapotot. Így például ha nem az építési engedélyben foglaltaknak megfelelően építette fel az építtető az épületet, építésügyi bírság ellenében megkaphatja a fennmaradási engedélyt.

2.2. A közigazgatási jogi szankció meghatározására tett elhatárolási kísérletek

Madarász Tibor szerint *az államigazgatási szankciótanban a szankció nem elsősorban mint a jogellenes magatartásért viselt felelősség következménye kell, hogy szerepeljen, hanem elsősorban mint az állam eszköze, mégpedig a jog társadalmi hatásmechanizmusa elemeként.*[15]

Kérdés, hogy a közigazgatási jogi szankció fogalmi meghatározásához – amelyről Madarász Tibor azt írta, hogy „…fogalmunkra minden tudományos igényt kielégítő, hibátlan definíciót adni aligha lehet"[16] – eljuthatunk-e a közigazgatási jogi szankció egyrészt *normatív,* másrészt *szervi elhatárolása* útján, amelyek során jórészt negatív megközelítéseket alkalmazunk.

Egyrészt megvizsgálhatjuk azt, hogy a közigazgatás csak közigazgatási jogi szankciót szabhat-e ki. Erre a feltevésre a válasz nemleges. Hiszen a közigazgatási szervek közigazgatási tevékenységük során nem csupán közigazgatási jogi szankciókat szabnak ki: *nem minden, a közigazgatás által kiszabott szankció közigazgatási jogi szankció.*[17] A közigazgatás tevékenysége az élet szinte minden területére kiterjed.[18] Ebből a szerteágazó tevékenységből is következik, hogy a közigazgatás nem csupán közigazgatási jogot, közigazgatási jogi normát alkalmaz, hanem más jogág szabályait is, következésképpen más jogág szankcióit is alkalmazza. Azt a tényt, hogy a közigazgatás más jogág szabályait, illetve szankcióit is alkalmazza, az teszi lehetővé, hogy a jogrendszer egységes egészet alkot, és ugyanígy összetartozó egységet alkot a „különböző állami szervtípusok tevékenysége is."[19] Így például ha a közigazgatási szerv szerződik egy másik jogalannyal, aki megszegi szerződéses kötelezettségeit, jóllehet a polgári jog szabályai szerint érvényesítheti igényét a bíróság előtt éppúgy, mint bármely más jogalany, ez nem szankciótani kérdés. De ettől eltérően, kivételesen maga a közigazgatási szerv is megállapíthat kártérítésre kötelezést, amely már *polgári jogi szankció.* Más esetekben saját alkalmazottja tekintetében a közigazgatásnak, a közigazgatási szervnek a közszolgálati jog vagy a munkajog szankcióinak alkalmazására van lehetősége, és a közszolgálati törvény(ek) rendelkezéseit kiegészíthetik a munkajogi szabályok, így a *munkajogi szankciók* alkalmazása. Ennek legalábbis fennáll az elvi lehetősége. Így például a korábbi

---

15 Madarász 1989. 70–101.

16 Madarász 1989. 70–101.

17 Madarász 1989. 70–101.

18 Lőrincz Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest, HVG-ORAC. 15–16.

19 Szatmári Lajos (1961): *A bírság a magyar államigazgatásban.* Kandidátusi disszertáció, Budapest. 35.

köztisztviselői törvényben[20] nem szabályozott kérdések tekintetében az akkor hatályos munkatörvénykönyvet[21] kellett alkalmazni háttérjogszabályként. A Kttv.-be azonban implikálta a jogalkotó a releváns általános munkajogi rendelkezéseket is. De alkalmazhat a közigazgatás *pénzügyi jogi szankciót* is, amikor az adóhatóság adóbírságot szab ki, vagy a költségvetési szabályokat alkalmazzák. A büntetőjogi szankciók kérdése némileg problémás terület, de a szabálysértési jog egyes tényállásai kapcsán a közigazgatás bizonyos *büntetőjogi jellegű szankciók* alkalmazására is rendelkezik lehetőséggel, különösen az utóbbi évtizedek dekriminalizációs tendenciái okán. Így például „Aki a közúti közlekedés szabályainak megszegésével másnak vagy másoknak gondatlanságból súlyos testi sértést okoz, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő."[22]

Újabb elhatárolási szempont lehet, hogy a *közigazgatási jogi szankciókat nem kizárólag közigazgatási szervek alkalmazhatják.* Közigazgatási jogi szankciók kiszabásában egyéb, nem a közigazgatás szervezetrendszerébe tartozó szervek is részt vehetnek, így egyes *paraadminisztratív szervek* vagy akár *bíróságok.* A paraadminisztratív szervek úgynevezett kvázi közigazgatási szervek, amelyek jogszabályi felhatalmazás alapján rendelkezhetnek hatósági jogkörrel. Így például közintézetek, szakmai kamarák is szabhatnak ki közigazgatási jogi szankciókat. A bíróságok jogalkalmazására pedig a büntetőjog és a közigazgatási jog mezsgyéjén elhelyezkedő szabálysértési jog egyes tényállásai esetén kerülhet sor. Ennek megfelelően csak a bíróságok dönthetnek az elzárással is büntethető szabálysértési ügyekben, hiszen ezekben az esetekben a személyi szabadság megvonásáról van szó, amelyről jogállamban – a feltételek fennállta esetén – csak a független igazságszolgáltatás hozhat döntést.

Más megközelítésből, ismét újabb elhatárolási szempontként jelentkezik, hogy a *közigazgatási jogban* szabályozott kötelezettségek *megsértését más jogágak is szankcionálhatják.* Továbbá – és itt átfedés mutatkozik az előző bekezdésben említettekkel – e szabályok érvényre juttatásában a bíróságok mint jogalkalmazók is közreműködnek. Itt visszautalunk az előző példára, azokra az esetekre, amikor közlekedési szabályok súlyos megsértése esetén a büntetőjog eszközeivel szükséges fellépni. Az elkövető a közigazgatási jogban szabályozott közlekedési szabályokat (KRESZ-t) sérti meg, de a jogsértésre vonatkozó tényállást a büntetőjog rendezi (a Btk. a cselekményt vétségként minősíti), és a büntetőjogi szankcióról – hiszen bűncselekmény valósul meg – a bírósági jogalkalmazás folyamán születik meg a döntés ítélet formájában. Jóllehet a közigazgatás tevékenysége során túlnyomó többségében közigazgatási jogi szankciót alkalmaz, és – másik oldalról – a közigazgatási jogi szankciók nagy részét közigazgatási szervek szabják ki, mégis, a leírtakat összegezve megállapíthatjuk, hogy az elhatárolási kísérletek azt bizonyítják, önmagukban nem vezetnek egyértelmű eredményre. Sem a jogi norma szempontjából (normatív), sem a szervi szempontú elhatárolás nem alkalmas arra, hogy pontosan meghatározzuk, mit jelent a közigazgatási jogi szankció.[23]

---

20 A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. tv. (Ktv.)

21 A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. tv. (Mt.)

22 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.) 235. § (1) Közúti baleset okozásának tényállása.

23 Madarász 1989.; Szatmári 1961.

2.3. A közigazgatási jogi szankció tartalmi meghatározása, fogalmi elemei

A jogi szabályozás akkor működőképes, ha a jogellenes magatartásnak következménye van. Jogelméleti megközelítésben a szankció rendeltetése az, hogy a jogszabályok címzettjeit visszakényszerítse a jogszabály által meghatározott útra, illetve a letérőket kedvezőtlen jogkövetkezményekkel sújtsa. A szankció a jogérvényesítés eszköze, hátrányos jogkövetkezményt jelent, amelyet a jogalkotó a jogi normában, illetve a jog alkalmazására jogosult szerv helyez kilátásba arra az esetre, ha a jogi normában foglaltakat megsértik. Láttuk, hogy a közigazgatási jogi szankció meghatározása nem egyszerű feladat. Tekintsük át, melyek azok a lényeges fogalmi elemek, amelyek a közigazgatási jogi szankció tartalmának meghatározásához elvezetnek![24]

A közigazgatási jogi szankció jogellenes magatartásra reagál

A jogszabályok arra az esetre határoznak meg szankciót, ha a címzettek nem tesznek eleget a jogban előírtaknak. A szankció alkalmazásának minden esetben elengedhetetlen feltétele a *jogsértő magatartás* tanúsítása, illetve természetesen az, ha a közigazgatás ellenőrzése során észleli a jogellenes magatartást.

A *jogsértés kétféle módon* történhet:

1. Az első esetben a jogi norma előírja a követendő magatartást, amelyet az esetek többségében a norma címzettjei *önkéntes jogkövetéssel* betartanak. Ha nem valósul meg az önkéntes jogkövetés, nem követik a jogi előírásokat, és ez a már említett módon a *közigazgatás tudomására jut,* szankció kiszabására kerül sor. Ez az úgynevezett ex lege szabályozás. Például ha nem megyünk át az úttesten a piros lámpánál, vagy nem tépjük le az erdőben a védett hóvirágot, az ezekre a törvényi tényállásokra vonatkozó szabályokat betartjuk.
2. A másik esetben a jogi normák érvényesüléséhez a közigazgatási szerv aktív közreműködésére van szükség: a jogi *normában előírt kötelezettségeket a jogalkalmazó szerv konkretizálja* az adott esetre vonatkozóan. A jogalkalmazás során a hatóság *aktust bocsát ki* – például egy hatósági határozatot – és a közigazgatási aktus címzettjének kötelezettsége az abban foglaltak betartása. Ellenkező esetben szankció kiszabására kerül sor. Ez a *jogalkalmazói tevékenység útján megvalósuló jogérvényesítés.* Így például a hatóság ellenőrzi, hogy a kiadott építési engedélynek megfelelően épült-e fel az építmény.

A közigazgatási jogi szankció hátrányt okoz

Minden közigazgatási jogi szankció hátrányt okoz, de nem minden közigazgatás által okozott hátrány szankció. A mondat értelmezéséhez vissza kell nyúlnunk a közigazgatási jogi szankció fogalmi elemei felsorolásában az első elemhez, ahhoz, hogy a közigazgatási jogi szankció mindig jogellenes magatartásra reagál. Ezt azért fontos kiemelnünk itt is, mert

[24] Madarász 1989. 70–101.

a közigazgatás tevékenysége során úgy is okozhat hátrányt, hogy az nem jogellenes magatartás következménye. A tankönyv *Aktustan* című részében megismerkedünk az onerózus aktus fogalmával. Az aktusok a közigazgatás jogi hatás kiváltására alkalmas cselekményei. Az onerózus aktus mindig hátrányos jogi hatást vált ki. A hátrányos jogi hatást kiváltó (onerózus) aktusok köréből pedig csak azok minősülnek szankciónak, amelyeket a hatóság jogellenes magatartásra reagálva szab ki, tehát arra reagálva, hogy a címzettek nem tartották be a jogi normák vagy a jogalkalmazás során (megelőzőleg) kibocsátott aktusok előírásait. Korábbi példánkat folytatva, a hatóság aktust bocsát ki, határozatban engedélyezi egy létesítmény előírtak szerinti megépítését, de az építtető a későbbiekben eltér a határozatban foglaltaktól. Erre a jogellenességre reagálva a hatóság a szankciót egy onerózus aktus formájában szabja ki, vagyis határozatot hoz arról, hogy esetleg bizonyos összeg – bírság – megfizetése mellett engedélyezik a megépült létesítmény fennmaradását. Fennmaradási engedélyt adnak ki, így *a szankciót mint a jogsértés árát* szabják ki, vagy súlyosabb esetben lebontatják a létesítményt (ez egy *represszív szankció*). A példában az onerózus aktus (a bírság fizetésére, illetve a lebontásra kötelező határozat) szankció, mert jogsértő magatartás következtében szabták ki. Ha a hatóság azért hoz határozatot az épület lebon(ta)tásáról, mert annak állapota veszélyes a járókelőkre, ez is onerózus aktus, mert a tulajdonosnak hátrányt okoz, de nem szankció, mert nem történt normaszegés. Madarász Tibor szerint az onerózus aktusok és a szankciót megállapító aktusok közötti fontos különbség, hogy a szankció kiszabása során, akármilyen hátrányt is okoz a törvényesen eljáró közigazgatás a jogsértésre reagálva, a kárért kártalanítás semmilyen körülmények között nem jár. Amennyiben az onerózus aktus nem jogellenességre reagál, tehát nem szankció, de vagyoni vagy erkölcsi kárt okoz az érintettnek a közérdekűség miatt, a közigazgatás kártalanítási kötelezettségét mindig vizsgálni kell.

A szankció által okozott hátrány többféle jellegű lehet:[25]

- *Vagyoni hátrány,* amelynek kiszabása a közigazgatási jogban leggyakrabban fordul elő. Ilyenek lehetnek például a különböző bírságok, egy – a külföldieknek csillagászati áron számlázó – üzlet, vagy a higiéniai szabályokat semmibe vevő módon működő húsüzem bezárása, valamely megélhetést biztosító tevékenységtől eltiltás stb.
- *Személyi hátrány.* A személyi hátrány természetes személyek esetében értelmezhető, mert a személy szabadságának korlátozását valósítja meg. Ilyen a személyi szabadságot korlátozó szankció például az előállítás vagy a stadionból kitiltás (amely utóbbi bűncselekmény, illetve szabálysértés is lehet a cselekmény súlyossága függvényében). A személyi hátrányt okozó közigazgatási jogi szankciót fontos elkülönítenünk a bírósági jogalkalmazás során kiszabható – a büntetőjog hatálya alá tartozó – személyi szabadság megvonásától (például börtönbüntetés), amely bűncselekmény elkövetésére reagál.
- *Jogi hátrány.* A jogi hátrány a jogalanyt korábban megillető vagy számára nem tiltott jogosultság elvesztését jelenti. Így például ha az „úrvezetőnek”[26] bevonják a vezetői engedélyét, vagy a horgászt eltiltják bizonyos időre az állami horgászjegy váltásától.

---

25 Temesi István (2013): Szankció és felelősség. In Temesi István szerk.: *A közigazgatás funkciói és működése.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. 122–165.

26 Régies kifejezéssel olyan személy, aki rendelkezik jogosítvánnyal, de nem jövedelemszerzési/megélhetési célzattal vezet járművet.

Egyes esetekben annak megítélése, hogy a szankció vagyoni vagy személyi hátrányt okoz-e címzettjének, változó lehet, illetve nehezen választható ketté. Inkább az az uralkodó nézet, hogy nem jogi, hanem vagyoni hátránynak minősül, illetve tekintendő, ha például a személyfuvarozásból élőnek vonják be a vezetői engedélyét. Azonban természetesen a hátrány ezekben az esetekben kettős: egyben jogi és vagyoni is. Éppígy ha az orvost tiltják el hivatása gyakorlásától vagy a kamionsofőr jogosítványát vonják be, a szankció jogi és vagyoni hátrányt is okoz, hiszen a működéshez való jogtól fosztják meg az érintetteket, miáltal vagyoni kárt is okoznak számukra (és az okozott hátrány szempontjából ez utóbbi a jobban érzékelhető).

A közigazgatási jogi szankció kikényszeríthető közhatalommal

Az Alaptörvény C) cikk (3) bekezdése arról rendelkezik, hogy „Az Alaptörvény és a jogszabályok érvényre juttatása érdekében kényszer alkalmazására az állam jogosult." A közigazgatási szervek az állam nevében járnak el, állami akaratot, érdeket érvényesítenek, olyan döntéseket hozhatnak, amelyek a társadalom tagjait kötelezik, jogosítják, tiltanak valamit számukra, tehát közhatalmat gyakorolnak. E *közhatalom-gyakorlás* a jog által meghatározott esetekben és módon *kényszer alkalmazásával is járhat.* Csakúgy, mint az előző bekezdésben, a hátrány okozásánál, a kényszer alkalmazásánál is fontos szem előtt tartanunk, hogy a kényszer alkalmazása csak abban az esetben tekinthető a közigazgatási jogi szankció fogalmi (tartalmi) elemének, amennyiben az jogsértésre reagál.

A kényszer alkalmazásának kilátásba helyezésével a jogalkotó célja, hogy visszatartsa a címzetteket a jogellenes magatartástól (prevenciós cél). Természetesen az esetek nagy részében nem a szankciótól való félelem az, amely a társadalom tagjait visszatartja a jogsértéstől, hanem önkéntesen követik a jogot, mert egyetértenek a jogszabályokban foglalt célokkal. Például, biztonságuk érdekében nem fürdenek tiltott (veszélyes) helyen a Dunában, egy bányatóban vagy a közegészségügy fenntartása, a gyermekek egészségének megóvása érdekében nem viszik kutyájukat a játszótérre sétáltatni. Arra az esetre azonban, ha nem történik jogkövetés, és a hatóság közigazgatási jogi szankciót szab ki, a szankcióban foglaltaknak a címzettek kötelesek eleget tenni. Ha nem ez történik – például nem fizetik be a bírságot, nem jelennek meg a hatóság többszöri idézése és szankció kilátásba helyezése ellenére sem az előírt módon a hatóság előtt –, a közigazgatás közhatalmi eszközökkel, szigorúan a jog által előírt módon és mértékben, kényszert vehet igénybe. A jogszerűséget garantálják azok a rendelkezések, amelyek a modern jogállami közigazgatás működését a jog által előírt korlátok és keretek körében meghatározzák. A közigazgatási szervek köréből a kényszer alkalmazására példaként hozhatjuk a rendőrség tevékenységét, amelyet a rendőrségi törvény[27] szabályoz. De a civil közigazgatási szervek is alkalmazhatnak a jogszabály felhatalmazása alapján kényszert például a végrehajtás során, amely a közigazgatási hatósági eljárás harmadik – feltételes – szakasza. A kényszerítés adott esetben fizikai kényszert is jelenthet (mint például a tanú elővezetése).

Madarász 1989-es munkájában az állami kényszer legenyhébb változatának minősíti a hatósági kényszert, amely „…az állami közhatalmat gyakorló állami szerv olyan

[27] 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről.

fellépése, amelynek keretében cselekménye a címzett számára törvényes eszközökkel el nem hárítható, kötelező magatartást szab meg, rendszerint valamely vagyoni jellegű kötelezéstartalommal." Idesorolja a bírságot jogerősen kiszabó határozatot, amely „funkcióját tekintve szankcióalkalmazás, a cselekvés módja tekintetében pedig kényszerítő cselekvés." Amennyiben az érintett önkéntes jogkövetéssel befizeti a bírságot, a szankcióba látensen belefoglalt kényszerítés nem kerül felszínre. Ha azonban nem, akkor letiltásra vagy lefoglalásra kerül sor, amikor is a kényszerítés már felszínre kerül, törvényes eszközökkel az érintett azt megakadályozni nem tudja.[28]

A közigazgatási jogi szankciót közigazgatási szervek alkalmazzák

Alapesetben a közigazgatási jogi szankciókat a közigazgatási szervek alkalmazzák azokkal a címzettekkel szemben, akik a közigazgatási jog előírásait megsértik. Ezt a mondatot azonban pontosítani szükséges. Egyrészt nem minden közigazgatási szerv jogosult szankció alkalmazására. Nem minden közigazgatási szerv rendelkezik hatósági jogkörrel, csak azok, amelyeket ezzel a jogszabály felruház. Márpedig a közigazgatáson kívüli jogalanyok tekintetében csak hatósági jogkörrel felruházott szervek járhatnak el. Az ilyen jogosultságokkal nem rendelkező szervek kizárólag a közigazgatás szervezetrendszerén belül, valamint egy meghatározott szerven belül – belső igazgatásuk során – alkalmazhatnak szankciót, például közszolgálati jogi szankciót. Másrészt a szervi elhatárolási kísérletnél láttuk, hogy közigazgatási jogi szankciót nem csupán az úgynevezett „közvetlen közigazgatás" szervei (tehát a hagyományos közigazgatási szervek) szabhatnak ki, hanem a „közvetett közigazgatás"-ba tartozó kvázi közigazgatási vagy más néven paraadminisztratív szervek is, amelyeket a közigazgatási eljárási törvények hatalmaznak fel hatósági jogkörökkel. Ezek a szervek széles körű autonómiával rendelkeznek, „már szinte a magánszféra részének tekinthetők saját szabályrendszerrel".[29]

A közigazgatási jogi szankciót szabályozott eljárásban alkalmazzák

Jogállamban garanciális jelentőségű, hogy a közigazgatási hatóság a *szankció alkalmazása során* nem csupán az *anyagi jog,* de az *eljárási jog* szabályainak betartására is kötelezett. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.), illetve az e jogszabályt felváltó, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) – amely 2018. január 1-jén lép hatályba –, valamint a különös eljárásokat rendező jogszabályok is tartalmaznak rendelkezéseket e tekintetben. De erre köteleznek a vonatkozó nemzetközi és európai jogi kötelezettségeink is.

---

28 Madarász 1989. 70–101.

29 Temesi 2007. 239–265.

3. A közigazgatási jogi szankciók tipizálása

A közigazgatási jogi szankciókat számos szempont szerint csoportosíthatjuk. Katalogizálásuk az állandóan változó joganyag miatt szinte reménytelen vállalkozás.[30] A legfontosabb csoportosítási szempontok szerinti szankciófajták a következők.

3.1. Anyagi jogi és eljárásjogi szankciók

Ez az osztályozás aszerint történik, hogy milyen jogi normák megsértésére reagál a szankció.

Eszerint megkülönböztetünk anyagi jogi szankciókat és eljárásjogi szankciókat. Az *anyagi jogi szankciók anyagi jogi normák megszegésére reagálnak,* tehát ha a címzettek például valamilyen kötelezettséget nem teljesítenek, tiltást figyelmen kívül hagynak, az anyagi jogi szankció kiszabását vonhatja maga után. Az anyagi jogi szankciók köre igen széles, hiszen rengeteg anyagi jogi normacsoport létezik a legkülönfélébb jogviszonyok szabályozására. Az anyagi jogi szankciók körében az anyagi jogi bírságokat, jogosultságok elveszítését, de a személyes szabadság korlátozását is megemlíthetjük, amelyekre már láttunk példákat. A vonatkozó irodalom az anyagi jogi szankciók körébe sorolja a *végrehajtási szankciókat.* Jóllehet a végrehajtás – tehát azok az intézkedések, amelyeket a közigazgatási szervek a határozatokban foglaltak végrehajtása érdekében tehetnek – a közigazgatási hatósági eljárás harmadik szakaszának tekintendő, és mint ilyet az eljárási törvények szabályozzák. Mégis, annak okán, hogy – míg az eljárási szankciók a közigazgatási hatósági eljárásban a határozat megszületése előtt alkalmazhatók, ha annak szabályait megsértik – a végrehajtás a határozatban foglalt kötelezettségek, tehát anyagi jogok realizálását szolgálja, így anyagi jogi szankció.[31] Szintén a közigazgatási anyagi jogi szankciók körébe soroljuk a *szabálysértéseket.* A 2012 óta hatályos szabályozás szerint a szabálysértések körébe az úgynevezett bagatell bűncselekmények tartoznak, míg az igazgatási szabálysértésekre a közigazgatási hatósági eljárási törvény bírságolási szabályai vonatkoznak. Ismét másik – jelentős – csoportját képezik az anyagi jogi szankcióknak a *speciális anyagi jogi szankciók,* amelyek körében az egyes igazgatási ágazatokba tartozó *speciális ágazati bírságokat* nevesítjük. A közigazgatás felügyeleti tevékenységéhez kapcsolódik a *felügyeleti bírság* mint anyagi jogi szankció. *Igazgatási korlátozások* összefoglaló névre hallgatnak azok a nem bírság jellegű anyagi jogi szankciók, amelyeket a közigazgatás és ágazatai alkalmaznak a jogellenes magatartások szankcionálására. Ilyenek például az eltiltó, helyreállító, korrekciós szankciók, mint például az üzlet bezárása, tevékenységtől eltiltás, elkobzás, eredeti állapot helyreállítására kötelezés stb.[32] Sajátos kategóriát képeznek azok a *szankciók,* amelyeket nem a normatív szabályozás megsértése okán, hanem a jogalkalmazó által kibocsátott, *egyedi* esetre vonatkozó *aktusban foglaltak megsértése miatt* szab ki a jogalkalmazó közigazgatási hatóság. Madarász Tibor ezeket a szankciókat az anyagi jogi szankciók körébe sorolja azzal az indokolással, hogy az egyedi közigazgatási határozat valamely anyagi jogi normaegyüttes alkalmazásával jött létre. (Kivételt képez ez alól a diszkrecionális jogkörben hozott döntések

---

30 Nagy 2013. 259–293.

31 Madarász 1989. 70–101.; és Nagy 2013. 259–293.

32 Temesi 2012. 122–165.

egy része.)[33] Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény (Ákr.) hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárás során megállapított jogszabálysértések, az úgynevezett közigazgatási szabályszegések esetén a közigazgatási hatósági ügyben érdemi döntéssel kiszabható jogkövetkezményekről, mint közigazgatási szankciókról új szabályozás született (2017. évi CLXXIX. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről). A törvény meghatározása szerint e közigazgatási jogi szankciók: a figyelmeztetés; a közigazgatási bírság; az elkobzás és a jogszabályban meghatározott, egyéb szankció.

Amint már említettük, az *eljárásjogi szankciók az alaki jogi normák és az azok alapján hozott jogalkalmazói döntések megsértésére reagálnak.* Az alaki jogi normákon alapuló eljárásjogi szankciókról a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.), az e törvényt felváltó, általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.), valamint a különös eljárási jogszabályok rendelkeznek. Ebbe a körbe tartoznak továbbá azok az eljárási jogi szankciók, amelyeket azért szab ki a hatóság, mert a címzett az eljárási jogon alapuló egyedi közigazgatási határozatban foglaltakat nem tartotta be: így például ha valaki nem jelenik meg az aktusba foglalt idézésre. Az eljárásjogi szankciók körében túlnyomó többségében szintén bírságokat találunk, de a személyes szabadság korlátozására is sor kerülhet a közigazgatási hatósági eljárás szabályainak megsértése esetén (például az elővezetés).

3.2. A közigazgatási jogi szankciók kifejtett hatás szerinti csoportosítása

E csoportosítás szerint *elvont vagy tételezett,* valamint *konkrét vagy realizált szankciót* különböztetünk meg, amint azt a szankciók által betöltött funkciók kapcsán már említettük a szankció prevenciós jellege kapcsán (ki miért tartózkodik a gyorshajtástól).

Legegyszerűbben úgy fogalmazhatunk, hogy *elvont vagy tételezett szankcióról* akkor beszélünk, *ha a szankciót nem alkalmazzák.* A szankció a jogszabályi rendelkezésekben megjelenik a jogellenes magatartás következményeként (a tételes jogban, ezért tételezett), de nem valósul meg az a tényállás, amely esetén ki kellene szabni, mert nem történik jogellenes magatartás. Vagy azért, mert a címzettek önkéntes jogkövetésének oka, hogy egyetértenek a jogszabályban foglaltakkal (nem lépnek a fűre tiltott helyen, mert óvják a környezetet), vagy azért, mert tartanak attól, hogy a „Fűre lépni tilos!" tábla figyelmen kívül hagyása szankciót von maga után. De ide tartozik az az eset is, amikor a hatóság egyedi határozatába foglalják a követendő magatartást a jogszabályok alapján. Jóllehet ennek a határozatnak van konkrét címzettje, a konkrét címzett számára kiadott aktusban (például a már említett építési engedélyben) foglaltaktól való eltérés esetére a szankció szintén tételezett, a hatályban lévő jogszabályokban foglaltaknak megfelelően, tehát nem az aktus címzettjére szabott. Így ha eltér a határozatban közölt, az építésre vonatkozó előírásoktól, a tételes szankció mértékének megfelelő konkrét szankcióra számíthat. Tehát az elvont szankciónak nincs konkrét címzettje, csak általában az emberek vagy azok egy csoportja, és a jog vagy önkéntes jogkövetéssel vagy prevenciós céljának megvalósulásával érvényesül, amint a táblázatban látjuk.

[33] Madarász 1989. 70–101.

11. táblázat

Szemléltető táblázat az elvont vagy tételezett szankcióhoz

A jogi norma vagy egyedi jogalkalmazói aktus előírásainak megszületése = elvont/tételezett szankció.
↓
A norma címzettjei önkéntesen követik jog előírásait (bármilyen indíttatásból).
↓
Az arra feljogosított közigazgatási szerv esetleg ellenőriz, de mindent rendben talál.

Forrás: saját összeállítás

Konkrét vagy realizált szankcióról beszélünk, *ha a jogsértés megvalósul,* a közigazgatási *hatóság* erről tudomást szerez, és *szankcióval sújtja a jogellenes magatartást.* Ebben az esetben a szankciónak konkrét címzettje van, az(ok) a természetes vagy jogi személy(ek), aki vagy akik nem tartották be a jog előírásait, mint az alábbiakban láthatjuk.

12. táblázat

Szemléltető táblázat a konkrét vagy realizált szankcióhoz

A jogi norma vagy egyedi jogalkalmazói aktus előírásainak megszületése = elvont szankció.
↓
Jogsértés történik.
↓
A közigazgatási szerv tudomást szerez a jogsértésről (tipikusan ellenőrzése során).
↓
Konkrét/realizált szankciót szab ki egyedi közigazgatási aktusban.

Forrás: saját összeállítás

3.3. Szubjektív és objektív szankciók

A tankönyv felelősségről szóló részében részletesen tárgyaltuk a szubjektív, illetve az objektív felelősséghez kapcsolódó ismereteket, amelyek azonban a közigazgatási jogi szankció kapcsán is segítségünkre vannak. Mindazonáltal a közigazgatási felelősség és a közigazgatási jogi felelősség fogalmai nem tévesztendők össze, és mint láttuk, a szubjektív és az objektív szankció közötti különbség abban áll, hogy az elkövető tudatilag hogyan viszonyult a szankció alapját képező jogszegő magatartáshoz. Az *objektív*

szankciók esetében a szankció kiszabásához *elegendő* a jogsértés tényének megállapítása, tehát nem kell vizsgálni azt, hogy *a jogellenes magatartás* tanúsítójának milyen mértékben róható fel a jogellenes magatartás eredménye, vétkes-e vagy sem (szándékosan vagy gondatlanul járt-e el), és ha igen, milyen mértékben. Az objektív szankció alkalmazásának, és annak a ténynek az indoka, hogy az utóbbi évtizedekben ez a szankciófajta a közigazgatási jogban egyre nagyobb mértékben nyer teret, a jogérvényesítés kívánalmához köthető.

A *szubjektív szankciók* esetében a jogszabály a jogellenes magatartást tanúsítók tekintetében vizsgálni rendeli, hogy az elkövető tudati viszonya milyen volt a cselekményéhez, és mérlegel a felróhatóság/vétkesség fokát és mértékét illetően. Amennyiben a jogellenes magatartást tanúsító a vétkesség/felróhatóság enyhébb fokozatát tanúsította – *gondatlanul* járt el – enyhébb szankcióra számíthat, míg *szándékosság* esetén súlyosabbra. A szubjektív szankció esetében előfordul, hogy nem, illetve gyakori, hogy enyhébben rendeli szankcionálni a gondatlan elkövetést a jogalkotó, mint a szándékosat. Erre láttunk példát a *Felelősség* című fejezetben a közigazgatásban dolgozó tisztviselők esetére is. Míg a közigazgatási jog tekintetében általános tendencia, hogy az utóbbi évtizedekben egyre nagyobb mértékben nyernek teret az objektív szankciók, addig más jogágakban – így a büntetőjogban, vagy a polgári jogban – a szubjektív szankciókat alkalmazzák.

3.4. A szankciók csoportosítása az okozott hátrány szerint

Amint a korábbiakban tárgyaltuk, a szankciókat az általuk előidézett hátrány szempontjából *vagyoni, személyi,* illetve *jogi hátrány* okozása szerint osztályozhatjuk amellett, hogy egyes szankciók a különböző jellegű hátrányokat egyidejűleg is előidézhetik.

3.5. A címzettek szerinti csoportosítás

Ebben a körben aszerint csoportosítunk, hogy a szankció címzettje csak *természetes személy* lehet, avagy csak *jogi személy,* jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, illetve *mindkettő.* Az elsőre lehetnek példák a szabálysértési szankciók, amelyek természetes személyek esetében alkalmazandók, a másodikra a környezetszennyezést elkövető cég esetében kiszabott környezetvédelmi vagy egy bányatársasággal szembeni bányafelügyeleti bírság, a harmadikra állattenyésztési vagy állatvédelmi bírság stb.

3.6. Represszív és nem represszív (reparatív) szankciók

A represszív szankciók funkciója a represszió, a *megtorlás,* az elkövetők megbüntetése, illetve ennek révén a generális és a speciális *prevenció* (megelőzés). A nem represszív szankciók körében kivétel nélkül érvényesül, hogy nem az elkövetők megbüntetését célozzák. Ugyanakkor hozzá kell tenni, hogy e nem represszív szankciók körében nem feltétlenül minden szankció reparatív, előfordulhat az is, hogy nem feltétlenül érvényesül a *helyreállítás.*

3.7. A szabálysértések

A szabálysértések történetének gyökerei a büntetőjogba nyúlnak vissza, a szabálysértési jog, valamint a büntetőjog kapcsolata mind a mai napig szoros. A szabálysértési jog jogági elhelyezkedésének rendezésére számos kísérlet történt az elmúlt évtizedekben. Egyes források[34] kiemelik, hogy a szabálysértési tényállások egy része a dekriminalizációs folyamatok során bekerült a közigazgatási jogba, míg más részük szubjektív alapú szankcióként szolgálja a közigazgatási jog érvényesítését. Az új szabálysértési törvény[35] megalkotása során a jogalkotó arra törekedett, hogy a közigazgatás-ellenes tényállásoktól megtisztítsák a jogterületet. Továbbra is jelen vannak azonban a szabálysértési jogban a kis, úgynevezett bagatell bűncselekmények, de szép számmal találunk kifejezetten közigazgatási érdeket érvényesítő tényállást is. Ennek oka, hogy a szétválasztás elvileg és gyakorlatilag is problémás. A 2012 óta hatályos törvényi szabályozás azt is jelzi, hogy a jogalkotó a szabálysértési jogot mint elkülönült jogterületet továbbra is meg kívánja őrizni, ugyanakkor a szabálysértési jog ma már sokkal kevésbé kapcsolódik a közigazgatási joghoz, mint korábban. Egészét tekintve közelebb került a klasszikus kihágási büntetőjoghoz, mint a közigazgatási szankcióhoz.[36]

3.8. A szankciók csoportosítása funkciójuk szerint

A fejezetben kitértünk a közigazgatási jogi szankciók funkcióinak tárgyalására, és különféle szempontok szerint tipizáltuk a szankciók fajtáit. A szankciókat azonban csoportosíthatjuk aszerint is, hogy miképpen töltik be rendeltetésüket a jogellenes magatartás által előidézett rendellenesség megszüntetésében, mérséklésében. Eszerint a szankciókat az általuk betöltött funkciók szerint a következőképpen csoportosíthatjuk:

Kikényszerítő szankciók

A kikényszerítő szankció funkciója, hogy a *jogszerű magatartásszabály tanúsítására rábírja a címzetteket.* Ezt a szankciófajtát akkor alkalmazzák, ha nem történt meg az önkéntes jogkövetés, de még megvalósítható az elmaradt kötelezettség teljesítése. Ilyen szankciók az anyagi jogi szankciók körébe tartozó végrehajtási szankciók, amikor például a kötelezett költségére a hatóság lekaszáltatja a parlagfüvet, majd azt behajtja az érintetten; vagy a meg nem jelent tanú elővezetése stb.

---

34 Lásd például: Árva Zsuzsanna (2012): A szabálysértési jog irányváltásai. In *Collegium Doctorum Konferencia*. Miskolc, Bíbor; Árva 2013; Árva Zsuzsanna (2014): A modern magyar közigazgatási büntetőjog. *Jog – Állam – Politika,* 6. évf. 2. sz. 49–65; Nagy 2014.

35 A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény.

36 Nagy 2013. 259–293.

Eltiltó szankciók

Az eltiltó szankció célja, hogy a *jogellenes magatartás ne ismétlődhessen meg.* Ennek érdekében a jövőre vonatkozóan valamilyen tevékenységtől tilthat el a hatóság, például az állattartástól azt a személyt, aki nem megfelelően bánt állataival, vagy bevonják a közegészségügyi szabályokat negligáló élelmiszergyártó üzem működési engedélyét.

Korrekciós szankciók

Ebben az esetben is jogellenes tevékenységet folytatott a címzett, de súlyosságát mérlegelve, *elegendő a feltételek korrekciója* ahhoz, hogy a szankció betöltse funkcióját, és jogszerűvé tegyék a magatartást. Az előző példát folytatva, ilyen például, ha az állatok számára nagyobb élettér biztosítására kötelezik az állattartót.

Reparatív szankciók

E szankció funkciója az *eredeti állapot helyre-/visszaállítása (in integrum restitutio).* Példa lehet erre az engedély nélkül létrehozott építmény lebontását elrendelő aktusba foglalt szankció.

Eredményt korrigáló szankciók

Ebben az esetben a jogellenes magatartás eredményének *korrigálására még van lehetőség,* így például, ha egy gazdasági társaság nem vallotta be és nem fizette meg az adóévre vonatkozóan a rehabilitációs hozzájárulást, ezt önellenőrzése keretében, önellenőrzési pótlék fizetése mellett korrigálhatja.

Represszív szankciók

Mint arról már egyéb összefüggésekben is szó esett, itt a szankció funkciója a *megtorlás,* és ebben az esetben a jogellenes magatartás révén létrejött eredmény megváltoztatására már nincs lehetőség. Az előző példát folytatva, ha az adóhatóság ellenőrzése során derül ki a be nem vallott és meg nem fizetett rehabilitációs hozzájárulás ténye, akkor az adóhatóság adóbírságot szabhat ki.

3.9. Ellenőrzés a közigazgatás szankcionálási tevékenysége felett

A közigazgatás működésének ellenőrzése – mint azt az előzőekben részletesen kifejtettük – jogállamban kiemelkedő kérdés. Fokozottan igaz ez a közigazgatás szankcionáló tevékenységére, amelynek keretében a hatóságoknak – a jogszabályok által meghatározott

keretek között – lehetőségük van arra, hogy a közigazgatáson kívüli jogalanyok számára hátrányt okozzanak. A közigazgatási jogalanyok számára a jogorvoslati rendszerben rendelkezésre állnak azok a jogorvoslati lehetőségek, amelyek általában megilletik a közigazgatás ügyfeleit. Így (a szabálysértési jogba tartozó ügyeket kivéve, ahol a közigazgatáson kívüli kontroll érvényesül) alapvetően elsősorban a közigazgatási szervezetrendszeren belül zajlott mindeddig a jogorvoslat, és a másodfokú döntések ellen, illetve azokban az esetekben, ahol kizárt a fellebbezési jog, a szankcióval sújtott felek bírósági felülvizsgálatért folyamodhattak.[37] Ezzel szemben, mint arról a tankönyv egyéb részeiben is szó esik, 2018-tól a közigazgatási bíróság által lefolytatott közigazgatási per lesz az elsődleges jogorvoslati forma a közigazgatási ügyekben.

Felhasznált irodalom

Asztalos László (1987): *Polgári jogi alaptan (A polgári jog elméletéhez).* Budapest, Akadémiai Kiadó.

Árva Zsuzsanna (2012): A szabálysértési jog irányváltásai. In *Collegium Doctorum Konferencia.* Miskolc, Bíbor.

Árva Zsuzsanna (2013): Közigazgatási jogi szankció. In Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett: *Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész II.* Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.

Árva Zsuzsanna (2014): A modern magyar közigazgatási büntetőjog. In *Jog – Állam – Politika,* 6. évf. 2. sz. 49–65.

Grosschmid Béni – más néven: Zsögöd Benő – (1905): *Magánjogi előadások. Jogszabálytan.* Budapest, Athenaeum.

Kilényi Géza (2008): A közigazgatás fogalma, közigazgatási alapfogalmak. In Kilényi Géza szerk.: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve.* Budapest, Complex. 13–17.

Lábady Tamás (2000): *A magyar magánjog (polgári jog) általános része.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

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

Madarász Tibor (1989): *A jogi felelősség- és szankciórendszer elméleti alapjai 3. Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái.* Budapest, ELTE.

Nagy Marianna (2011): A közigazgatási felelősség – mi van a jogon túl? In Fazekas Marianna szerk.: *A közigazgatás tudományos vizsgálata egykor és ma.* Budapest, Gondolat. 198–212.

Nagy Marianna (2013): A közigazgatási jogi szankció. In Fazekas Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 259–293.

Nagy Marianna (2014): *A közigazgatási jogi norma, a közigazgatási jogviszony, a közigazgatási jogi szankció.* Budapest, NKE VTKI.

Szatmári Lajos (1961): *A bírság a magyar államigazgatásban.* Kandidátusi disszertáció, Budapest.

Temesi István (2007): Közigazgatási szankciótan. In Lőrincz Lajos szerk.: *Közigazgatási jog.* Budapest, HVG-ORAC. 239–265.

Temesi István: Szankció és felelősség. In Temesi István szerk.: *A közigazgatás funkciói és működése.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. 122–165.

[37] Nagy 2014. 20.

IX. A közigazgatási jog érvényesülése

Linder Viktória

1. Jogérvényesülés

A jog az emberek magatartásának szabályozásán keresztül tölti be rendeltetését. E küldetését azonban csak akkor képes teljesíteni, ha a társadalom tagjainak többsége követi előírásait, illetve – mint azt a tankönyv szankcióról, valamint felelősségről szóló részeiben részletesebben is kifejtjük – a jog be nem tartása esetére szankciót, hátrányos következményt helyez kilátásba. Azt a folyamatot, amelyben az általánosan megfogalmazott jogszabály az egyének magatartásában realizálódik, jogérvényesülésnek nevezzük.[1] Kelsen szerint az általános normát, amely egy elvontan meghatározott tényálláshoz egy elvontan meghatározott következményt fűz, egyediesíteni szükséges ahhoz, hogy értelmet nyerjen.[2] Tehát a jog érvényesülése vagy érvényesítése nem más, mint a jogi normák egyediesítése, az absztrakt, elvont jogszabályi rendelkezések egyedi, konkrét esetekben való követése vagy annak kikényszerítése.[3] Madarász Tibor szerint „A jog érvényesüléséről (hatályosulásáról, realizálásáról, megvalósulásáról) kettős értelemben beszélhetünk." *Szociológiai, politológiai értelemben* akkor valósul meg a jog, ha az államnak a társadalmi valóságban sikerül elérnie azokat a célokat, amelyek érdekében a jogszabályt megalkották, tehát létrejött az a társadalmi eredmény, amelynek elérésére az állami akarat irányult. A *jogi dogmatika szerint* az is hatályosulást, a jog érvényesülését jelenti, ha – függetlenül attól, hogy a kitűzött társadalmi cél létrejött-e – megvalósul az a magatartás, amelyet a jogalkotó a jogszabályban rögzített a címzettek számára. Itt nem azt vizsgáljuk, hogy a célként kitűzött társadalmi hatás megvalósult-e, csupán azt, hogy a címzettek magatartása jogszerű volt-e, követték-e a jogi előírásokat, nem történt-e normaszegés.[4]

Beláthatjuk, az optimális az, ha a jog mindkét értelemben érvényesül. Például a dohányzással kapcsolatos számtalan intézkedésnek: a dohánytermékek áremelésének, a létrehozott nemzeti dohányboltokban történő kizárólagos forgalmazásának, a cigarettás dobozokon az elriasztásra alkalmas képek, feliratok kötelező elhelyezésének, majd a csomagolás egységessé tételének, valamint a dohányzás kizárólag a kijelölt helyeken történő engedélyezésének jogalkotó által deklarált célja elérni

---

1 Szilágyi Péter (2006): *Jogi alaptan.* Budapest, Osiris. 282–301.

2 Kelsen, Hans (1934): *Reine Rechtslehre.* 1. Auflage, Leipzig–Wien, Franz Deuticke.

3 Patyi András – Temesi István (2012): A közigazgatás tevékenységfajtái. In Temesi István szerk.: *A közigazgatás funkciói és működése.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. 203–212.

4 Madarász Tibor (1989): *Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái.* Budapest, ELTE. 43.

azt a jogpolitikai – társadalmilag hasznos – célt, hogy visszaszorítsák a dohányosok számát, és ennek következményeképpen a dohányzás által okozott egészségkárosodások, halálozások arányát Magyarországon. Ez a cél a statisztikák riasztó eredményeit figyelembe véve feltehetőleg – legalábbis egyelőre – nem valósult meg. Azonban jogdogmatikai szempontból hatályosultak a vonatkozó jogszabályok, mivel az érintettek – szankció terhe mellett – betartják a jogszabályokban rögzített felsorolt kötelezettségeket. Tehát a jogalkotó által kívánt vagy deklarált cél szociológiai, politológiai értelemben nem, de jogdogmatikai szempontból megvalósult.

Tankönyvünk nem tárgyalja a joghatékonyság összetett kérdéseit, de – korántsem teljességre törekvéssel – említést teszünk a fogalom néhány megközelítéséről, mivel egyes szerzők[5] a szociológiai, politológiai értelemben történő jogérvényesüléshez hasonló tartalmat tulajdonítanak a jog hatékonyságának. Szerintük a jog akkor hatékony, ha a jogszabállyal az elérni kívánt társadalmi-politikai célt vagy célokat sikerült elérni. Eszerint a jog hatékonysága feltételezi a jog érvényesülését (amely értelmezésében nem azonos fogalom), hiszen ami nem érvényesül, az nem is lehet hatékony. Más nézetek szerint a jog hatékonyságának fogalmát a jogértelmezés különböző dimenzióira is ki kell kiterjeszteni a jogi szabályozás betű szerinti, illetve ezen túlmenően az érdemi, jogalkotói intenció szerinti érvényesüléséből kiindulva, illetve eljutva egy olyan értelmezésig, amely az elvárt társadalom-jogpolitikai hatás kiváltását jelöli meg a jog hatékonyságának ismérveként.[6] Ellenkező álláspontot képvisel Kelsen, aki szerint a jogi norma érvényességétől meg kell különböztetni annak hatékonyságát. Állítása szerint az a norma, amely legalább valamilyen mértékben nem hatékony, nem tekinthető érvényesnek. „A hatékonyság azt jelenti, hogy egy normának valóban engedelmeskednek és alkalmazzák azt, míg az érvényesség azt jelenti, hogy teljesíteni és alkalmazni kell azt."[7] Visegrády szerint a jogszabályok hatékonysága érvényesülésük tényleges eredménye és azon társadalmi célok közti viszonyt jelenti, amelynek elérésére megalkották őket.[8]

A jogérvényesülés összetett folyamat, különböző formákban nyilvánul meg. A *jogérvényesülés során az egyes jogszabályokban normatíve meghatározott előírások a konkrét jogalanyok* – természetes személyek vagy szervezetek – *jogaiként és kötelezettségeiként jelennek meg.* A jogérvényesülés során a jogalanyok között ily módon létrejött viszonyokat nevezzük jogviszonynak. A jogviszony tárgya a jogalany magatartása, amely kétféle lehet. Amennyiben a jogalany magatartása megfelel a jogszabályban deklarált követelményeknek, a magatartás jogkövető. A jog követése esetén a jog általában automatikusan a jogalkalmazó szervek közreműködése nélkül történik, hiszen a jogszabályban előírtak a mindennapi életviszonyok közepette is realizálódnak. A jogkövetés a társadalom tagjainak nagy része számára természetes folyamat, jóllehet ez nagymértékben az adott jogszabály jogági hovatartozásától, illetve az általa szabályozott tárgytól, előírt kötelezettségektől is függ. A Büntető törvénykönyv tényállásaiba ütköző

5 Szilágyi 2006. 282–283.

6 Kajtár István – Herger Csabáné (2014): *Egyetemes állam- és jogtörténet.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 208–214.

7 Kelsen 1934.

8 Visegrády Antal (2002): *Jog- és állambölcselet.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 240.

cselekmények elkövetése – például egy személy elleni bűncselekménye – kisebb valószínűséggel és arányban fordul elő, mint egy, a közigazgatási jog kisebb súlyú előírását sértő magatartás, amely utóbbi megítélése is sokkal kevésbé von maga után társadalmi rosszallást, mint az előző. A jog és a társadalmi hatások szempontjából közömbös, hogy a jogszabályok címzettjei milyen indíttatásból tartják be a jogszabályi rendelkezéseket: azért, mert egyetértenek a benne foglalt jogpolitikai céllal, avagy azért, mert tartanak a jogsértésért kiszabható szankciótól. Ha a személy nem követi a jog előírásait, jogellenes magatartást tanúsít, jogsértésről beszélünk. Erre az esetre a jogalkotó hátrányt, szankciót helyez kilátásba. A normaszegés esetén e hátrány alkalmazásához – amely a jog érvényesítését jelenti – már jogalkalmazói tevékenységre van szükség, amely adott esetben állami kényszer igénybevételét is maga után vonhatja.

2. Szabályozási módok a közigazgatásban

A jogi normák érvényesülésének módja szerint relevanciával bír, hogy a jogalkotó milyen módon szabályozza azokat a társadalmi viszonyokat, amelyeket a közigazgatás befolyása alá rendelt.[9] A szabályozási mód összefüggésben áll a jogi szabályozás által megvalósítani kívánt jogpolitikai célokkal. A jogalkotó által elért egyes célokhoz a szabályozás egyes, meghatározott módjai adott esetben adekvátabbnak bizonyulhatnak, mint más szabályozási módok.

A közigazgatás *szabályozási módjainak* vizsgálata arra ad választ, hogy *a jogalkotó a szabályozási célt, vagyis a jogpolitikai célt hogyan éri el.* Továbbá arra, hogy a *szabályozás tartalma* – a jogszabály címzettjei magatartásának, viszonyainak befolyásolása – *milyen jogi eszközökkel, jogi megoldásokkal valósul meg.* Madarász szerint „Minthogy a jogi szabályozás szabályozási egységek (pontosabban a szabályozási egységek rendszereinek) a megalkotását jelenti, a szabályozási mód tanulmányozására is a szabályozási egységekben, méghozzá elsősorban az alapvető, tehát legkisebb szabályozási egységekben van mód, és ez a szabályozási egység belső tulajdonságaira ad választ. A szabályozási mód a szabályozási egység jogi normastruktúráját jelenti."[10] Mint látni fogjuk, a szabályozás legkisebb egységei alatt – természetszerűleg – a különböző jogi normafajtákat érti. A szabályozási egységek struktúrái ennek következtében abban különböznek, hogy a szabályozási egység milyen normafajtákból épül fel. A szabályozási módok különbségei attól függnek, hogy a különböző normafajták milyen összetételben vannak jelen egy-egy szabályozási egységben. Számos szabályozási mód nagyszámú típusát lehet megkülönböztetni: a közigazgatás a tételes jog szabályainak megfelelően sokféle, egymástól eltérő szabályozási módot alkalmaz. Ezek köréből a legfontosabbakat tekintjük át Madarász Tibor osztályozását alapul véve.

A *jogszabályok többségére jellemző,* hogy *többféle szabályozási mód alkalmazása* útján érvényesülnek a jogszabály által elérni kívánt jogpolitikai célok. A szabályozási módok ismerete a jogalkotó számára azt könnyíti meg, hogy a jogszabály által elérni kívánt

---

9 Szalai Éva (2013): A közigazgatás hatósági tevékenysége. In Fazekas Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 117–132.

10 Madarász Tibor (1992): *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Budapest, ELTE. 237.

jogpolitikai cél megvalósulása érdekében kiválassza a legmegfelelőbb szabályozási módot. Ezzel ellentétben a jogalkalmazó számára a szabályozási módok ismerete a jogszabályok helyes értelmezését, a jogalkalmazás során együtt alkalmazandó szabályok összefüggéseinek felismerését teszi lehetővé. A következőkben *a szabályozási módok fajtáit eltérő szempontok szerint csoportosítjuk.*

2.1. A szabályozási mód fajtái a jogérvényesülés (a jog hatályosulásának) módjai szerint

E csoportosításban a szabályozási módok aszerint különböznek egymástól, hogy a jogalkotó az állami akaratot normatív vagy egyedi eszközökkel kívánja-e érvényre juttatni. Az érvényesülés módja szerint a szabályozás három módját különböztetjük meg:

- a jogalanyokra közvetlen hatást gyakorló – *ex lege* – szabályozási mód;
- az egyedi közigazgatási cselekvéssel – *aktus kibocsátásával* – érvényesülő szabályozási mód;
- a *két előző kombinációja,* az ex lege és az egyedi közigazgatási cselekvéssel érvényesülő szabályozási mód.

A *jogalanyokra közvetlen hatást gyakorló – ex lege – szabályozási mód* esetén a *jogalkotó közvetlenül, a jogi szabályozás által* (ex lege) *biztosít valamely jogot,* illetve *ír elő kötelezettséget* a *jogalanyok számára* a jogi normában. Ebben az esetben általában nincs szükség állami beavatkozásra ahhoz, hogy a jogi norma érvényre jusson. A címzettek önkéntes jogkövetéssel betartják a normába foglalt szabályokat, eleget tesznek az előírt kötelezettségeknek, gyakorolják a biztosított jogokat. A *közigazgatásnak* ennél a jogérvényesülési módnál az a *feladata, hogy ellenőrizze,* folyamatosan figyelemmel kísérje, ténylegesen érvényre jut-e a jogalkotói akarat. Ennek megvalósulása a *hatósági felügyeleti tevékenység* formájában történik (amelyről a tankönyv hatósági tevékenységről szóló részében részletesen szó esik). Amennyiben a felügyeleti tevékenység keretében történő ellenőrzés során az derül ki a közigazgatás számára, hogy a címzett magatartása nem jogkövető, a közigazgatás közbeavatkozik: felszólít a jogsértő magatartás abbahagyására, a jogszerű állapot helyreállítására és szankciót szab ki, illetve kezdeményezi a szankció alkalmazását az arra feljogosított szervnél. Jogalkalmazásra e jogérvényesítési módnál kizárólag akkor kerül sor, amikor jogsértés történik, és szükséges a közigazgatási hatóság beavatkozása. Példaképpen említhetjük a személyi jövedelemadó fizetési kötelezettséget, amelynél ha a jogalanyok a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően bevallják és befizetik az előírt adót, nem szükséges a hatóság beavatkozása. De amennyiben ez nem, vagy valamilyen szempontból nem megfelelően történik meg, és a közigazgatásnak az ellenőrzés során e tény a tudomására jut, hatósági felügyeleti tevékenysége keretében intézkedik a jogszerű állapot helyreállítása érdekében. Ez pedig már a következő szabályozási módhoz (a jogalkalmazás útján történőhöz) vezet át minket.

Az ex lege szabályozás körébe tartoznak azok a normák is, amelyek rendeltetése a *közigazgatási szervek számára* feladatok szabása a címzett jogainak vagy kötelezettségeinek érvényesítése érdekében. Ezek a *feladatmeghatározó normák.* Ezekhez

hasonlatosnak tűnnek továbbá a *hatáskört megállapító normák,* amelyek általában ellenőrzési hatáskört és szankció alkalmazására történő feljogosítást és kötelezést tartalmaznak. (Hasonlatosságuk abban merül ki, hogy mindkét normafajta a közigazgatási szerv számára határoz meg kötelezettséget, illetve biztosít jogosultságot.) Az ex lege szabályozásban a közigazgatási szervek számára történő feladatszabásra, hatáskörmegállapításra azért van szükség, mert a közigazgatási szerveknek ellenőrizniük kell, hogy megvalósul-e az önkéntes jogkövetés, és amennyiben nem, a jogsértést követően a közigazgatási szerveknek – azonban itt már egyedi jogalkalmazás keretében – el kell járniuk, szankciót kell alkalmazniuk, vagy kezdeményezniük kell azt az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervnél.

Jogdogmatikai szempontból az ex lege szabályozási mód további alfajtáit nevezhetjük meg. Ez az osztályozás arról ad tájékoztatást, hogy tartalmilag *melyik normafajta az uralkodó* ennél a (jogérvényesülés/hatályosulás módjai szerinti) szabályozási módfajtánál. Eszerint *a következő szabályozási módokat különítjük el az ex lege szabályozási mód esetében:*

- *megengedő szabályozási mód,* amelyet a jogosító normák dominanciája jellemez;
- *előíró szabályozási mód,* amelyet a kötelezettséget megállapító normák jellemeznek elsősorban;
- *tiltó szabályozási mód,* amelyet a tiltó normák jellemeznek elsősorban;
- *korlátozó szabályozási mód,* amelynél a jogi norma korlátozást tartalmaz, és itt a legbonyolultabb a jogi norma összetétele is: jogosító, kötelező és tiltó normák is szerepet játszhatnak, valamint alkalmazhatják a korlátozó/leszűkítő jogi normát is. Ennél az alfajtánál azonban kevésbé kötött a szabályozás, mint az előíró, illetve tiltó szabályozási módnál. Naturális tevékenység esetén a jog általában tartalmazhat korlátozást a tevékenység alanyára (például valakit kizárnak egy meghatározott tevékenység végzéséből); tárgyára (például minőségi előírásokat határoznak meg egyes termékek/termékfajták esetében); módjára (például építésügyi szabályokat határoznak meg a jogi normában); idejére (például időkorlátot szabnak egy bizonyos tevékenység gyakorlására vonatkozóan) stb. Hozzá kell tennünk, hogy a szankcionáló normák mind az előíró, mind a tiltó, mind a korlátozó szabályozási módban megtalálhatók. Ez tehát azt jelenti, hogy a jogalkotó szankciót helyez kilátásba arra az esetre, ha az előírást, tiltást, korlátozást nem tartják be.

Az *egyedi közigazgatási cselekvéssel érvényesülő szabályozási mód* esetében a jogszabály oly módon szabályoz, hogy *a jogszabályban előírtak érvényre juttatásához egyedi állami cselekvésre, közigazgatási aktus kibocsátására van szükség.* Ez a szabályozási mód – az előzővel ellentétben – közvetve ható szabályozásnak is tekinthető. Ebben az esetben a jogszabályba foglalt jogosultságok nem közvetlenül illetik meg, a kötelezettségek nem közvetlenül terhelik a jogalanyokat. Ennél a szabályozási módnál a *jogszabály a közigazgatási szerveket jogosítja fel,* illetve kötelezi arra, *hogy jogosultságokat vagy kötelezettségeket állapítsanak meg a címzettek számára.* Ennek a szabályozási módnak a *domináns normatípusa* az egyedi aktus kibocsátására *feljogosító (kötelező), hatáskör-megállapító norma.* Az *egyedi aktus* kétféle lehet: *jogalkalmazó aktus* (például egyedi döntés határozat vagy végzés formájában), vagy *irányítói utasítás*

(a közigazgatás szervezetrendszerén belül). Ennél a szabályozási egységnél az *eljárási jogi normák is* szerephez jutnak, hiszen ezek arra vonatkozóan tartalmaznak szabályokat, hogy az aktusok meghozatala során milyen eljárási szabályokat kell betartani. Megemlíthető, hogy ennél a szabályozási módnál előfordulnak továbbá olyan jogi normák is, amelyekben a címzettek jogait, kötelezettségeit is szabályozza a jogalkotó. Így például önkéntes jogkövetéssel érvényesülő jogi norma rendelkezik a címzett azon jogáról, hogy bizonyos tevékenység gyakorlására engedélyt kérjen, vagy kötelezi őt arra, hogy bejelentési kötelezettségének eleget tegyen annak érdekében, hogy a jogalkalmazó kiadjon számára egy kötelezés tartalmú egyedi aktust.

Az *egyedi közigazgatási cselekmények útján érvényesülő szabályozás szabályozási módjainak* is vannak *alfajtái,* ezek a következők. Említettük, hogy a szabályozási mód egyik alfajtája a *jogalkalmazással érvényesülő szabályozás,* illetve az *irányítási jogviszonyban* értelmezhető, *utasítás útján történő szabályozás.* Az egyedi jogalkalmazó cselekményeket kimerítően nem soroljuk fel, mert ezeket a tankönyv aktustanról és közigazgatási hatósági eljárásról szóló részeiben részletesen kifejtjük. Azonban megemlítjük, hogy az egyedi közigazgatási cselekvéssel érvényesülő szabályozási mód *körébe tartozik* (de nem azonos azzal) a hatóságok jogalkalmazó tevékenysége. A *hatósági jogalkalmazói tevékenység* a hatóságok azon tevékenysége, amelynek során jogszabályi felhatalmazás alapján, külső jogalannyal szemben, egyedi, konkrét ügyekben közhatalmi aktust bocsáthatnak ki: jogokat, kötelezettségeket állapítanak meg, szankciót alkalmaznak vagy jogvitát döntenek el. E tevékenység célja a jogszabályok érvényre juttatása. Példaképpen az építésügyi hatóság – meghatározott értékhatár felett – az építésügyi jogszabályok rendelkezésein alapulóan kiadja az építési engedélyért kérelemmel folyamodó ügyfél számára az építési engedélyt.

13. táblázat

Szabályozási módok fajtái a jogérvényesülés (a jog hatályosulása) módjai szerint – összefoglaló

<table>
<tr><th colspan="3">A jogalanyokra közvetlen hatást gyakorló – ex lege – szabályozási mód</th><th colspan="3">Az egyedi közigazgatási cselekvéssel – aktus kibocsátásával – érvényesülő szabályozási mód</th><th>Az ex lege és az egyedi közigazgatási cselekvéssel érvényesülő szabályozási mód</th></tr>
<tr><th colspan="3">Jogalkotónak jelent feladatot; közvetlenül érvényesül a jog</th><th colspan="3">Jogalkotónak ÉS jogalkalmazónak jelent feladatot; közvetve érvényesül a jog</th><th>Jogalkotónak és jogalkalmazónak jelent feladatot</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Közigazgatáson kívüli joga-lanyok számára közvetlenül állapít meg:</td><td>Jogot</td><td colspan="5" rowspan="2">Jogszabályban előírtak érvényre juttatásához egyedi állami cselekvésre, közigazgatási aktus kibocsátására van szükség.</td><td rowspan="7">Az előző két szabályozási mód ötvözete</td></tr>
<tr><td>Kötelezettséget</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Közigazgatási szervek számára meghatároz:</td><td>Feladatot</td><td rowspan="2">Közigazgatási szervek</td><td colspan="4">Jogalkalmazói aktus (szervezetrendszeren kívüli igazgatásban, pl. határozat)</td></tr>
<tr><td>Hatáskört</td><td colspan="4">Egyedi irányítói aktus (utasítás szervezetrendszeren belüli igazgatásban)</td></tr>
<tr><td colspan="2">Ex lege szabályozás alfajtái</td><td colspan="5">Egyedi közigazgatási cselekvéssel történő jogérvényesülés alfajtái</td></tr>
<tr><td rowspan="4">= Milyen normákban szabályozza dominánsan:</td><td>Megengedő</td><td rowspan="4">+ Szankció</td><td rowspan="4">= Milyen normákban szabályozza dominánsan</td><td rowspan="2">Jogosító / kötelező</td><td rowspan="4">+ Eljárási normák</td></tr>
<tr><td>Előíró</td></tr>
<tr><td>Tiltó</td><td rowspan="2">Hatáskör-megállapító</td></tr>
<tr><td>Korlátozó</td></tr>
<tr><td colspan="3">Közigazgatás feladata: az önkéntes jogkövetés ellenőrzése/felügyelete</td><td colspan="3">Közigazgatás feladata: a norma általános rendelkezésének egyediesítése</td><td rowspan="2">Az előző két szabályozási mód ötvözete</td></tr>
<tr><td colspan="3">Csak jogsértés esetén lép közbe, (de az már nem ex lege érvényesülés)!</td><td colspan="3">A jog CSAK a közigazgatási szerv közbenjárásával érvényesül!</td></tr>
</table>

Forrás: saját összeállítás

2.2. A szabályozási mód fajtái a szabályozás funkciói szerint

A szabályozási módok fajtái körében másik osztályozás *a szabályozás funkciói szerinti.* Itt csupán felvillantunk néhányat a szervezetekre vonatkozó szabályozási módok köréből. Ilyenek:[11]

- az *intézményesítő szabályozási mód,* amelynek funkciója, hogy bizonyos szervezettípust hozzon létre;
- a *feladatkör szabályozása,* amely az egyik legalapvetőbb szabályozási mód; a közigazgatási szervek által ellátandó feladatok meghatározására szolgál;
- a *hatásköri szabályozás,* amelynek keretében az egyes szerveket ruházzák fel hatáskörökkel;
- a *struktúraszabályozás,* amely a szervezetek belső felépítéséről rendelkezik.

14. táblázat

A szabályozási mód fajtái a szabályozás funkciói szerint

Szabályozási módok fajtái a szabályozás funkciói szerint – összefoglaló táblázat		
intézményesítő mód	**funkciója rendelkezni**	**szervezet létrehozásáról**
feladatkört szabályozó		**közigazgatási szervek feladatkörének meghatározásáról**
hatásköri szabályozás		**egyes közigazgatási szervek hatáskörökkel történő felruházásáról**
struktúraszabályozás		**szervezetek belső struktúrájáról**

Forrás: saját összeállítás

Összegzésképpen, a közigazgatás szabályozási módjai és a közigazgatás tevékenységének módja, illetve mennyisége között összetett összefüggésrendszert lehet azonosítani. Egyes szerzők amellett foglalnak állást, hogy az ex lege szabályozási mód lényegesen kevesebb munkaterhet jelent a közigazgatás számára, mint a közigazgatás egyedi közigazgatási cselekvés révén hatályosuló szabályozási módja,[12] hiszen ez utóbbi a közigazgatás egyedi ügyekben/ügyenként történő jogalkalmazását jelenti. Ugyanez a helyzet a közigazgatáson kívüli jogalanyok oldalán is. Míg az önkéntes jogkövetés észrevétlenül zajlik, addig az egyedi ügyeket a hivatalokban kell intézni, az esetek egy részét tekintve a „bürokrácia útvesztőiben". Álláspontjuk szerint a korszerűbb szabályozási mód tehát az ex lege szabályozás, amely esetén az önkéntes jogkövetéshez kapcsolódóan a közigazgatásnak csupán az a feladata, hogy ellenőrizze, betartják-e a jogszabályok rendelkezéseit, és ez sokkal kisebb munkateher, mint az aktusok kibocsátásához vezető adminisztratív teendők ellátása. Más nézetek szerint ez nem minden esetben támasztható

[11] Madarász osztályozása alapján. Madarász 1989.

[12] Madarász 1989.

alá, mert például olyan eset is előfordulhat, hogy az ex lege szabályozás figyelmen kívül hagyása következményeként, a közigazgatás számára az utólagos fellépés válhat sokkal nehezebbé, körülményesebbé. A helyes megoldás tehát az, ha az adekvát szabályozási technikát alapvetően a szabályozással érintett társadalmi viszony és az állami beavatkozás célja határozza meg.

E kérdéskörhöz is kapcsolható jelenség, hogy az utóbbi évtizedekben a fejlett világ kivétel nélkül szinte minden kormánya zászlajára tűzte az *adminisztratív tehercsökkentés* programját, amelynek az a célja, hogy mind a polgárok, mind a szervezeteik minél kevesebb idő-, pénz- és energiaráfordítással intézhessék a közigazgatási ügyeket. A közigazgatási modernizációs programoknak köszönhetően az ügyintézés meghatározott ügyfajtáknál ma már ügyfélbarátabbá vált részben annak köszönhetően, hogy lehetőségünk van az elektronikus közigazgatás szolgáltatásait is igénybe venni. Az utóbbi évtizedekben ezt a célt tűzték maguk elé a magyar kormányok is, és szinte minden közigazgatás-fejlesztési programban, így a Magyary Zoltán közigazgatás-fejlesztési programokban, illetve a kormány 2014–2020 közötti Közigazgatás- és Közszolgáltatás-Fejlesztési Stratégiájában is megjelenik e törekvés. Az utóbbi évtizedekben történtek is előrelépések e téren: számos ügytípus intézése lényegesen egyszerűsödött.

3. A jogérvényesítés módjai

Egyes nézetek szerint a *jogérvényesülés* és a *jogérvényesítés* ugyanazon jelenség két oldalaként nevezhető meg. Ebben az értelemben a jog emberi tevékenység, az emberek a jogi normákat érvényesítik. Másik oldalról a jogról, ha nem emberi tevékenység eredményeként tekintünk rá, hanem mint objektív jelenségre, azt mondhatjuk, hogy érvényesül. Ezen álláspontnak megfelelően – amelyet mi is vallunk – *a két fogalom azonos értékű.*[13] Más nézet szerint a jogérvényesülés módjai a jogkövetés és a jogérvényesítés. Ebben a felfogásban, amennyiben nem követik a jogot – tehát nincs jogkövetés –, akkor jogérvényesítésre van szükség, amely az állami szervek feladata és egyben jogalkalmazás is. Ez a felosztás – bár etimológiailag kifejező a jogérvényesülés és jogérvényesítés közti különböztetés – számunkra azért nem egyértelműen adekvát, mivel a jogalkalmazás során – és különösen a közigazgatási jogban – a jogalkalmazók, a közigazgatási szervek az esetek nagy részében nem jogellenes magatartást követően végzik ezt a tevékenységet, hanem a jogalkalmazás arra is irányulhat – mint azt már tárgyaltuk is az előzőekben –, hogy a jog által biztosított jogosultság konkrét esetben történő realizálását tegyék lehetővé, működjenek közre abban. Különösen a közigazgatási jogra jellemző, hogy az esetek jelentős részében a jogérvényesítéshez szükség van a közigazgatás aktív fellépésére. Illetve máshonnan közelítve, a jogérvényesítésnek nincs olyan formája, amelyben a közigazgatás tétlen maradna,[14] hiszen a közigazgatás önkéntes

[13] Temesi István (2007): A jogalkalmazó közigazgatás. In Lőrincz Lajos szerk.: *Közigazgatási jog.* Budapest, HVG-ORAC. 221–238; Patyi–Temesi 2012. 204; Balázs István (2013): Jogalkalmazás a közigazgatásban, a hatósági jogalkalmazás. In Balázs István szerk.: *Közigazgatási jog általános rész II.* Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Közigazgatási Jogi Tanszék.

[14] Például Szilágyi 2006. 284; illetve említést tesz róla Patyi–Temesi 2012. 205.

jogkövetés esetén is végzi jogszabály által meghatározott hatás- és feladatköreiben az ellenőrző és felügyeleti tevékenységeket. Visegrády álláspontja szerint a hatályos jogszabályok kétféleképpen realizálódhatnak: a jogkövetés vagy jogalkalmazás útján.[15] Szilágyi szerint a jogsértő magatartás és a jogi normában megfogalmazott társadalmi követelmény között egy sajátos viszony jön létre, a jogi szankcionálhatóság viszonya. Ennek egyik, a jogsértés bizonyos tudati mozzanataihoz (szándékosság, gondatlanság) kapcsolódó sajátos esete a jogi felelősségre vonhatóság, amelynek a szankció alkalmazása a következménye. Jogsértés esetén a jog érvényesülése, a szankció alkalmazása szorosan összekapcsolódik annak a kérdésnek – vagyis egy jogvitának – az eldöntésével, hogy az adott jogalany magatartása kiváltotta-e ezt a sajátos viszonyt, azaz fönnáll-e felelősségre vonhatósága. Ennek a kérdésnek az elbírálását és a szankció alkalmazását, a jog érvényesítését meghatározott állami szervek végzik, amelyeknek ezt a tevékenységét jogalkalmazásnak nevezzük.[16]

A jogalkotó által megalkotott jog az életviszonyokban különböző formákban realizálódik. A jogérvényesítés (jogérvényesülés) következő négy formáját különítjük el:

- az önkéntes jogkövetés útján megvalósuló jogérvényesülés;
- a végrehajtás útján megvalósuló jogérvényesítés;
- a jogilag kötetlen egyedi aktussal történő jogérvényesítés;
- a jogalkalmazás.

3.1. Az önkéntes jogkövetés

Az önkéntes jogkövetés útján megvalósuló jogérvényesülés – mint már láttuk – a társadalomban tömeges és szinte észrevétlen jelenség. A társadalom tagjainak többsége úgy éli mindennapjait, hogy a jogi norma rendelkezésében előírt magatartásformákat betartja, igazodik a normák diszpozícióiban foglaltakhoz. Ez a *jogkövető magatartás lehet tudatos* akár azért, mert a címzettek erkölcsi, vagy racionális, vagy bármely egyéb indíttatásból egyetértenek a jogi normában foglaltakkal, akár azért, mert tartanak a diszpozícióban foglaltak megsértése esetére kilátásba helyezett szankciótól. A súlyosabb bűncselekmények esetében a jogsértéstől visszatartó erő vélhetőleg inkább az előző indokokban keresendő, míg a közigazgatási jog tekintetében az indokok jelentősebb mértékben oszlanak meg, hiszen a közigazgatási jog szabályainak megszegését nem kíséri oly mértékben a közvélemény rosszallása, mint a büntetőjogi tényállások áthágását. Így például szinte kivétel nélkül mindenki elítéli azt, aki kirabol egy másik embert, de nem valószínű, hogy tömeges helytelenítést vált ki, ha egy, a házát bővíteni kívánó építtető nem tesz eleget egyszerű bejelentési kötelezettségének a hatóság felé az építés megkezdése előtt. De a jogkövető magatartás általában egyfajta „berögzülésként", *megszokásként is* részét képezi a jogalanyok többsége magatartásának. Ebben az esetben tehát állami beavatkozásra nincs szükség, a jogi norma a közigazgatási szervek tevékenysége nélkül érvényesül. „A jogkövetés sem más, mint az állam parancsainak teljesítése, ami

[15] VISEGRÁDY 2002.

[16] SZILÁGYI 2006. 282–301.

alapvetően közjogi viszony az állam és a jogi norma címzettje között."[17] Természetesen a jogosító, megengedő normák betartására vélhetőleg mindig nagyobb hajlandóság mutatkozik. Itt a közigazgatás feladata – mint már említettük – a jogérvényesítés feltételeinek megteremtése. A kötelezettségeket előíró, megállapító, a tiltó, korlátozó normák esetében, amelyeket nem biztos, hogy mindenki igyekszik önként betartani, a közigazgatás ellenőrző tevékenysége jut szerephez, ami egyben visszatartó erőt is hivatott megjeleníteni. Természetesen ha a jogi normák életszerűek, a jogalkotás átgondolt és előkészített, beleértve azt is, hogy jól működik a jogszabályok előzetes és utólagos hatásvizsgálata – amely tevékenységek már évtizedek óta kötelezettségként jelentkeznek a jogalkotással foglalkozó szervek számára –, és a társadalmi viszonyokhoz igazítják azokat, az önkéntes jogkövetés aránya várhatóan növekszik.[18] A nem jogkövető magatartás következtében a közigazgatás figyelmeztethet, felszólíthat, szankcionálhat, vagy kezdeményezheti azt.[19]

Egy másik nézet szerint a jogkövetés lényegében az állampolgárnak a saját államával szembeni engedelmességi kötelezettségének a megnyilvánulása. Amennyiben a jogalany azonosul a jogszabály által kifejezett értékekkel és érdekekkel, önkéntes jogkövetésről van szó. A jogkövetés további típusai a közvetlen kiváltó okaik alapján pedig a továbbiak lehetnek: i) a szankcióktól való félelem; ii) racionális megfontolás; iii) a jogszabály autoritása.[20]

3.2. A végrehajtás útján megvalósuló jogérvényesítés

A végrehajtás útján megvalósuló jogérvényesítés *címzettjei* maguk a *közigazgatási szervek*. A közigazgatási szervek számára a jogszabályok és egyéb jogi normák meghatározzák, hogy milyen hatáskörök illetik meg őket, mely feladatköröket kell ellátniuk. Működésük során e feladatmeghatározó normákat teljesítik. Tulajdonképpen ez is önkéntes jogkövetésnek minősül, annak sajátos formája. A közigazgatási szervek tevékenysége – aktustani megközelítésből – jogi hatás kiváltására alkalmas és jogi hatás kiváltására nem alkalmas cselekményekből tevődik össze. Ez jelenti a végrehajtás útján történő jogérvényesítést. Az önkéntes jogkövetéshez hasonlóan a közigazgatás ellenőrző szerepe itt is jelen van.[21]

---

17 Patyi–Temesi 2012. 205.

18 Ezzel kapcsolatban fogalmaznak meg aggályokat: Boda Zsolt (2016): Bizalom, legitimitás és jogkövetés. In Jakab András – Gajduschek György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA TKK Jogtudomány Intézet. 837–854.; és Gajduschek György (2016): Előkészítetlenség és utólagos hatásvizsgálat hiánya. In Jakab– Gajduschek 2016. 796–823.

19 Temesi 2007. 223.

20 Visegrády 2002. 117.

21 Temesi 2007. 224.

3.3. A jogilag kötetlen egyedi aktussal történő jogérvényesítés

A közigazgatás cselekményei című fejezetben, az aktustan körében megismerkedünk azzal az aktustípussal, amelynél a jogi kötöttség nem terjed ki a döntések minden elemére, részletére. A jogilag nem minden elemében kötött aktus a *diszkrecionális jogkörben kiadott aktus.* Fontos hangsúlyozni, hogy ez nem azt jelenti, hogy a közigazgatás szabad belátása alapján működik, adott esetben önkényesen (hiszen ez a jogállamisággal összeegyeztethetetlen lenne, és a polgári közigazgatást megelőző időszakokra volt jellemző). Az aktus kötetlensége annak csak bizonyos elemeire terjed ki, illetve a jogszabály teszi lehetővé ezt a megoldást, amennyiben rendelkezik arról, hogy mely közigazgatási szerv milyen aktust bocsáthat ki. Jogérvényesítés történhet ilyen aktus alkalmazásával is, erre példaként az irányítói jogkörben kiadott konkrét utasítások – amikor az irányító szerv e jogkörét gyakorolva utasítja az irányítottat – említhetők meg a jogilag leginkább kötetlen aktusok körében.[22] Természetesen a jogilag kötetlen egyedi aktusnak is meg kell felelnie a törvényesség követelményének.

3.4. A jogalkalmazás

A *jogalkalmazás útján történő jogérvényesülés* esetén a jogi norma nem ex lege szabályozás eredményeképpen érvényesül, hanem a közigazgatási szervnek, a hatóságnak a közreműködése szükséges ehhez. A közigazgatási jogalkalmazás a jog érvényesítését célzó tevékenység. *Az arra jogszabályban felhatalmazott – hatáskörrel, illetékességgel – rendelkező közigazgatási szerv vagy közigazgatási tevékenységet végző szerv, a címzettek mint konkrét jogalanyok számára, a jogszabályok általános rendelkezései alapján konkrét, egyedi jogalkalmazói aktusban jogot vagy kötelezettséget állapít meg, módosít vagy szüntet meg, illetve tényt, adatot igazol, vagy jogvitát dönt el.*

A jogalkalmazást elsőként a jogalkotástól határoljuk el. A jogalkotásnak és a jogalkalmazásnak létezik néhány közös jellemzője. „A *jogalkotás* és a *jogalkalmazás* az állam egyik legfontosabb funkcióját valósítja meg, a *közhatalmi funkciót.* Ennek keretében a jogszabályban erre feljogosított szervek, az abban meghatározott módon mindenki számára kötelező döntéseket hozhatnak s azok végrehajtását – szükség esetén – legitim állami kényszerrel is kikényszeríthetik.”[23] Mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás tehát közhatalom – impérium – birtokában történik. Vagyis ez azt jelenti, hogy a közhatalommal rendelkező állami szervek a hatáskörükbe tartozó ügy(ek)ben, illetékességi területükön olyan döntést hozhatnak, amelyek mindenkire nézve kötelezőek, és amelyeknek érvényesítése érdekében állami kényszert is igénybe vehetnek. Mindkét tevékenység – úgy a jogalkotás, mint a jogalkalmazás – törvény által szigorúan szabályozott keretek között zajlik, ugyanis a jogállamiság kritériumai ezt követelik meg. Céljuk a jog

---

22 Szamel Katalin (2007): Közigazgatási aktustan. In Lőrincz Lajos szerk.: *Közigazgatási jog.* Budapest, HVG-ORAC. 174–195.

23 Balázs István (2013): Jogalkalmazás a közigazgatásban, a hatósági jogalkalmazás. In Balázs István szerk.: *Közigazgatási jog általános rész II.* Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Közigazgatási Jogi Tanszék.

eszközeivel a társadalmi viszonyok, az egyéni magatartás befolyásolása. A jogalkotás folyamán az általános, elvont magatartási szabályt alkotja meg a jogalkotó, amelynek címzettjei a társadalom tagjai, a sok egyed, az emberek, az állampolgárok vagy szervezeteik. Ezzel szemben a jogalkalmazás az általános norma alkalmazása egy egyedi esetben, amelynek meghatározott, konkrétan megnevezhető címzettje van. A jogalkotás mindig absztrakt, mert az általa megalkotott jogi norma is mindig absztrakt, ismétlődésre tart igényt. A jogszabályokat (legalábbis elvileg) hosszú időtávon keresztül, vissza-visszatérően, nap mint nap alkalmazzák.

A jogalkalmazás az állami szervek különféle, a jogi normák érvényesítésére irányuló egyedi aktusainak egymásba kapcsolódó folyamata.[24] Az egyedi esetre történő konkrét jogalkalmazást az arra feljogosított szervek végzik. Az állami szervek köréből azonban nem csupán a közigazgatási szervek (és a közigazgatási tevékenységet végző, arra felhatalmazással rendelkező szervek) végeznek jogalkalmazói tevékenységet, hanem az igazságszolgáltatási hatalmi ágba tartozó bíróságok is. Megjegyezzük, hogy Szilágyi a jogalkalmazás típusaiként definiálja a jogvédelmi (juriszdikciós, jogszolgáltatási, igazságszolgáltatási) és a közigazgatási (államigazgatási) típusú jogalkalmazások közötti distinkciót. Ezen, általa fontosabbnak ítélt csoportosítás a jogalkalmazási tevékenység tartalma alapján történik. Ezzel szemben kevésbé jelentős csoportosításként nevesíti a jogalkalmazásra felhatalmazással rendelkező szervek szerinti felosztást, amelyet a jogalkalmazás fajaiként határoz meg. Ez utóbbi felosztás szerint megkülönbözteti a közigazgatási és a bírói jogalkalmazást, alfajokként pedig a polgári, a büntető, a katonai, a munkaügyi, a közigazgatási és az alkotmánybíráskodást, az ügyészségi jogalkalmazást, a fegyveres és rendvédelmi szervek – elsősorban a rendőrség – jogalkalmazását, a munkaügyi jogalkalmazást különíti el.[25]

További megkülönböztetés a jogalkalmazás tekintetében, hogy a közigazgatás jogalkalmazó tevékenysége és a hatósági jogalkalmazó tevékenység nem szinonim fogalmak. Az első bővebb tartalmat ölel fel, hiszen nem minden közigazgatási szerv hatóság. A közigazgatási szervek jogalkalmazó tevékenysége igen szerteágazó. Működésük során sokféle közigazgatási aktust bocsátanak ki. A jogalkalmazó tevékenységek körébe tartozik az is, amikor a közigazgatás a saját szervezetrendszerén belül, pontosabban saját szervezetrendszere vonatkozásában alkalmazza a jogot és bocsát ki a hierarchián belüli aktust. Mindezeket más összefüggésben tárgyaltuk a közigazgatás szabályozási módjai fajtáinak meghatározásánál is. A közigazgatási aktusok köréből csak a hatósági aktusok és a közintézeti aktusok érintik közvetlenül a közigazgatáson kívüli ügyfelek életviszonyait.[26] A hatósági jogalkalmazó tevékenység a közigazgatás jogalkalmazásának speciális részterülete, amikor a hatóság közhatalom birtokában jár el. A hatósági jogalkalmazás legfontosabb szabályait a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.), valamint a 2018. január 1-től helyébe lépő, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) tartalmazza.

---

24 Visegrády 2002. 127.

25 Szilágyi 2006. 305–308.

26 Balázs 2013.

15. táblázat

A bírói és a közigazgatási hatósági jogalkalmazás közötti azonosságok és különbségek néhány aspektusa

Bírói jogalkalmazás	**Közigazgatási hatósági jogalkalmazás**
– szigorú törvényes keretek között zajlik, jogszabályi felhatalmazás alapján – közhatalom birtokában, a szervezetrendszeren kívülre irányulóan – célja: közfeladat ellátása, jogszabályok érvényre juttatása – jogok, kötelességek megállapítása (esetleg szankciók alkalmazása, jogvita eldöntése)	
igazságszolgáltatási (jogszolgáltatási tevékenység)	a közigazgatási jog normatív szabályainak egyedi, konkrét ügyekben történő alkalmazása
igazságszolgáltató hatalmi ág; állami szervek végzik	végrehajtó hatalom részét képező közigazgatás hatóságai és hatósági jogkörrel felruházott szervek végzik
jellemzője: bírói függetlenség (a polgári alkotmányosság elvei köréből az igazságszolgáltatás egyik alapelve)	jellemzője: hierarchia; mind a szervek, mind a tisztviselők utasíthatók
kérelemre indul	kérelemre és hivatalból indul
a bíróság csak jogalkalmazói tevékenységet lát el	a közigazgatás nem csupán jogalkalmazást végez (jogot alkot is és egyéb, nem közhatalmi tevékenységeket is ellát)
célja: konfliktusfeloldás ellenérdekű felek között	végrehajtás (kivételes a konfliktusfeloldás)
deklaratív jellegű döntések születnek	általában konstitutív, ritkábban deklaratív jellegű döntések születnek
jellemzője: jogszerűség	jellemzője: jogszerűség és közérdek figyelembevétele
az anyagi jogi jogviszony megelőzi az eljárásjogi jogviszonyt	először eljárási jogi jogviszonyról beszélünk, majd anyagi jogi jogviszonyról
különböző jogágak szabályait alkalmazza, pl. Ptk., Btk., Mj., közigazgatási jog stb.	elsősorban közigazgatási jogot alkalmaz (de pénzügyi jogot is)
jogági szinten elkülönül egymástól az anyagi jog és az eljárási jog (Be., Pp., Kp.)	a közigazgatási jogban az anyagi és az eljárási jog egy jogágba tartozik (Ket., Ákr.)

Forrás: saját összeállítás[27]

[27] A táblázatban szereplő rövidítések: Polgári jog (Pj.): 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.); Büntetőjog (Bj.): 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.); Munkajog (Mj.): 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről (Mt.); Büntetőeljárási jog (Be.): A büntető eljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.); Polgári eljárásjog (Pp.): A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény; Közigazgatási perjog (Kp.): A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény; Közigazgatási eljárási jog: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.), valamint az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.).

A közigazgatási jogalkalmazás megvalósulásának léteznek meghatározott feltételei. Mindenekelőtt szükséges egy (vagy több) olyan felhatalmazó jogi norma, amely meghatározza, hogy az adott közigazgatási szerv milyen egyedi jogalkalmazói aktus kiadására jogosult, milyen jellegű ügyekben, milyen tartalmú és elnevezésű aktust bocsáthat ki, mely címzetti kör számára, mely feltételek esetén. Mindebből következik, hogy léteznie kell annak a bizonyos közigazgatási szervnek vagy szervtípusnak, amely az előzőekben felsorolt jogosítványokkal – és egyben – kötelezettségekkel rendelkezik.[28] Ellenkező oldalon feltétele a közigazgatási jogalkalmazásnak a címzett, a jogalany, akinek az ügyében megszületik a döntés, a konkrét jogalkalmazói aktus, amely jogalkalmazói aktus a jogalkalmazás harmadik feltételét, elemét képezi.

A jogalkalmazás jogi művelete összetett tevékenység, amely a következő szakaszokból, mozzanatokból áll. A jogalkalmazás folyamata az *információgyűjtéssel* kezdődik. Az információgyűjtés során a jogalkalmazónak be kell gyűjtenie, szelektálnia, rendszereznie kell azokat az információkat, amelyek a *történeti tényállás* szempontjából relevánsak. A megállapított történeti tényállás azt mutatja meg, hogy mi történt valójában, illetve miért van jogalkalmazásra szükség. A tényállás megállapítása rendjének szabályozása eljárásjogi kérdés. A jogalkalmazás során a köztudomású tényeket, és amelyekről a közigazgatás hivatalból tudomással bír, nem kell beszerezni és bizonyítani. Egy-egy konkrét ügyben számtalan tény, információ, körülmény merülhet fel. Kérdés lehet, hogy melyek azok a tények, amelyeknek feltárására és bizonyítására a ténymegállapításnak irányulnia kell. A jogalkalmazó feladata a ténymegállapító tevékenység során a *jogilag releváns tények* megállapítása. A jogeset körülményei közül a jogilag releváns tényeket a törvényi tényállás tartalmazza, állapítja meg. Tehát a jogalkalmazó számára a tényállás megállapítása során a jogszabály, a *törvényi tényállás* ad útmutatást arra vonatkozóan, hogy a konkrét jogesetnek melyek azok a lényeges elemei, amelyek jogi és társadalmi szempontból is relevanciával bírnak az adott ügyben. Természetesen annak érdekében, hogy a jogszabály ezt a segítséget képes legyen nyújtani a jogalkalmazó számára, meg kell találni azt vagy azokat a bizonyos jogszabályokat, amelyek a törvényi tényállást fogják képezni, és iránymutatást adnak abban a vonatkozásban, hogy melyek a tények sokasága köréből a jogilag releváns tények. A jogilag releváns tények csak akkor képesek betölteni szerepüket a jogalkalmazásban, ha bizonyítják a történteket. Így a bizonyítás szakaszában ezeket a jogilag releváns tényeket kell *vizsgálnia* és *bizonyítania* a jogalkalmazónak. Ennek során arról kell meggyőződni – a bizonyítékok értékelésével –, hogy a begyűjtött tények, adatok, információk helytállóak-e, valódiak-e. A jogalkalmazás folyamatában tehát a történeti tényállás jogilag releváns tényei és az azokhoz a jogalkalmazó által „kikeresett" jogszabály, a törvényi tényállás összevetése fogja megalapozni a majdan megszülető döntést. A *törvényi tényállás* a kiválasztandó jogi norma hipotézisébe foglalt feltétel. De ennek megszületéséhez szükség van arra, hogy a *jogalkalmazó értelmezze a jogszabályt* a jogértelmezési szakaszban (ezt a tevékenységet a következőkben részletesen fogjuk elemezni). Azt gondolhatnánk, hogy a közigazgatás mindennapjaiban egy gyakorlott jogalkalmazó (vagy akár az igazságszolgáltatásban egy jelentős jogalkalmazói tapasztalattal rendelkező bíró) számára a történeti tényállás, továbbá az annak megfelelő törvényi tényállás megtalálása egyszerű rutinfeladat. Ez igaz is lehet az ügyek egy bizonyos hányadára, azonban minden ügy más és más jellemzőkkel rendelkezik. Előfordulhat, hogy az ügy egyszerűsége és egyértelműsége okán a történeti tényállás megállapításához akár bizonyítást sem kell lefolytatni, más esetekben a történeti

[28] Patyi–Temesi 2012. 206

tényállás megállapítása igen bonyolult, magas fokú logikai készséget és szakmai felkészültséget igénylő tevékenység.[29] Hasonló a helyzet az adekvát törvényi tényállás kapcsán, amelynek megtalálása – a történeti tényállás jellemzőinek figyelembevételével – időnként nehéz feladatnak bizonyulhat. Ebben szerepet játszhatnak olyan tényezők, mint a konkrét jogeset bonyolultsága, a jogrendszer összetettsége, gyakran és gyorsan változó jellege. A jogalkalmazás következő szakaszában születik meg a *döntés,* amely a bizonyított történeti tényállás és a hozzárendelt törvényi tényállás összevetésén alapul, a közigazgatási hatósági eljárás keretében határozat vagy végzés formájában (a bírósági jogalkalmazás esetében – például egy büntetőperben – bűnösítő vagy felmentő ítéletként). A jogalkalmazói döntést a címzettel ismertetni, közölni kell. A közigazgatás a döntés végrehajtását ellenőrzi, és amennyiben azt az érintett(ek) önként teljesíti(k), a jogalkalmazás folyamata véget ér. Ha azonban a címzett nem tesz eleget a döntésben foglalt kötelezettségének, a közigazgatás újabb aktust bocsát ki, amelynek következménye, hogy a közigazgatás hajtja végre a döntést, amelynek során kényszert is alkalmazhat, illetve végső esetben szankciót szabhat ki.

(Az itt bemutatott folyamat kapcsán megjegyezzük, hogy a jogalkalmazás műveletének különböző elemei nem különíthetők el sem tartalmukban, sem időbeliségükben egzaktan egymástól, sőt különböző nézetekkel találkozhatunk az elemek sorrendiségét illetően.)

4. A jogszabály-értelmezés

Láttuk, hogy a jogalkalmazás során a jogilag releváns tényeken alapuló történeti tényálláshoz igazodó törvényi tényállás megkeresése után a jogértelmezés, *jogszabály-értelmezés* szakasza következik, amely *a jogszabály valós tartalmának feltárását jelenti.* Minden jogi norma meghatározott szabálytartalmat hordoz. Ez azt jelenti, hogy a jog nem a szabályok külső szövegéből áll, hanem rendelkezésekből, parancsokból, amelyeknek mindig meghatározott értelme és tartalma van. Az értelmezés gondolati művelete a jogszabályoknak ezen értelmét és tartalmát hivatott felfejteni. Tehát, a jogszabály szövegének értelmezése nem egyszerűen a szöveg megértését jelenti, hanem annak tisztázását is, hogy a lehetséges több értelem közül melyik a helyes.[30]

A jogértelmezés folyamata során a jogalkalmazó elsőként azt vizsgálja meg, hogy valóban a megfelelő jogszabályt, jogszabályi rendelkezéseket választotta-e ki, azok valóban alkalmazhatóak-e, pontosabban, azokat kell-e alkalmazni a konkrét ügyben a döntéshozatal során. A jogalkalmazás során a jogalkalmazó az általános, absztrakt jogi normát az egyedi, konkrét eset vonatkozásában értelmezi.

A jogszabályok mondanivalója korántsem mindig egyértelmű. Előfordulhat, hogy a jogszabályban alkalmazott fogalommeghatározás jogi szempontból homályos, vitatható, a gyakorlati alkalmazásban anomáliákat vet(het) fel, vagy a jogszabályok mondanak esetlegesen ellent egymásnak: nem konzekvens a jogalkotás, nincs meg a szükséges koherencia stb. Például a közszolgálati tisztviselők jogállását szabályozó törvény[31] 66. § (1) szerint bizalomvesztésnek minősül, ha a kormánytisztviselő a 76. § (2) bekezdésében

[29] Visegrády 2002. 117–129.

[30] Lábady 2000. 221.

[31] 2011. évi CXCIX. törvény (Kttv.)

meghatározott kötelezettségének nem tesz eleget. A kötelezettségeket a 76. § (2) tartalmazza, amelynek megfelelően: „A kormánytisztviselő vezetői iránti szakmai lojalitással köteles ellátni feladatait. Szakmai lojalitás alatt kell érteni különösen a vezető által meghatározott szakmai értékek iránti elkötelezettséget, a vezetőkkel és a munkatársakkal való alkotó együttműködést, a szakmai elhivatottsággal történő, fegyelmezett és lényeglátó feladatvégzést." A bizalomvesztés intézményének megfogalmazása jogilag meglehetősen homályos rendelkezésnek minősíthető, bevezetése azután került be a közszolgálati jogba, miután az Alkotmánybíróság kimondta a kormánytisztviselőkre vonatkozó indokolás nélküli felmentés intézményének alkotmányellenességét.

A Jogi Lexikon meghatározása szerint a jogértelmezés legáltalánosabb értelemben a jogszabállyal a jogalkalmazási folyamat során végzett művelet, amely az alkalmazandó normának az eldöntendő eset tényeire vetíthető jelentése feltárására és a kérdéses folyamatban érvényes megállapítására irányul.[32] A *jogértelmezés osztályozására számos csoportosítás* létezik.[33] Magyarországon (és általában a kontinentális jogokban) a Savigny munkássága során kidolgozott és azóta *„itt-ott módosított"* nézetrendszer az uralkodó. Mindemellett az egyes jogágak különböző képviselői eltérő csoportosításokat végeznek, illetve a jogértelmezés legkülönfélébb osztályozását alkalmazzák. Az eltéréseket többek között az eltérő hatalmi ágak jogalkalmazásának sajátosságai által determinált igények is indokolhatják, illetve az a tény is, hogy a hagyományos osztályozások a jogalkalmazói gyakorlat számára időnként már túlhaladottnak és kevéssé hatékony eszköznek bizonyulnak.[34]

Tankönyvünkben a jogszabályok értelmezésének legelterjedtebb osztályozását mutatjuk be, amely az *értelmezés fajtái, módszerei* és *eredményei* szerint csoportosít.

Az *értelmezés fajtái szerinti csoportosítás* arra ad választ, hogy ki értelmezi a jogszabályt, és ennek következtében a jogszabály milyen kötelező erővel bír.

Az első értelmezési fajta a *jogalkotói értelmezés.* A jogalkotói értelmezést szokták törvényi vagy legális értelmezésnek is nevezni. A jogalkotói jogszabály-értelmezés mindenkire nézve *kötelező:* ha jogszabály értelmezi a jogszabályt, az értelmezéstől eltérni nem lehet. A jogalkotói jogszabály-értelmezés célja, hogy a jogi normákat és az azokban található fogalmakat mindenki egységesen értelmezze, ami a jogrendszer egysége fenntartásának egyik feltétele. Általában ugyanaz a jogalkotó értelmezi a jogszabályt, aki megalkotta, tipikusan magában a jogszabály értelmező rendelkezéseiben vagy esetleg azonos szintű jogszabályban, de előfordul az is, hogy más, rendszerint alacsonyabb szintű jogszabályban végzik el a jogalkotói jogértelmezést. Például egy törvényt annak végrehajtási rendeletében értelmeznek. Elvileg lehetséges megoldás, hogy a jogszabályt magasabb rangú jogforrásban értelmezik, ez azonban ritkán fordul elő.[35]

A jogértelmezés második fajtája a *jogalkalmazói* (uzuális vagy eseti) *jogértelmezés.* A jogalkalmazó szerv (esetünkben a közigazgatási szerv, de a bíróság, illetve más,

---

32 Lamm Vanda szerk. (2009): *Jogi Lexikon*. Budapest, Complex. 342.

33 Cserny Ákos – Téglási András (2014): Jogértelmezés. In Uők: *Jogszabálytan és jogértelmezés*. Budapest, NKE VTKI. 12–18.

34 Blutman László (2007): Egy empirikus jogértelmezéstan szükségessége. *Jogtudományi Közlöny,* 2007/1. 3–13.; és Visegrády 2002. 131.

35 Visegrády 2002.131.

jogalkalmazásra felhatalmazott szervek) konkrét eset, ügy eldöntése során az alkalmazott jogszabály értelmét hivatottak értelmezni. Ez a jogszabály-értelmezés *megjelenik* magában az egyedi ügyben kibocsátott *aktus indokolásában is.* A jogalkalmazói jogértelmezés csak az adott esetre, az abban érintett szervekre, személyekre kötelező. Meg kell azonban említeni, hogy a jogalkalmazói jogértelmezésbe tartozik a legfelsőbb bíróságoknak (Magyarországon a Kúriának) a jogértelmező tevékenysége is. E bíróságok *jogegységi határozataiban* kifejtett jogértelmezések – elvonatkoztatva a konkrét esettől – általánosan kötelező erővel bírnak. Ehhez kapcsolódik a közigazgatásban a felettes szervek által végzett értelmezési tevékenység is, amelynek célja szintén az *egységes joggyakorlat* kialakítása.[36]

A *jogirodalmi, tudományos* vagy *doktrinális jogértelmezés* célja a hatályos jogszabályok és jogelvek feltárása a tudomány módszereivel akár egyedi eset(ek) kapcsán, akár általánosan. Elvileg bárki elvégezheti, aki megfelelő felkészültséget érez magában e tevékenységre, épp ezért *jogi kötőereje* általában *nincsen* (Magyarországon egyértelműen nincs). A jogirodalmi értelmezésbe soroljuk a tanulmányokat, a jogszabálykommentárokat, a szakvéleményt, de még a miniszteri indoklást stb. is.[37]

A *jogszabályok értelmezésének módszerei* arra adnak választ, hogyan, milyen módszerrel elemzik a jogszabályt. Eszerint nyelvtani, logikai, rendszertani és történeti felosztásról beszélhetünk. A jogértelmezés módszereinek ezen osztályozása Savigny német jogtudós nevéhez fűződik, aki a jogértelmezés addigi gyakorlata kapcsán azt fejtette ki, hogy „…az értelmezésnek nincsenek külön-külön módszerei, amelyeket tetszés szerint ki lehet választani, hanem azokat együttesen kell alkalmazni ahhoz, hogy az értelmezés eredményes legyen."[38]

A *nyelvtani értelmezés* a jogszabály tartalmának a nyelvtan szabályai segítségével történő feltárása. A jogértelmezést tekintve a nyelvtani értelmezés az első, valószínűsíthetően a legegyszerűbb módszer. A nyelvtani értelmezésnél a nyelvi kifejezések, fogalmak szótani (szemantikai, jelentéstani értelmezés) és a szöveg mondattani (szintaktikai) elemzése segít a jogszabályszöveg értelmének feltárásában, amely során a norma szavainak, kifejezéseinek a nyelven belül általánosan elfogadott, hétköznapi jelentését vizsgáljuk (kivéve a szakmai nyelvi terminus technicusokat, így a jogi szakkifejezéseket). Továbbá a szavak és a szöveg egyes részei közötti viszonyokat, összefüggéseket értelmezzük.[39]

A *logikai értelmezés* a logika szabályainak alkalmazását jelenti a jogszabály valóságos tartalmának feltárásában. A logikai értelmezés túlmutat a nyelvtani értelmezésen, de természetesen szorosan kötődik hozzá.

A *rendszertani értelmezés* – szemben a nyelvtani és a logikai értelmezési módszerekkel – nem korlátozódik az adott jogszabály „önmagában való" vizsgálatára, elemzésére. Épp ellenkezőleg, a jogszabály valódi tartalmát más jogtételekkel, jogintézményekkel,

---

36 Visegrády 2002. 129.; és Temesi 2007. 233

37 Visegrády 2002. 130.

38 Savigny, Friedrich Carl von (1840): *System des heutigen römishen Rechts I.* Berlin, Veit.

39 Tóth J. Zoltán (2015): *A dogmatikai, a logikai és a jogirodalmi értelmezés a magyar felsőbírósági gyakorlatban.* Budapest, MTA Law Working Papers 2015/17. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_17_toth.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 13.)

adott jogággal és a jogrendszerrel fennálló összefüggéseiben vizsgálva von le következtetéseket a jogszabály tartalmára vonatkozóan.

A *történeti értelmezés* a jogszabály keletkezése és fejlődése társadalmi körülményeiből következtet annak valódi tartalmára, értelmére. Ez az értelmezési módszer tulajdonképpen azt vizsgálja, mi volt a jogalkotó eredeti célja a jogszabály megalkotásakor, módosításai alkalmával. A történeti értelmezésre – csakúgy, mint a rendszertanira – jellemző, hogy a jogrendszer összefüggéseiben vizsgálja a jogalkotói akaratot, a jogi norma értelmezési tartalmát.

Nem egyértelmű a megítélése és alkalmazása önálló módszerként a teleológiai vagy értékelő értelmezési módszernek, amely az utóbbi időszakban jelent meg a jogértelmezési gyakorlatban. A teleologikus módszer a szabályozás által eredetileg követni kívánt cél aktualizáló elemzésével tesz kísérletet a jogi norma tartalmának feltárására.[40]

A *jogértelmezés* művelete *eredménye szerint* háromféle lehet:

- megszorító értelmezés;
- kiterjesztő értelmezés;
- helybenhagyó értelmezés.

Az eredmény szerinti osztályozásnál az első két értelmezési módszer (a nyelvtani-logikai) által feltárt tartalmat viszonyítjuk a másik két módszer (rendszertani-történeti) segítségével megállapított normatartalomhoz. Az első két módszert szokták a jogértelmezés alsó fokának, a második kettőt a felső fokának nevezni.

Megszorító értelmezésről beszélünk, ha a jogszabály tartalma szűkebb értelmezést nyer az összetettebb értelmezés során, mint a nyelvtani és a logikai értelmezés szakaszában feltárt tartalom.

Kiterjesztő értelmezésről van szó, ha az összetettebb értelmezés eredménye tágabb tartalmat állapít meg, mint az alsó fok (a nyelvtani-logikai módszer) értelmezése szerinti.

Helybenhagyó értelmezéssel van dolgunk, ha a rendszertani-történeti értelmezés azonos eredményt hozott a nyelvtani-logikai értelmezéssel.

A kiterjesztő értelmezés kapcsán említést teszünk a joghézagról és az analógiáról. *Joghézagról* akkor beszélünk, ha valamely életviszonyt a *jog nem szabályoz.* A joghézag kitöltésére természetesen a jogalkotó számára rendelkezésre áll az új jogszabály megalkotásának lehetősége, míg a jogalkalmazó számára – meghatározott esetekben – az analógia alkalmazása. Az *analógia* egyértelműen több mint a kiterjesztő értelmezés, hiszen a kiterjesztő értelmezés egy létező jogi norma alkalmazását jelenti. Analógiáról akkor beszélünk, ha valamely emberi magatartást a jogszabály egyáltalán nem szabályoz – tehát joghézaggal állunk szemben – csupán egy hozzá hasonló magatartást, és a jogalkalmazó az erre a hasonló magatartásra vonatkozó jogszabályt alkalmazza a nem szabályozott magatartásra. Az ilyen analógiák alkalmazása a büntetőjogban a jogállami, jogbiztonsági követelmények miatt tilos.

---

40 Blutman 2007. 4.; Temesi 2007. 236.; Tóth J. 2015. 8.; Visegrády 2002. 131.

16. táblázat

A jogszabályok értelmezése – összefoglaló

fajtái	módszerei	eredménye
Ki értelmez?	Hogyan/milyen módszerrel értelmez?	Milyen eredményre vezet az értelmezés?
jogalkotói	nyelvtani	kiterjesztő
jogalkalmazói	logikai	megszorító
jogirodalmi	rendszertani	helybenhagyó
	történeti	

Forrás: saját összeállítás

Felhasznált irodalom

Balázs István (2013): Jogalkalmazás a közigazgatásban, a hatósági jogalkalmazás. In Balázs István szerk.: *Közigazgatási jog általános rész II.* Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. Közigazgatási Jogi Tanszék.

Blutman László (2007): Egy empirikus jogértelmezéstan szükségessége. In *Jogtudományi Közlöny,* 2007/1. 3–13.

Boda Zsolt (2016): Bizalom, legitimitás és jogkövetés. In Jakab András – Gajduschek György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota.* Budapest, MTA TKK Jogtudományi Intézet. 837–854.

Cserny Ákos – Téglási András (2014): Jogértelmezés. In Uők: *Jogszabálytan és jogértelmezés.* Budapest, NKE VTKI. 12–18.

Gajduschek György (2016): Előkészítetlenség és utólagos hatásvizsgálat hiánya. In Jakab András – Gajduschek György szerk.: *A magyar jogrendszer állapota.* Budapest, MTA TTK Jogtudományi Intézet. 796–823.

Kelsen, Hans (1934): *Reine Rechtslehre.* 1. Auflage, Leipzig–Wien, Franz Deuticke.

Kajtár István – Herger Csabáné (2014): *Egyetemes állam- és jogtörténet.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 208–214.

Lábady Tamás (2000): *A magyar magánjog (polgári jog) általános része.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

Madarász Tibor (1989): *Az államigazgatási jogi szankció fogalma és fajtái.* Budapest, ELTE.

Madarász Tibor (1992): *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Budapest, ELTE.

Patyi András – Temesi István (2012): A közigazgatás tevékenységfajtái. In Temesi István szerk.: *A közigazgatás funkciói és működése.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. 203–212.

Szilágyi Péter (2006): *Jogi alaptan.* Budapest, Osiris. 282–301.

Temesi István (2007): A jogalkalmazó közigazgatás. In Lőrincz Lajos szerk.: *Közigazgatási jog.* Budapest, HVG-ORAC. 221–238.

Tóth J. Zoltán (2015): *A dogmatikai, a logikai és a jogirodalmi értelmezés a magyar felsőbírósági gyakorlatban.* Budapest, MTA Law Working Papers 2015/17. Elérhető: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/mtalwp/2015_17_toth.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 08. 13.)

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

X. A közigazgatás tevékenységfajtái

Vértesy László

A közigazgatás szervezeti szisztémájának ésszerűsége térben és időben határozható meg úgy, mint célokat kijelölő és feladatokat megoldó *tevékenység* rendszere.[1] Ennek következtében a tevékenység szorosan kapcsolódik a szervezethez, továbbá a – szervi és szakirányú – működéshez, a közigazgatási jog szempontjából pedig a feladatokat és hatásköröket meghatározó anyagi jogi normákhoz, az eljárások és a működés keretében az alaki jogi normákhoz, és az előbbiek alapján a szervezeti normákhoz is. A jogi szabályozással függ össze az is, hogy a jogállamban a közigazgatási tevékenység szigorúan a joghoz kötött, és ehhez kapcsolódóan több kontrollmechanizmus működik az esetleges jogellenesség kiszűrésére és korrigálására.

1. A közigazgatási tevékenységfajták fogalma

Az egyes tevékenységet nem elkülönítve értelmezi a közigazgatás-tudomány, hanem *tevékenységfajták* szerint, amelyek a hasonló jogi sajátosságokkal rendelkező és hasonló igazgatási tevékenységet igénylő feladatok megvalósítása, lényegüket tekintve egynemű feladatokból álló feladatcsoportok.[2] A tevékenységfajták sokfélék és sok szempontból különbözőek, mivel jelentős módon eltérő feladatok megoldását jelentik. A feladatmegoldás, a társadalom széles értelemben vett viszonyaira való hatásgyakorlás, a közigazgatás számára előírt valamilyen eredmény létrehozása egymástól különböző igazgatási tevékenységekben valósul meg. A közigazgatási jogtudomány a közigazgatást végző szervek tevékenységét – jogi megközelítés alapján – cselekménytípusokba (aktusokba) rendezi, aminek elméleti kerete az *aktustan*.

A tevékenység terjedelme – a jogállamban mindig jogilag – *meghatározott:* a tevékenység normatív behatárolása a törvény normatív pozíciójából és az állami centralizációból egyaránt levezethető. A tevékenység terjedelme feladatkör és hatáskör együtt, amelyhez hozzákapcsolható az illetékesség mint a tevékenység földrajzi kiterjedése. Normatív értelemben is a feladatkör, a hatáskör és az illetékesség kijelölése a meghatározó szervezeti jogi és eljárásjogi értelemben.

---

1 Tamás András (2001): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat. 311.

2 Madarász Tibor (1971): *Városigazgatás és urbanizáció*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 321.

2. A tevékenységfajták osztályozása

A közigazgatási tevékenységfajták igazgatási, szervi és jogi *osztályozási kategóriáit* alapvetően a feladatcsoportok közötti eltérések határozzák meg. Érdekességképpen utalunk arra, hogy Madarász Tibor ettől eltérően, szélesebben határozza meg a szempontokat és rendszerében megkülönbözteti az elvi-politikai tevékenységet, a hatósági tevékenységet, a szervezetirányítási tevékenységet és a szervező-operatív tevékenységet.[3] A tevékenységfajták egyik sajátos csoportosítási lehetősége az aktustan, amely nem a feladatok jellegére, hanem az azon belüli egyes cselekménymozzanatokra fókuszál, így a közigazgatást végző szervek tevékenységét cselekménytípusokba (aktusokba) rendezi, aminek elméleti kerete az aktustan.

Az *igazgatási szempontok* szerint hagyományosan megkülönböztethető a szakirányú és a szervi működés. *Szakirányú, funkcionális* (primér) tevékenységet a közigazgatási szerv azért végez, hogy megvalósítsa a célt, azokat a feladatokat, amelyekért létrehozták.[4] Ezek rendkívül eltérők, osztályozásuk szinte lehetetlen. Magyarországon az állami feladatkataszter 2013-ban 29 ágazatcsoportban 101 alágazatot azonosított, és összesen több mint 34 ezer intézkedést tartalmaz.[5] A szakirányú működés a közigazgatás tulajdonképpeni célja, a szervi működés pedig az eszköz ezek megvalósítására. A *szervi, institucionális* tevékenységet valamennyi szerv azonos (de legalábbis hasonló) módon végzi annak érdekében, hogy mint szerv működni tudjon. Emiatt ez jól standardizálható, ugyanis valamennyi szerv esetében találkozunk irányítással, vezetéssel, (jogalkotói és/vagy jogalkalmazói, hatósági) hatáskörgyakorlással, humánpolitikai és humánerőforrásgazdálkodással, pénzüggyel, költségvetési gazdálkodással, jogi és peres kérdésekkel, üzemeltetéssel, eszköz- és vagyongazdálkodással, iratkezeléssel, beszerzéssel, ellenőrzéssel, koordinációval, informatikai üzemeltetéssel, kommunikációs és nemzetközi kapcsolatokkal.[6] A *kettő között* helyezkedik el számos olyan megoldás, amely egyfelől tipizálható, ugyanakkor jellemzően szorosan a funkcionális működéshez kapcsolódik: intézményfenntartás, kiszervezés, más közigazgatási szerződések. Az intézményfenntartás esetében a fenntartó csak biztosítja a szükséges anyagi és személyi feltételeket, míg a feladatellátás alanya (az intézmény) valósítja meg ténylegesen a feladatot. A kiszervezés valójában az jelenti, hogy a közigazgatás nem közigazgatási szervre ruházza át a szakirányú vagy szervi tevekénységet.

Az igazgatás további rendszerező elve lehet a *hierarchia* is, amely a tevékenységellátás szintjeit és azok ellenőrzését határozza meg. Ebben szerepet játszik a hatalom mértéke és jellege, másik megközelítésben, hogy az érintett milyen viszonyaira mennyiben terjed ki a közigazgatási *beavatkozás* (befolyás). A közigazgatás a számára törvénnyel vagy annak felhatalmazásán nyugvó közigazgatási jogszabállyal megteremtett beavatkozási lehetőségével az igazgatott egyes viszonyait részben vagy egészben kivonja az igazgatott akaratának szabad érvényesítési köréből (autonómia) és a saját akarat szerinti tartalommal

---

3 Madarász Tibor (1992): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Tankönyvkiadó. 50.

4 Magyary Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 523.

5 Magyar Közlöny (2013): *Állami feladatkataszter*.

6 Vesd össze 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról 1. §

tölti meg.[7] A beavatkozás – egyes fokozatok szerint – kiterjedhet az igazgatott minden, legtöbb, sok vagy egyes viszonyaira. Amennyiben egyetlen viszonyára sem terjed ki, akkor igazgatás(i viszony) sem áll fenn közöttük.

A *szervi vagy alanyi szempontú* megközelítés központi eleme a tevékenységet végző közigazgatási szerv alapjellemzője, amely gyakran – különösen a szakigazgatási szervek esetében – egyfajta burkolt funkcionális vagy feladatellátási csoportosításként is értelmezhető. A szervezési és működési, befolyásolási *terület* alapján a központosított, centralizált szervek lehetnek koncentráltak (összpontosítottak) vagy a területi, helyi szétpontosítás szerint dekoncentráltak, valamint mindenfajta központosítást nélkülözve decentralizáltak is, mint amilyenek a helyi (területi és települési) önkormányzatok. Ez részben összefügg a *szervezeti, szervezetrendszeri felépítéssel* is, azaz a hierarchikus és a nem hierarchikus igazgatási szempontokkal. A közfeladat-ellátás, a *közfeladatok jellege* szerint megkülönböztethető, hogy a szerv államigazgatási feladatot vagy önkormányzati feladatot lát-e el, tovább ez kiegészíthető a paraadminisztratív vagy közfeladatot ellátó egyéb szervekkel: köztestület, közintézet, közalapítvány, közüzem, legszélesebb körben pedig bárki lehet, akit közfeladat ellátásával bíztak meg. A tevékenységellátás *alanyainak száma* szerint lehet egyszemélyes (hivatali) vezetés vagy csoportos (testületi). Továbbá itt is megkülönböztethető, hogy a *tevékenységvégzés* rendszerében közvetlen, azaz feladatellátó, vagy csak közvetett: fenntartó, megbízó, kiszervező.

A *jogi szempontú* osztályozás alapja az, hogy a közigazgatási szerv milyen eszközökkel, cselekményekkel végzi az igazgatást. Itt a rendező elvek között szerepelhet a joghatás, a jogviszonyok jellege, a jogi szabályozottság mértéke és módja, a hatásgyakorlás bírósági vagy alkotmánybírósági ellenőrzése stb. A *nem jogi hatású tevékenység* esetében a nem a jogi eszközöké a meghatározó szerep, idetartozik a döntés-előkészítés, a magas szintű szervezési tevékenység, az információszerző cselekmények, továbbá az elvi-politikai tevékenység is. A *jogi hatású tevékenységeknél* jogi eszközök (elsősorban a hatáskör) dominálnak: a jogalkotás és a jogalkalmazás. A jogszabályalkotás a közigazgatásban legtöbbször a törvények végrehajtását, részletesebb tartalommal történő kitöltését jelenti, de a Kormány és a helyi önkormányzat önállóan, eredeti jogalkotói hatáskörében is jogosult társadalmi viszonyokat rendelettel szabályozni. A jogalkalmazás célja – a végrehajtásból következően – a jogszabályok érvényesülése vagy – ha a társadalmi, egyéni önkéntes jogkövetés elmarad, akkor – a jogérvényesítés. A másik különbségtétel a *jogviszonyok* jellege szerint történhet. A *szuprematív* vagy közhatalmi jogviszony egyik alanya közigazgatási szerv, amely közhatalom (impérium) birtokában lép fel a másik jogalannyal szemben. Ez egyfelől lehet belső, amely a közigazgatási szervezetre irányul és azon belül valósul meg, másfelől külső (tipikusan hatósági), amely a közigazgatáson kívüli jogalanyokra irányul. A *mellérendeltségi* jogviszonyban egyik fél sem gyakorol állami hatalmat a másik felett. A mellérendeltségi viszony fennállhat közigazgatási szervek között vagy közigazgatási szervek és egyéb személyek, szervek között (például a közigazgatási szerződéses jogviszonyok). A *kooperációs* (együttműködési) jogviszony a közigazgatási szervek közötti kapcsolatot jelenti anélkül, hogy bármelyik jogalanynak kiemelt pozíciója, hatalma lenne a másik felett. Célja a hatékonyabb tevékenységellátás támogatása.

---

7 TEMESI István szerk. (2013): *A közigazgatás funkciói és működése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 171–172.

3. Hierarchikus és hierarchián kívüli igazgatás

Minden modern közigazgatási szervezetrendszerben megtalálható a *hierarchikus felépítés* mint közigazgatási struktúrát szervező elv. Ez olyan rendszer, amely alsó és felső pozíciókból tevődik össze: beosztottakból és főnökökből. Ezen belül a főnököknek is lehetnek további főnökei és a beosztottaknak is további beosztottai. Az alárendeltek és az alsóbb szervek a kötelességüket úgy végzik, hogy nemcsak a törvényt (jogszabályokat) hajtják végre, hanem egyúttal a főnökük utasításaihoz is kötve vannak. A főnök tehát a jogszabály és az alárendeltek közé van iktatva, az alárendelt pedig a főnök utasításához van kötve abban, amit a jogszabály a végrehajtás szabad belátására bíz.[8] A hierarchiában csak főnökök és beosztottak vannak, aki pedig egyik sem, az csak kívülálló lehet: ügyfél, szerződő fél. A résztvevők tevékenységét a hierarchikus elv kapcsolja össze.

A hierarchia szorosan vett *feladatelosztás,* az egyes pozíciók önállóak és kellően meghatározottak, specifikáltak. A beosztotti sor szakemberekből áll, akik a munkamegosztásban egy bizonyos feladattípus megoldására lettek felkészítve. Ugyanakkor ezek a pozíciók egymástól nem függetlennek, mert a hierarchia összehangolt, koordinált *együttműködési* kapcsolat is, amelyben a főnöki pozícióban lévő irányít, parancsol és ellenőrzi is parancsai végrehajtását, számon is kéri azt, a beosztott pedig végrehajtja a parancsot és aláveti magát a számonkérésnek. Az összehangolás (koordináció) magától értetődően a főnöki feladatok egyike. A formális hierarchiát át lehet törni a kapcsolatok rövidre zárásával, kiiktatva a középszintű főnököt. Ez kifelé nem jelez sokat, befelé viszont annál többet: vagy a középszintű főnök alkalmatlanságát, vagy bizonyos feladatok fontosságát.[9] A kapcsolatok tipikusan egyirányúak: felülről lefelé, a főnök irányít, a beosztott engedelmeskedik. A mai közigazgatás többlépcsős hierarchiaként épül fel.

A *hierarchia és szervezetrendszer* összekapcsolásával a közigazgatási tevékenységfajták három kategóriája különböztethető meg: a belső igazgatás keretében kettő, a szervezetrendszeri hierarchikus vagy hierarchián kívüli; illetve – a harmadik – a szervezetrendszeren kívüli, amely minden esetben hierarchián kívüli is. (Bár kombinatorikailag egy negyedik lehetőség is elképzelhető, de fogalmilag nem értelmezhető az a tevékenység, amely a közigazgatáson kívül valósul meg hierarchikus alá-fölé rendeltségben.) Tehát a hierarchia mindenképp feltételezi a szervezetrendszert. A szervezetrendszeri és a szervezetrendszeren kívüli igazgatás közötti legfontosabb különbség az igazgatottak személye, utóbbi esetben ugyanis az igazgatott jogalanyok nem részei a közigazgatásnak, kívülállók, tipikusan magánjogi természetes és jogi személyek vagy más szervezetek.

---

8 MAGYARY 1942. 120.

9 TAMÁS 2001. 326.

17. táblázat

A hierarchia és a szervezetrendszer kapcsolata

Belső igazgatás		**Külső igazgatás**
Szervezetrendszeri (szervezetrendszeren belüli) igazgatás		**Szervezetrendszeren kívüli igazgatás**
Hierarchikus igazgatás (irányítás)	**Hierarchián kívüli igazgatás (nem hierarchikus)**	
közigazgatás szervezete	közigazgatás **szervezetéhez tartozó szerv** vagy intézet irányában, a szervrendszerhez tartozás okán	**szervrendszerhez nem tartozó jogalanyok** tekintetében **vagy a szervrendszerhez tartozó jogalanyokra nézve**
omnipotencia, teljes szervezeti alárendeltség	a jogviszony mindkét alanya közigazgatási szerv, de nincsenek hierarchikus viszonyban egymással	az egyik fél közigazgatási szerv, a másik fél nem tartozik a közigazgatáshoz
– **irányítás:** meghatározó, majdnem **teljes befolyásolás** – címzettjei a közigazgatási szervezetéhez tartozó szervek – **tiszta igazgatási hatalom** birtokában végzett igazgatás	– **szervezeti, igazgatási** hatalom (pl. közfeladatot ellátó egyéb szervek) – gyakran a **közhatalmi igazgatásra** jellemző formák és jogi eszközök útján – a **kényszerítés** és a **szankciók** korlátozottak, alapvetően **szervezeti** jellegűek	– **közhatalmi** jellegű igazgatás – a közigazgatási **kényszer** és **szankcionálás** teljes eszköztárával

Forrás: saját összeállítás[10]

A szervezetrendszeri igazgatás a *belső igazgatás,* ahol a közhatalmi jellegű tevékenységek a belső szuprematív jogviszonyokkal írhatók le, tehát a jog által is szabályozott. A hierarchikus igazgatás, vagyis irányítás teljes befolyásolási jogosultságot (és kötelezettséget) jelent *(omnipotencia),* amely címzettjei a közigazgatási szervezetrendszerhez tartozó szervek. Lényegében tiszta igazgatási hatalom birtokában végzett igazgatás. A hierarchián kívüli igazgatás a közigazgatás szervezetrendszeréhez tartozó szerv esetében szintén jelentkezik az igazgatási hatalom, de ez kisebb mértékű, illetve a kényszerítés és a szankciók is korlátozottak, alapvetően szervezeti jellegűek. A közigazgatási szervek közötti hierarchikus vagy nem hierarchikus viszonyokat az irányítás, ellenőrzés és felügyelet fogalmai és tartalma határozza meg. Ezeket egészítik ki azok a mellérendeltségi és kooperációs jogviszonyok, ahol a jogviszony mindkét alanya közigazgatási szerv.

A *külső igazgatás* esetében a szervezetrendszeren kívüli tevékenységek jellemzője a hierarchia hiánya, azaz a jogviszony alanyai között nincs (szervezeti) alá-fölé rendeltség. Centrumában a jogalany állammal szembeni, közjogi természetű jogainak és kötelezettségeinek megállapítása áll.[11] A közigazgatási szervek ebben az esetben általában magánszemélyekkel, gazdálkodó szervezetekkel, civilszervezetekkel és más jogalanyokkal kerülnek kapcsolatba a külső szuprematív jogviszonyokban, amelyek jellemzően hatósági eljárások, de szintén idetartoznak a közigazgatási szerv által irányított vagy felügyelt más jogalanyok is. A jogállamban ennek szabályozottsága és korlátai fontosabbak, mert

[10] Temesi 2013. 178. alapján.

[11] Temesi 2013. 179.

ezek a garanciák védik meg a polgárokat túlzott vagy akár visszaélésszerűen használható állami közhatalommal (impérium) szemben. A korlátozott igazgatási hatalom azt is jelenti, hogy a beavatkozás sosem terjed ki az igazgatott valamennyi viszonyára. A közigazgatás az igazgatottnak csak egyes életviszonyaira, és nem mindre terjed ki. Ennek megfelelően minden esetben törvényi felhatalmazás kell a beavatkozásra, amelyek korlátját képezik az Alaptörvényben és nemzetközi szerződéskben található alapvető jogok. További garanciális elem a közigazgatás normatív és egyedi aktusainak bírósági felülvizsgálata és az Alkotmánybírósági kontroll. Emellett a (közigazgatási) szerződések (megbízás, vállalkozás, közbeszerzés, koncesszió, kiszervezés stb.) alapján mellérendeltségi jogviszonyok is gyakoriak, ahol szintén nincs hierarchia, sőt a közigazgatási szerv nem közhatalmi pozícióban jár el. Viszont ennek ellenére a megállapodások megkötésekor nem érvényesül a szerződési szabadság, mert jogszabály határozza meg az ilyen megállapodások létrehozásának jogi alapjait, szabályozza feltételeit és alapvető tartalmát.[12]

4. A hatósági igazgatás: hatáskör és hatósági jogkör

A *hatáskör (autoritás)* a közigazgatási feladatkör ellátásának felhatalmazásbeli terjedelme, valamely szerv vagy személy intézkedési jogának köre, érvényességi határa, azaz ki hogyan jogosult és kötelezett meghatározott közügyek intézésére. Felhatalmazás az érdemi elintézésre való jogosultság és kötelezettség.[13] A hatáskör azokat a jogi eszközöket (lehetőségeket) jelenti, amelyek birtokában az adott szerv el tudja látni feladatait.[14] Kiterjed minden olyan tevékenységre, amelyek gyakorlásakor a szerv jogosult közhatalmi jogkörben eljárni, döntést hozni, intézkedni.

A hatáskör a közfeladatok és közügyek *megosztása* a különböző állami szervek között. Definiált végrehajtói feladat- és hatásköri megosztottság nélkül modern állam nem működhet. A modern politikai állam működésében az állami funkciók elkülönülnek egymástól, s ezek feladatkörök, illetve hatáskörök nyomán bontakoznak ki.[15] A feladatkör[16] és a hatáskör az a két faktor, amellyel bármilyen állami szerv azonosítása elvégezhető. A jogállamban minden állami szerv, így a közigazgatási szerv is alanyi pozícióját törvényi alapon, jogi szabályozás által nyeri. Az alapvető hatásköri szabályokat a jogrendszeren belül az Alaptörvény tartalmazza, amely megállapítja, hogy milyen típusú ügyek tartoznak az Országgyűlés, a kormány, a helyi önkormányzatok, a bíróságok, az ügyészségek stb. hatáskörébe.[17] A közigazgatási hatóságok hatáskörét rendszerint az anyagi jogi szabályokban, törvényekben és rendeletben határozzák meg, a jogalkotási követelményeknek megfelelően.[18] Megkülönböztethető: jogalkotási hatáskör, irányítási, illetve felügyeleti hatáskör, hatósági hatáskör,

---

12 Temesi 2013. 197.

13 Tamás 2001. 343.

14 Temesi 2013. 116.

15 Tamás 2001. 339.

16 A feladatkör (reszort) a közügyek intézésének tárgykör szerinti csoportja.

17 Kilényi Géza szerk. (2005): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-KERSZÖV. 87.

18 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről 72. § (1): „A jogszabály tervezetében az anyagi jogi és eljárási szabályokat el kell különíteni egymástól. (2) A jogszabály tervezetében a szervezet jogállására, a szervezet feladat- és hatáskörére és a szervezet eljárására vonatkozó szabályokat el kell különíteni egymástól.”

általános kormányzati, általános önkormányzati, szakfőhatósági (miniszter, koncentrált szervek és dekoncentrált szervek csúcsszervei), közhivatali, köztestületi, közintézeti, közüzemi és tágan értelmezve a közigazgatási bíráskodási hatáskör is.

A hatáskör *terjedelme* szerint lehet általános vagy különös. A *hatáskör általános,* ha az adott szerv valamennyi, vagy nagyon sokféle ügyben eljárhat. A közigazgatásban az általános hatáskör irányító-vezérlő pozícióban rendszerint kormányzást jelent.[19] Az államigazgatáson belül idesorolhatók a fővárosi és megyei kormányhivatalok, a járási hivatalok, a kormányablakok és végső soron a Kormány is, bár ez utóbbi hatósági jogköre nem jellemző, az önkormányzati rendszerben pedig a képviselő-testület és a jegyző. A *különös hatáskör* az egyes ágazati szervekre jellemző, a tényleges adminisztratív működés ugyanis szakigazgatási működés. Idesorolható – a fentieken kívül – a többi államigazgatási koncentrált vagy dekoncentrált szerv, jellemzően a minisztérium, a kormányhivatal, a központi hivatal, az autonóm államigazgatási szerv, az önálló szabályozó szerv, amelyek elnevezése is utal az adott ágazatra, szakigazgatási területre. Mivel a tevékenységek szorosan kapcsolódnak a szervezethez, így a szervezési elvekhez is, érdemes azokat összekapcsolni a hatáskörrel.

18. táblázat

A szervezési elvek és a hatáskör kapcsolata

<table>
<tr><th colspan="3" rowspan="2"></th><th colspan="2">Hatáskör</th></tr>
<tr><th>Általános
közigazgatás valamenynyi, sok ágazata</th><th>Különös
közigazgatás egy, néhány szakágazata</th></tr>
<tr><td rowspan="4">Szervezési elv</td><td rowspan="3">Centralizált
központosított</td><td rowspan="2">Koncentrált
összpontosított</td><td rowspan="2">Kormány</td><td>Minisztériumok, Miniszterelnökség, Miniszterelnöki Kabinetiroda, autonóm államigazgatási szervek, önálló szabályozó szervek</td></tr>
<tr><td rowspan="2">szakigazgatási szervek: kormányhivatalok, központi hivatalok, területi, helyi szervek (*kialakításuktól függően)</td></tr>
<tr><td>Dekoncentrált
szétpontosított</td><td>Fővárosi, megyei kormányhivatalok, járási hivatalok</td></tr>
<tr><td colspan="2">Decentralizált
nem központosított, központosítatlan</td><td>helyi önkormányzatok (megye, település)</td><td>szakmai önkormányzatok (köztestületek – kamarák) nemzetiségi önkormányzatok</td></tr>
</table>

Forrás: saját összeállítás

A centralizáció és a helyi érdekeket védő decentralizáció mindenekelőtt jogpolitikai kérdés. Ezt a táblázat is szemlélteti, mert mind a centralizált (koncentrált és dekoncentrált) államigazgatási, mind a decentralizált, önkormányzati közigazgatási szervek között is találhatók

[19] TAMÁS 2001. 344.

általános és különös hatáskörrel rendelkező szervek. A *centralizáció* elve bizonyos értelemben a hierarchia elvének érvényesítése az állami életre. Mint központosság valójában nem azt jelenti, hogy valami a középpontba került, hanem hogy a szervezet csúcsán helyezkedik el, és az irányítása innen történik.[20] Az állam a társadalom centralizált szervezése. A közigazgatás szempontjából a centralizáció szervezeti, működési és normatív értelemben magyarázható jelenség. Az összpontosított (koncentrált) szerv egyetlen koncentrált szervezet, feladatai ellátásához kizárólagos hatáskörrel és illetékességgel rendelkezik, területileg szervezett egységek nélkül. A szétpontosított (dekoncentrált) szerv esetében a hatáskör és illetékesség elválik egymástól, olyan szervezet, amelyet egyetlen központ irányít, de annak területi és helyi szervei is vannak. A *decentralizáció* nem struktúraépítő alapelv, hanem a centralizáció megvalósításának egyik változata, a központosítottság ellentéte. Több olyan, hasonló hatáskörű szervezet, amelyek illetékességük szerint különülnek el egymástól és autonómiával is rendelkeznek, tehát önállóak, nincs szervezetszerű központos irányításuk.

A hatáskörgyakorlás *jogállami garanciája* – az Alaptörvénnyel összhangban[21] – a *jogszerűség alapelve:* a közigazgatási hatóság jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el, a szakszerűség, az egyszerűség, a polgárokkal való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően, a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül, ésszerű és a jogszabályban meghatározott határidőn belül.[22] Az eljárási kötelezettség *saját hatáskörére* vonatkozik. Az eljárási kötelezettség az erre felhatalmazott hatóságot terheli, amely számos *korlátozást* foglal magában: egyfelől az jelenti, hogy – kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában – hatáskörét nem ruházhatja át;[23] másfelől a hatóságtól – kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában – a hatáskörébe tartozó feladat, ügy nem vonható el; továbbá az átruházott hatáskör tovább nem ruházható (szubdelegálás tilalma).

A *hatósági jogkör* a hatáskör egyik típusa, az egyedi hatósági jogalkalmazói aktus (hatósági döntés, intézkedés, szakhatósági hozzájárulás, eljáráskezdeményezés) kibocsátásának

---

20 TAMÁS 2001. 331–333.

21 Alaptörvény R) cikk (2): „Az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek."

22 Ákr. 2. §

23 Például a 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 42. §-a részletesen felsorolja, hogy képviselő-testület hatásköréből nem ruházható át: 1. a rendeletalkotás; 2. szervezetének kialakítása és működésének meghatározása, a törvény által hatáskörébe utalt választás, kinevezés, vezetői megbízás; 3. a helyi népszavazás elrendelése, kitüntetések és elismerő címek alapítása; 4. a gazdasági program, a hitelfelvétel, a kötvénykibocsátás, a kölcsönfelvétel vagy más adósságot keletkeztető kötelezettségvállalás, alapítványi forrás átvétele és átadása; 5. önkormányzati társulás létrehozása, megszüntetése, abból történő kiválás, a társulási megállapodás módosítása, társuláshoz, érdekképviseleti szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás; 6. megállapodás külföldi önkormányzattal való együttműködésről, nemzetközi önkormányzati szervezethez való csatlakozás, abból történő kiválás; 7. intézmény alapítása, átszervezése, megszüntetése; 8. közterület elnevezése, köztéri szobor, műalkotás állítása; 9. eljárás kezdeményezése az Alkotmánybíróságnál; 10. a bíróságok ülnökeinek megválasztása; 11. állásfoglalás intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti; 12. a települési képviselő, polgármester méltatlansági és a vagyonnyilatkozati eljárással kapcsolatos, továbbá összeférhetetlenségi ügyében való döntés; 13. az önkormányzati képviselői megbízatás megszűnéséről való döntés, ha a képviselő egy éven át nem vesz részt a képviselő-testület ülésén; 14. a településfejlesztési eszközök és a településszerkezeti terv jóváhagyása; 15. területszervezési kezdeményezés; 16. a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tulajdonjogának az állam vagy más helyi önkormányzat javára történő ingyenes átruházására, ilyen vagyon ingyenes átvételére vonatkozó döntés; 17. amit törvény a képviselő-testület át nem ruházható hatáskörébe utal.

joga és kötelezettsége, amellyel mind az államigazgatási, mind az önkormányzati rendszerben egyaránt találkozunk (államigazgatási és önkormányzati hatóságok). A hatósági jogkörön a szűkebb értelemben vett hatáskört kell érteni.[24] Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) szerinti generálklauzula rögzíti, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

A hatósági hatáskör elsősorban a *fórumrendszerhez* kapcsolódik, vagyis arra a kérdésre ad választ, hogy egy konkrét ügyben milyen típusú, szintű közigazgatási szerv jár el, az ügyfajtában eljárásra jogosult szervek közül milyen szintűek hivatottak első, illetve másod- vagy még felsőbb fokon dönteni. Jogszabály a hatóság szervezeti egységére hatáskört nem telepíthet.[25] Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény nem határoz meg általános hatásköri szabályt, mivel azt az egyes ágazati anyagi jogszabályok tartalmazzák. A törvény – meglehetősen tautologikusan és tágan értelmezve – rögzíti, hogy a hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel, vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki.[26]

A közigazgatás egyik rendező elve, hogy az ügyelosztási szabályokat egységesen kell meghatározni, különösen a dekoncentrált területi, helyi szervek esetében. Ugyanakkor jelentősebb, különleges szakértelmet igénylő ügyekben nem célszerű „szétaprózni" a döntést, ezért egyes meghatározott ügyekben a jogalkotó (törvényben, kormányrendeletben),[27] vagy a felügyeleti szerv, illetve bíróság *kijelölés* alapján kizárólagosan mégis feljogosíthat egy szervet meghatározott ügyek intézésére.[28] Amennyiben hatáskörének (vagy illetékességének) hiányát észleli, és kétséget kizáróan megállapítható az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság, az ügyet átteszi, ennek hiányában a kérelmet visszautasítja, vagy az eljárást megszünteti.[29]

A hatósági eljárások összetettségére tekintettel az Ákr. is ismeri az úgynevezett *osztott hatáskör* lehetőségét. Törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet ugyanis közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben és határidőben más hatóság (szakhatóság) kötelező állásfoglalását kell beszereznie. Ennek értelmében az ügy érdemében eljáró hatóság nem hozhat önállóan döntést, mert döntését meg kell semmisíteni, illetve vissza

---

24 Szabó Lajos – Gyergyák Ferenc – Darák Péter (2005): *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai*. Budapest, Unió Lap- és Könyvkiadó. 60.

25 Vesd össze 19/2007. (III. 9.) AB határozat, 35/2008. (IV. 3.) AB határozat.

26 Ákr. 9. §.

27 Például a gyorsforgalmi út építése során az előzetes vizsgálati és környezeti hatásvizsgálati eljárásokban első fokon a környezetvédelmi hatóságnak a Kormány által rendeletben kijelölt országos illetékességű szerve (az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség) rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel [2003. évi CXXVIII. tv. 9. §; 347/2006. (XII. 23.) Korm. rend. 12. §], vagy 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről.

28 Például 485/2015. (XII. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerveinek hatásköréről és illetékességéről 18. §: „Ha a felettes szerv vagy a bíróság új eljárásra utasítja az elsőfokú adó- és vámhatóságot, az új eljárást az első fokon eljáró megyei igazgatóság, illetve a Repülőtéri Igazgatóság folytatja le."

29 Ákr. 17. §.

kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni, ha azt a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg.[30]

A *hatáskör-átruházás tilalma* az eljárásra is vonatkozik, hogy az eljárási kötelezettséget – jogszabályi felhatalmazás hiányában – nem delegálhatja más szervre.[31] Ez alól kivétel, hogy ha önkormányzati rendelet eltérően nem rendelkezik és önkormányzati hatósági ügyben első fokon a képviselő-testület jár el, hatósági hatáskörét a polgármesterre,[32] a bizottságára, a részönkormányzat testületére, a jegyzőre, a társulására ruházhatja át. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja.[33] A törvényben megállapított hatáskör gyakorlása történhet úgy is, hogy a közigazgatási szerv valamelyik szervezeti egysége folytatja le az eljárást, de ez a hatáskör jogosultjának személyét és személyes felelősségét nem érinti.[34] Nem minősül a hatáskör átruházásának, ha a hatáskör gyakorlója kiadmányozási jogát jogszerűen átengedte. A *hatáskörelvonás tilalma* a közigazgatási rendszer törvényes működésének követelménye, amely biztosítja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét minden szerv tiszteletben tartsa, azt tőle el ne vonja, hatáskörében és illetékességébe tartozó ügyben helyette ne intézkedjen. Az alábbi esetek nem minősülnek hatáskörelvonásnak:

- jogszerűtlen hallgatás miatt a felügyeleti szerv vagy mulasztási ítéletében a bíróság más azonos hatáskörű hatóságot jelöl ki;
- ha a hatóságot – tisztességes eljárás érdekében – a kizárás szabályaira tekintettel kizárják a hatáskörébe és illetékességébe tartozó eljárásból, és más azonos hatáskörű hatóságot jelölnek ki,[35] vagy ha bíróság más hatóságot jelöl ki;
- amikor több szerv egyetértése, együttes döntése szükséges a határozat meghozatalához (osztott hatáskör, például szakhatósági közreműködés és a közreműködő hatósági eljárás;
- az elsőfokú döntés megsemmisítése és az elsőfokú közigazgatási hatóságot új eljárásra utasítás esetén az utasításban adott iránymutatás;
- aláírás-delegálás, kiadmányozás esetén a szerv vezetője által adott utasítás;
- a hatóságra nézve kötőerővel nem rendelkező jogi állásfoglalás.[36]

Amennyiben a hatóság a hatáskörébe nem tartozó ügyben döntést hozott a *semmisség* általános szabályait kell alkalmazni. Ennek értelmében az eljáró hatóság közigazgatási eljárása során hozott döntését meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni.[37]

---

30 Ákr. 61. § (2).

31 1/2003. Közigazgatási-polgári jogegységi határozat.

32 BH 2010. 311. Önkormányzati hatósági ügyben a polgármester csak akkor járhat el első fokon, ha számára ezt a hatáskört a képviselő-testület rendeletben biztosította. A hatáskör nélkül eljáró polgármester határozata elleni fellebbezés elbírálásával a képviselő-testület másodfokú határozata is jogszabálysértő lesz, mert fellebbezés elbírálására irányuló hatáskör hiányában járt el.

33 Mötv. 41. § (4).

34 Boros Anita (2011): *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*. Budapest, CompLex. 35.

35 Ákr. 23–24. § (4) Ha a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merül fel, az ügyben – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el.

36 60/1992. (XI. 17.) AB határozat.

37 Ákr. 123. §.

5. Belső igazgatás

A belső igazgatás a közigazgatás szervezetrendszerén belül érvényesül, és lehet szervek közötti vagy szerven belüli. A *közigazgatási szervek közötti* belső szuprematív (jog)viszonyokat leginkább az irányítás, felügyelet, ellenőrzés fogalmaival lehet leírni. Mindhárom-ban közös vonás, hogy a jogviszony mindkét alanya a közigazgatás szervezetrendszeréhez tartozik, továbbá a számonkérés alanyi joga az erre jogosult és kötelezett szerv oldalán, valamely szerv működését illetően.[38] Ehhez érdemes egy negyediket is kapcsolni, a vezetést, amely a *szerven belüli* viszonyokat határozza meg. Röviden utalunk itt arra, hogy a – szűk értelemben vett – közigazgatási szervek belső igazgatásának elméleti vizsgálata az igazgatástudomány területe, amelynek fókuszában szintén a vezetés áll, amellyel szorosan összefügg a személyzeti tevékenység és belső működ(tet)és megszervezése.

Fontos megjegyezni, hogy a jogalkotás, jogalkalmazás – sajnálatosan – *nem következetesen* használja a felügyelet, ellenőrzés fogalmát, példa erre, hogy különböző jogszabályokban egyaránt szerepel törvényességi felügyelet/ellenőrzés, illetve hatósági felügyelet/ellenőrzés, vagy együtt felügyeleti ellenőrzés (ez utóbbi azonban nem értelmezhető). A jogtudományban is többféle állásponttal lehet találkozni. Elméletben a tartalmuk alapján a törvényességi ellenőrzés és a törvényességi felügyelet szinonimaként kezelhető. A hatósági ellenőrzés és a hatósági felügyelet, az adminisztratív, szakmai ellenőrzés és a szakfelügyelet is átfedő fogalmak, amelyek közötti különbség is a felügyelet jogszerűségével határolható el.

5.1. Irányítás

Az *irányítás* valamely közigazgatási szerv tényleges tevékenységének megszabása (általános, irányítói szándék) – jogi normák, szakmai és közpolitikai normák, célok, koncepciók alapján –, az alaptevékenységnek és annak kivitelezése mikéntjének megjelölése, az irányított szervi és szakmai viszonyai feletti meghatározó befolyás érvényesítése.[39] A szervek közötti viszonyrendszerben az uralmi viszonyt határozza meg. Fontos azonban, hogy az irányítás az irányított szerv önállóságát elismeri, közvetlenül a vezetésre és azon keresztül az igazgatási szervezetre gyakorol hatást. Ebben a relációban a vezetés igazgatása.[40] Ez is közigazgatási jogviszony, de hiányzik a jogviszonyban foglalt jogok és kötelességek bírói védelme, kikényszerítésének lehetősége. Mint tejles körű jogosítvány ezért magában foglalja az ellenőrzést és a felügyeleti tevékenységet is. Mint teljes szervezeti alárendeltség a közigazgatási szerv szervi *(intitucionális)* irányítása a következő *hatásköröket* tartalmazza: a szerv konstituálása (létesítés, átszervezés, megszüntetés); a vezető meghatározása; a személyi, tárgyi, pénzügyi feltételek biztosítása; a tevékenység ellenőrzése; a döntések felülvizsgálata, megsemmisítése, előzetes vagy utólagos jóváhagyása; egyedi utasítás kiadása; jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés; adatok kezelése. A szakmai (funkcionális) irányítás pedig szervtípusonként, szaktevékenységenként eltérő. Az irányítási hatáskör gyakorlója az irányított államigazgatási szerv hatáskörét nem vonhatja el és döntését – törvényi felhatalmazás hiányában – nem változtathatja meg.

---

38 Tamás 2001. 357.

39 Tamás 2001. 357.

40 Torma András szerk. (2001): *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész*. Miskolc, Miskolci Egyetem. 21.

A *hatályos jogban* 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről (Ksztv.), valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 2. §-a az államigazgatási szervekkel, a 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról (Áht.) 9. §-a pedig – nagyon hasonló módon – a költségvetési szervekkel kapcsolatban rögzíti az irányítási jogosítványokat.

19. táblázat

Az irányítási jogkör összehasonlítása a hatályos jogban

2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről	**2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról**
2. § (1) Ahol jogszabály államigazgatási szerv irányítását említi, azon törvény eltérő rendelkezése hiányában a következő hatáskörök együttesét kell érteni: a) az államigazgatási szerv alapítása, átalakítása, valamint megszüntetése,	9. § Ha törvény eltérően nem rendelkezik, a költségvetési szerv irányítása a következő hatáskörök gyakorlását jelenti: a) a költségvetési szerv alapítása, átalakítása és megszüntetése, ideértve az alapító okirat és annak módosítása, valamint a megszüntető okirat kiadására vonatkozó hatáskör gyakorlását,
b) 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,	c) a költségvetési szerv vezetésére kinevezés vagy megbízás adása, a költségvetési szerv vezetőjének felmentése vagy a vezetői megbízás visszavonása, és – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – a költségvetési szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása,
	d) a költségvetési szerv gazdasági vezetőjének kinevezése vagy megbízása, felmentése vagy megbízásának visszavonása,
c) az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése,	e) a költségvetési szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi és hatékonysági ellenőrzése,
d) az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása,	b) a költségvetési szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása,
e) az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás,	f) a költségvetési szerv döntésének megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás,
f) jogszabályban meghatározott esetekben az államigazgatási szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása,	g) jogszabályban meghatározott esetekben a költségvetési szerv döntéseinek előzetes vagy utólagos jóváhagyása,
g) egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,	h) egyedi utasítás kiadása feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,
h) jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés,	i) jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés,
i) az államigazgatási szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint a b), c) és e)–h) pont szerinti irányítási hatáskörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelése.	j) a költségvetési szerv kezelésében lévő közérdekű adatok és közérdekből nyilvános adatok, valamint a c)–i) pont szerinti irányítási hatáskörök gyakorlásához szükséges, törvényben meghatározott személyes adatok kezelése.

Forrás: saját összeállítás

Az *irányítási jogkör terjedelme* alapján lehet *teljes,* amikor az irányító szerv valamennyi hatáskörrel rendelkezi,; vagy *megosztott,* amikor több szerv gyakorolja közösen az irányítást: például a fővárosi és megyei kormányhivatalok felett a Miniszterelnökséget vezető miniszter és szakigazgatási tekintetben az ágazati miniszterek, vagy a polgármesteri hivatal felett a képviselő-testület és a polgármester. Szintén itt említhető a *felügyelet,* amely – a Ksztv. értelmében is – részirányítási jogkört, irányítási részjogkört jelent. Elméletileg tág értelemben idetartozik, de *a közigazgatás-tudomány nem itt tárgyalja* a következőket: a rendvédelmi szervek irányítása (a szolgálati út, parancs miatt), a honvédség irányítása (mivel nem államigazgatási, közigazgatási szerv), a közintézetek fenntartói irányítása, a közüzemek feletti tulajdonosi irányítás (a Ptk. alapján), valamint a hatósági tevékenység irányítása (I. és II. fokú szervek között) az Ákr. szerint.

5.2. Ellenőrzés

Az ellenőrzés az eredmények bírálatát jelenti, a tevékenységre irányadó jogszabályok és más előírások, ésszerűségek gyakorlati alkalmazásának folyamatos vizsgálata. Az ellenőrzésnek – bár mint önálló tevékenység mindig folyamat- vagy eseménykövető[41] – nemcsak egy időszak végén kell érvényesülnie, hanem munka közben is.[42] Célja ténymegállapítás, információk szerzése, abból következtetések levonása mind az okokra, mind a jövőbeni teendőkre nézve. A kanti dichotómiában a *Sollen* (legyen) jellegű követelmények és a *Sein* (van) jellegű teljesítmények, eredmények egybevetése. Az ellenőrzés térben és időben megvalósuló műveletsor, amely helyzetek, magatartások szabályosságát (normativitását, de nem kizárólag jogszerűségét), elfogadhatóságát vizsgálja.[43] Szélesebb spektrumú, mint a felügyelet, mert a tevékenység kiértékelése nemcsak törvényességi (normativitás, legalitás) szempontú lehet, hanem a teljesítmény, az eredményesség,[44] a gazdaságosság,[45] a (társadalmi) hatékonyság,[46] a hasznosság, a politikai rugalmasság, a jogpolitikai megfelelőség, az etikusság, az időszerűség, a célszerűség és a megbízhatóság szintén kiértékelhető.[47] Bár ezek a szempontok szerteágazók, a jogállamban az ellenőrzés keretei, jogosítványai is a jog által meghatározottak.

Ezen szempontok szerint – Tamás András rendszerezése alapján – az ellenőrzés értelmezéseit érdemes a főbb állami ellenőrzési szervezeti formákkal együtt *csoportosítani.* Az általános *közpolitikai* értelemben a politikai rugalmasság és a jogpolitikai megfelelőség, a végrehajtás minőségének és hatékonyságának vizsgálatát jelenti, elsősorban sajátos jogintézményeken keresztül: ilyenek a beszámoltatás, a visszahívás, a leváltás, a bizalmatlanság vagy

41 Temesi 2013. 195.

42 Magyary 1942. 547.

43 Tamás 2001. 351.

44 Az eredményesség annak követelménye, hogy a kitűzött célok – az elfogadott módosításokat, változó körülményeket figyelembe véve – megvalósuljanak, a tevékenység tervezett és tényleges hatása közötti különbség a lehető legkisebb mértékű legyen, vagy a tényleges hatás legyen kedvezőbb a tervezettnél.

45 A gazdaságosság annak követelménye, hogy az erőforrások felhasználásához kapcsolódó kiadás vagy ráfordítás az elérhető legkisebb legyen, a jogszabályban meghatározott vagy általánosan elvárható minőség mellett.

46 A hatékonyság annak követelménye, hogy az előállított termékek, nyújtott szolgáltatások, az ellátott feladat más eredményének értéke, vagy az azokból származó bevétel a lehető legnagyobb mértékben haladja meg a felhasznált erőforrásokhoz kapcsolódó kiadásokat vagy ráfordításokat.

47 Tamás 2001. 357.

a működés felfüggesztése. Összességében ezek közpolitikai ultima ratiók, ellenőrző szerveik az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Kormány és a fővárosi, megyei kormányhivatalok élén álló kormánymegbízott. A *törvényességi* értelemben a jogszabályszerűség vizsgálata különböző erejű jogosítványokkal az, hogy a vizsgált szerv a működése folyamatában feladat- és hatáskörében a tevékenységét jogszerűen végzi-e.[48] Idetartozik az Alkotmánybíróság, ügyészség, országgyűlési biztos, fővárosi és megyei kormányhivatalok, a Kúria önkormányzati tanácsa. Az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok, valamint a bíróságon kívüli más jogalkalmazó szervek által hozott egyedi, bíróság által felül nem bírált jogerős vagy végrehajtható döntések, valamint hatósági intézkedések törvényességét.[49] A közigazgatás szervezetén kívüli szereplőként vizsgálhatja a közigazgatási aktusok törvényességét, a törvénytelenségek kiküszöbölése érdekében felhívással élhet, majd annak eredménytelensége esetén bírósághoz fordulhat. Az *adminisztratív* ellenőrzés közigazgatási, szakmai, szakszerűségi értelemben pedig annak vizsgálata, hogy a vizsgált szerv a szakmai feladatok végrehajtását a jogszabályok és belső szabályzatok, vezetői rendelkezések megtartásával végzi-e. Ez az ellenőrzéstípus az állami szervek rendszerébe épült be, e nélkül a folyamatos működés nem is képzelhető el. A minisztériumok, kormányhivatalok, központi hivatalok ellenőrzik az alsóbb szintű közigazgatási szerveket, ágazati intézményeket, ha az a hatáskörükbe tartozik. Idesorolható a belső ellenőrzés is. A *hatósági* értelemben a hatósági jogviszony egyik részjogosítványa, ilyen az – Ákr.-ben általános jelleggel szabályozott – hatósági ellenőrzés,[50] amely során a hatóság hatáskörének keretei között, hivatalból vagy kérelemre ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését. Ennek egyik speciális esete a helyszíni ellenőrzés. A *jogorvoslati* értelemben a közigazgatási döntések (határozat, végzés) jogi megalapozottságának, helyességének kérelemre, vagy hivatalból induló vizsgálata.[51] A közigazgatás belső fórumrendszere teremti meg a rendes jogorvoslatot (fellebbezés), a közigazgatási bíráskodás (bírósági felülvizsgálat) pedig az egyedi esetekben hozott döntések ellen benyújtott jogorvoslati kérelemben hoz döntést, ennek fórumai a közigazgatási és munkaügyi bíróságok. A *financiális* értelemben a közvagyonnal történő gazdálkodás, a pénzügyi elszámolások, valamint az ezek alapjául szolgáló számviteli nyilvántartások ellenőrzése. Az államháztartási kontroll három pillérre épül: a külső ellenőrzésre (Állami Számvevőszék, könyvvizsgáló), a kormányzati szintű ellenőrzésre (Kormányzati Ellenőrzési Hivatal) és az államháztartási belső kontrollrendszerekre.[52] A pénzügyi hatékonysági ellenőrzés is ide tartozik, amelynek fókusza, hogy a vizsgált rendszer működése alkalmas-e arra, hogy a lehető legkisebb ráfordítással a lehető legnagyobb eredményt érje el. Az ellenőrzés rámutat azokra a tervezési, szabályozási, szervezési, fejlesztési, ösztönzési intézkedésekre, amelyekkel e követelmények elérhetők.

---

48 Vesd össze 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról 2. melléklet: A fővárosi és megyei kormányhivatalok törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzésére vonatkozó részletes szabályok.

49 2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről 29. §

50 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról VI. fejezet: Hatósági ellenőrzés.

51 Magyary 1942. 125. és 612–614.

52 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről.

További csoportosítási szempont lehet az *ellenőrzés terjedelme, tárgya* vagy *időpontja.*[53] *Az átfogó ellenőrzés* a vizsgált szervek feladat- és hatáskörébe tartozó, meghatározott időszakra vonatkozó – legalább négyéves ciklusonként végzett – törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése. A *témaellenőrzés* meghatározott téma, adott feladat ellátásának vizsgálata egy időszakban több szervnél abból a célból, hogy a megállapítások eredményeként általánosítható következtetéseket lehessen levonni, és ennek megfelelő intézkedéseket lehessen tenni. A *célellenőrzés* a szerv meghatározott szakmai tevékenységének (meghatározott ügyfajták), vagy a szakmai tevékenységnek meghatározott részszempont alapján történő vizsgálata – egyéves, féléves, illetve negyedéves ellenőrzési időegységben. A *szakszerűségi ellenőrzés* annak vizsgálata, hogy a vizsgált szerv a szakmai feladatok végrehajtását a jogszabályok és belső szabályzatok, vezetői rendelkezések megtartásával végzi-e. A *hatékonysági ellenőrzés* tárgya, hogy a vizsgált rendszer működése alkalmas-e arra, hogy a lehető legkisebb ráfordítással a lehető legnagyobb eredményt érje el, rámutatva azokra a tervezési, szabályozási, szervezési, fejlesztési, ösztönzési intézkedésekre, amelyekkel e követelmények elérhetők. Az *utóellenőrzés* a vizsgált szervnél előzőleg végrehajtott ellenőrzés megállapításai és javaslatai alapján indokolt a megtett intézkedések teljesítésének és azok hatásának vizsgálata. A *folyamatba épített* ellenőrzés a gazdálkodásért felelős szervezeti egység által folytatott első szintű pénzügyi irányítási és ellenőrzési rendszer.[54] A *belső ellenőrzés* független, tárgyilagos bizonyosságot adó és tanácsadó tevékenység, amelynek célja, hogy az ellenőrzött szervezet működését fejlessze és eredményességét növelje, az ellenőrzött szervezet céljai elérése érdekében rendszerszemléletű megközelítéssel és módszeresen értékeli, illetve fejleszti az ellenőrzött szervezet irányítási és belső kontrollrendszerének hatékonyságát.[55] A jogrendszerben kivételesen találkozhatunk *önellenőrzés*sel is.[56]

Az ellenőrzés *módjai, módszerei* különösen az adat- és információkérés, illetve az iratellenőrzés. Az ellenőrzési módszerek egyik sajátos típusa a *helyszíni ellenőrzés,* amely során az ellenőrzést végző személy a hatásköre gyakorlásának keretei között a megfigyelni kívánt területre, építménybe és egyéb létesítménybe beléphet; ott az ellenőrzés tárgyával összefüggő bármely iratot, tárgyat vagy munkafolyamatot megvizsgálhat; a tárgy birtokosától és a helyszínen tartózkodó bármely más személytől felvilágosítást kérhet; a helyszínről, a tárgyról, folyamatokról fényképet vagy kép- és hangfelvételt készíthet; mintavételt eszközölhet; továbbá egyéb bizonyítást folytathat le.

---

53 Vesd össze 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról 2. melléklet: A fővárosi és megyei kormányhivatalok törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzésére vonatkozó részletes szabályok.

54 Vesd össze 2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről 75. § és 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet a közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről 2. § (1): A miniszter által kijelölt szervezeti egység (a továbbiakban: ellenőrző szervezet) a rendelet hatálya alá tartozó közbeszerzési eljárások folyamatba épített ellenőrzését az 5–15. §-ban foglaltak szerint látja el.

55 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről 2. § b).

56 2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről 13. § (1): Az adózó önadózás esetén jogosult az önellenőrzésre, ha e törvény másként nem rendelkezik. 49. § (1): Az önadózás útján megállapított vagy megállapítani elmulasztott adót, adóalapot és a költségvetési támogatást az adózó helyesbítheti. 50. § (1): Az adózó önellenőrzését a helyesbített adóalapot, adót és költségvetési támogatást tartalmazó, az erre a célra rendszeresített nyomtatvány (önellenőrzési lap) benyújtásával teljesíti.

5.3. Felügyelet

A *felügyelet* – kizárólag – a tevékenységre irányadó jogszabályok megfelelő, általános alkalmazásának vizsgálata. A vizsgálat tárgya a tevékenység összeredménye, az eljárások szabályszerűsége és a döntések jogszerűsége, a normativitás, legalitás minősítése.[57] Természetesen ez az egyedi ügyek kiértékelésével végezhető el, de célja nem az egyedi ügyek korrekciója (például nem az ügyfél által igénybe vehető jogorvoslat), hanem annak elérése, hogy a hibák a jövőbeli gyakorlatban ne forduljanak elő. A felügyeleti jogviszony alatt a felügyelt szerv (intézmény) tevékenységének folyamatos figyelemmel kísérésén alapuló, jogszabályban rögzített beavatkozási, intézkedési lehetőségeket értjük. Történetileg az irányítás és a felügyelet kifejezések tartalma az utóbbi évtizedekben jelentős változáson ment keresztül. Az 1950-es években kialakult irányításfogalom, amely a teljes irányítási hatáskört jelentette, fokozatosan veszített jelentőségéből, és ezzel párhuzamosan a felügyelet fogalma került előtérbe.[58]

A felügyelet körében is – sok esetben az ellenőrzéshez hasonlóan – számos *típust* lehet egymástól megkülönböztetni. A *törvényességi felügyelet* a szervezetrendszeri igazgatásban érvényesülő tevékenység, amely a jogszabálysértések orvoslására hivatott. Jogosítványai közé tartozik a hibák megszüntetésére való felhívás, eljárás kezdeményezése más szerveknél, felelősségre vonás kezdeményezése, aktus-felülvizsgálat kezdeményezése, hatósági ügyekben a felettes szerveket az aktus-felülvizsgálati jog is megilleti. Ennek három altípusa a fővárosi és megyei kormányhivatalok által ellátott törvényességi felügyelet, illetve a hatósági eljárások esetében a felügyeleti eljárás, továbbá az ügyész közérdekvédelmi feladatai is idesorolhatók. A *szervezeti felügyelet* alapja a Ksztv. rendelkezései, amelyek szerint ez a következő hatáskörök együttesét jelenti: az államigazgatási szerv vezetésére kinevezés, megbízás adása, felmentés, a vezetői megbízás visszavonása és az egyéb munkáltatói jogok gyakorlása; az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése; az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása; és ezekkel összefüggésben jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés, adatok kezelése. A *szakfelügyelet* esetében a feladatkörbe tartozó szervek (intézmények) működésének szakmai szabályokait vizsgálják, amely keretében történhet a szabályozás, a hibák, hiányosságok megszüntetésére való felhívás, felelősségre vonás kezdeményezése. A *hatósági felügyelet* a közigazgatás kifelé irányuló, közhatalmi tevékenysége, amely során a közigazgatás azt vizsgálja, hogy a természetes és jogi személyek, valamint más jogalanyok tevékenysége során a jogi normák és az egyedi jogalkalmazói aktusokban előírtak érvényesülnek-e, és amennyiben nem, akkor beavatkozik.[59] Mindkét esetben a jogkövetkezmények közé tartozik a tevékenység korlátozása vagy megtiltása, hibák megszüntetésére való felhívás, felelősségre vonás kezdeményezése és egyes esetekben a bírságolás.

---

57 Tamás 2001. 357.

58 Torma 2012. 244.

59 Temesi 2013. 212–213.

5.4. Vezetés

A *vezetés* azt a szerven belüli viszonyrendszert határozza meg, amely igazgatáson belül értelmezhető, de annak nem részjogosítványa. Közvetlenül az (igazgatási) szervezetre gyakorol hatást, ezért lapidárisan összefoglalva, az igazgatás igazgatása. A feladatellátás, végrehajtás, kivitelezés szervező-koordináló tevékenysége, amely egyaránt releváns a szervi és szakirányú működést illetően. A vezetés útján érvényesül leginkább a főnök alárendeltjeihez való emberi viszonyának alakítása.[60] Célja, hogy a vezetésére bízott egységet a teljesítőképesség elérhető legmagasabb fokára emelje. A vezetés az igazgatási tevékenység differenciálódása következtében alakul ki és különül el az igazgatáson belül, a munkamegosztás hatására egyes igazgatási funkciók, így különösen a célkitűzések és a döntések önállósulnak, az ilyen funkciót végzők az egyéb igazgatást végzőkkel szemben pedig meghatározó pozícióba kerülnek, és ezzel kialakul a vezetés.[61] A közigazgatási szervek esetében az irányítást és a vezetést a következő táblázat tartalmazza.

20. táblázat

Az irányítás és vezetés az államigazgatásban és a helyi önkormányzatokban

Szerv	Irányítás	Vezetés	Létrehozás
Kormány	Ø (testületi szerv)	miniszterelnök	Alaptörvény
Miniszterelnökség	Kormány (miniszterelnök)	miniszter	törvény
Minisztérium	i) Kormány (ún. statútum rendelet) ii) miniszter (szakpolitika)	miniszter	Alaptörvény törvény
Önálló szabályozó szerv	Ø (nem áll a Kormány irányítása alatt)	hivatalvezető	sarkalatos törvény
Autonóm államigazgatási szerv	Ø (nem áll a Kormány irányítása alatt)	hivatalvezető	törvény
Kormányhivatal	Kormány (ágazati miniszter felügyelet)	hivatalvezető	törvény
Központi hivatal	miniszter	hivatalvezető	Korm. r.
Fővárosi, megyei kormányhivatal	Kormány a miniszterelnökséget vezető miniszter útján	kormánymegbízott	törvény + Korm. r.
Járási hivatal	Fővárosi és megyei kormányhivatal	járási hivatalvezető	törvény + Korm. r.
Képviselő-testület, megyei közgyűlés	Ø (testületi szerv)	polgármester, közgyűlés elnöke	Alaptörvény Mötv.
Polgármesteri hivatal	polgármester és képviselő-testület	jegyző	Mötv.

Forrás: saját összeállítás[62]

60 „Főnök és alárendeltek közt a túlnagy távolság éppúgy hiba, mint a pajtáskodás." – írja Magyary, amelyhez az alábbi utalást adja Hermann Göring *Reden und Aufsätze* című művéből: „Mein oberster Chef ist nicht nur mein oberster Vorgesetzter, sondern auch mein erster Kamerad." Magyary 1942. 542.

61 Torma 2012. 21.

62 A táblázat nem tartalmazza az önállóan működő dekoncentrált államigazgatási szerveket vagy a közigazgatási feladatokat ellátó egyéb közigazgatási szerveket (például köztestületek, közalapítványok).

A vezetésnek egyaránt vannak jogi és részben nem jogi eszközei. A *nem jogi elemek* tudományos vizsgálatával a vezetéselmélet *(leadership)* foglalkozik, amely feladata a vezetés a szervezet sikeres működésében betöltött szerepének és módszereinek meghatározása és leírása. A hivatali szervezet vezetése és a testületek vezetése különbözik egymástól. A *jogi szempontok* szerint az egyszemélyes vezetés esetén a vezető (miniszter, kormánymegbízott, járási hivatalvezető, elnök, főigazgató, jegyző stb.), testületi szerv (képviselőtestület, bizottság) estén a testület a hatáskör gyakorlója. A hivatali vezetés részjogosítványai közé tartozik a munkáltatói jog gyakorlása, a kiadmányozás meghatározása, a szervezet gazdálkodása, amely biztosítja a működéshez a pénzügyi, tárgyi, technikai feltételeket. A vezető normatív utasításban (testületi szervek esetében normatív határozatban) szabályozza a szerv tevékenységét, működését és szervezetét (szervezeti és működési szabályzat), továbbá az adott szerv személyi állományába tartozó személyek jogait és kötelességeit. A testületek vezetése alapvetően a testületi formában történő működés biztosítását jelenti, amelynek célja az ügyrendi normák betartása, az azoknak megfelelő, így jogszerű döntéshozatal érdekében.

A belső szervezeti működés kerete a *szervezeti és működési szabályzat* többféle kérdéskört is szabályozhat, így olyanokat, amelyeket a jogszabályok nem érintettek, vagy amelyek tilalmáról nem rendelkeztek, amelyekhez a jogalkotó nem kapcsolt végrehajtási részletszabályokat, továbbá amelyekben alternatív megoldást tesz lehetővé azáltal, hogy felhatalmazza a vezetőt az eltérésre. A szervezeti és működési szabályzat tartalmát egészében nem határozzák meg a jogszabályok, azonban az egyes törvények és kormányrendeletek egyes kötelező elemeket felsorolnak, így például az SZMSZ-ben kell rendelkezni arról, hogy mennyi közigazgatási főtanácsadót, tanácsadót foglalkoztathat a közigazgatási szerv, és a közigazgatási szerv (belső) ellenőrzésével kapcsolatos legfontosabb kérdéseket is itt kell rögzíteni. Egyes államigazgatási szervek esetében szintén az SZMSZ-ben kell rendelkezni a külön törvények által megállapított további kötelező elemekről, így a minisztériumok és a kormányhivatalok létszámkeretéről. Az SZMSZ-ek legfontosabb tartalmi elemei a következők: a szervezet legfontosabb azonosító adatai (elnevezés, cím, nyilvántartási számok stb.), valamint költségvetési jogállása; a szerv vezetői, feladat- és hatáskörük; általános személyzeti kérdések; a szerv szervezeti egységeinek jogállása, feladataik; a szerv működésére vonatkozó legfontosabb szabályok: szolgálati út, szignálás rendje, általában a legfontosabb kiadmányozási szabályok; a szerv költségvetési kötelezettségvállalási rendjének alapvető szabályai; jogszabályban előírt kötelező tartalmi elemek (például a belső ellenőrzés rendje); organogram.[63]

A *belső szabályzatok* első szintjét az egész szervre kiterjedő szabályzati rend jelenti. E körbe tartozik a szervezet működését alapvető jelleggel meghatározó szervezeti és működési szabályzat (SZMSZ). A szervezeti és működési szabályzatot a Ksztv. szerint a szerv vezetője készíti el, és az irányító/felügyeleti szerv vezetője hagyja jóvá. Emellett külön szabályzatok is alkothatók: közszolgálati, kötelezettségvállalási, gazdálkodási, számviteli, kiadványozási, selejtezési szabályzat. A szerv működését meghatározó szabályzatok harmadik szintjét az *egyes szervezeti egységek* működésére vonatkozó rendelkezések alkotják.

---

63 Egy szervezet felépítésének sematikus ábrája.

A *helyi önkormányzatok* esetében a rendeleti forma alkalmazásának kötelezősége teszi lehetővé, hogy az SZMSZ a település lakossága számára megismerhető legyen. Normatív határozatban szabályozhatja a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését.

6. Ügyvitel

Az *ügyvitel* a szervezeten belüli ügyintézés szervezett rendje, amely meghatározza az ügyek intézéséhez szükséges valamennyi érdemi tennivaló pontos sorrendjét. Az ügykezelés és az ügyintézés eltérő fogalmak. Az ügyintézés, az ügyek elintézésére, döntések meghozatalára irányuló érdemi munkavégzés, kifelé irányuló tevékenység. Az ügykezelés (iratkezelés) az iratok készítésére, nyilvántartására, rendszerezésére, megőrzésére irányuló munkavégzés. A tevékenységfajták rendszerében szervi (institucionális), belső, szerven belüli tevékenység, aktustanilag pedig a tényleges cselekmények csoportjába tartozik, tipikusan az igazgatási, nyilvántartási és regisztratív vagy reálcselekmények közé. Ügyviteli tevékenységet valamennyi szerven belül folytatnak, sőt szinte minden közszolgálati dolgozó, még a vezetők is végeznek ilyet. Mára ez a tevékenység elkülönült, önálló szakterületként van jelen a munkavégzésben, belső szolgáltatásként járul hozzá a szervezet egységes, folyamatos működéshez.[64] Az ügyvitel közvetlenül kapcsolódhat az érdemi ügyintézéshez vagy a belső működéshez, gazdálkodáshoz. Az ügyiratkezelés folyamata három jól elkülöníthető szakaszból áll:

- iratkezelés az ügyintézés előtt: a nyilvántartásba vétel szakasza a küldemények érkezésétől addig a folyamatlépésig tart, amikor az adott irat az ügyintézőhöz kerül intézésre;
- iratkezelés az ügyintézés alatt: az ügyintézés szakaszában is számos ügyiratkezelési teendőt kell ellátni;
- iratkezelés az ügyintézés lezárása után: mint már említettük, az ügyiratkezelésnek kell gondoskodni az iratok biztonságos megőrzéséről is, ezért ezt a szakaszt archív iratkezelési szakasznak is nevezhetjük.

Az *ügyvitel folyamata* több cselekményből áll, ezek közül a legfontosabbak: átvétel, érkeztetés, szerelés, szignálás, iktatás, kiadmányozás, nyomon követés, expediálás, irattározás, selejtezés. A részletes szabályokat a 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről és a 27/2014. (IV. 18.) KIM rendelet a közfeladatot ellátó szerveknél alkalmazható iratkezelési szoftverekkel szemben támasztott követelményekről, valamint a belső szabályzatok tartalmazzák. Az ügyvitel első mozzanata a szervhez érkezett küldemény *átvétele* és felbontása, amely során az átvevő köteles gondoskodni az egyéb jogszabályban vagy a szerv belső szabályzatában előírt biztonsági követelmények szerinti feladatok elvégzéséről. Az *érkeztetés* az érkeztető bélyegzőnek a papíralapú iraton való elhelyezéséből és az irat adatainak az érkeztető könyvben történő rögzítéséből áll. A *szerelés* eredményeképpen

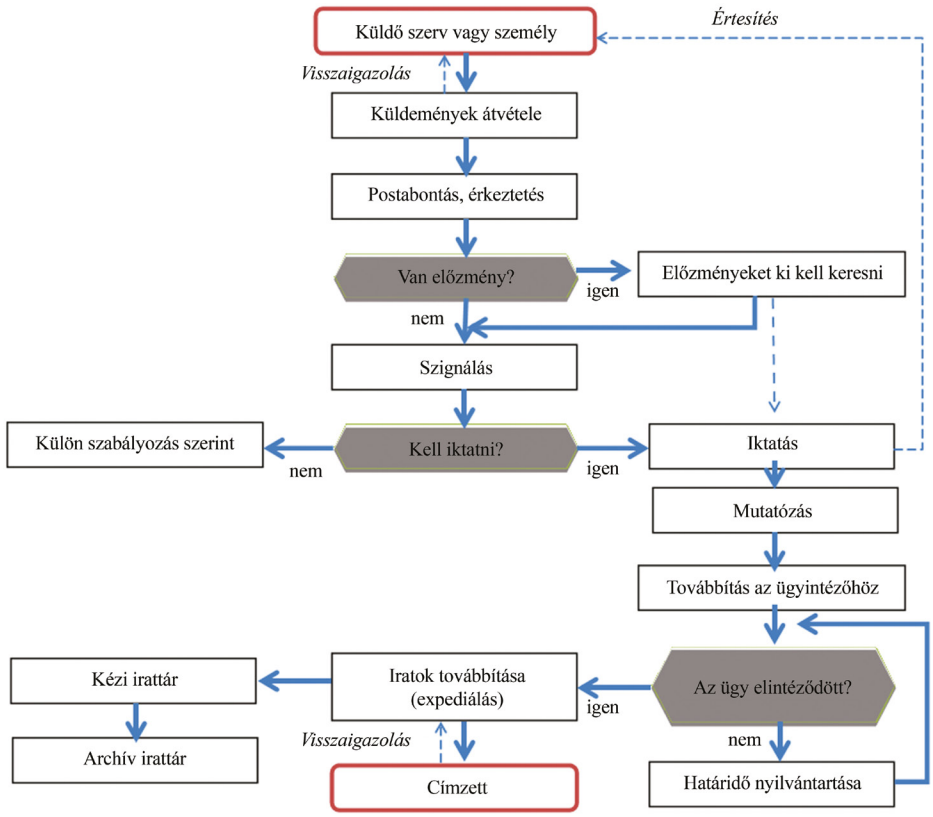
[64] Pócsi Anikó szerk. (2016): *Ügykezelői alapvizsga*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 83.

megtörténik az ügyiratok és az előzmények végleges összekapcsolása (előzményezés). Az ügyirat az egy ügyben keletkezett valamennyi irat. Az iratkezelési feladatokat végző személy az ügykezelő. A vezető az iktatást megelőzően, a *szignálás* során kijelöli azt a szervezetiegység-vezetőt vagy azt az ügyintézőt, aki az ügyet fogja intézni. Az ügyintéző az ügy intézésére kijelölt személy, az ügy előadója, aki az ügyet döntésre előkészíti. Az *iktatás* rendszerint erre a célra rendszeresített, évente megnyitott, tanúsított iratkezelő rendszer által vezérelt iktatókönyvben történik, ezzel egyidejűleg az iktatóbélyegző lenyomatának az iraton való elhelyezésével. A beérkező, illetve a keletkező iratokat iktatással kell nyilvántartani.[65] Az ügyintézési szakasz végének egyik kiemelt cselekménye a *kiadmányozás,* amely a már felülvizsgált végleges kiadmány tervezetének jóváhagyását, letisztázhatóságát, elküldhetőségének engedélyezését jelenti a kiadmányozásra jogosult részéről. A kiadmány a jóváhagyás után letisztázott és a kiadmányozásra jogosult részéről hiteles aláírással (vagy elektronikus aláírással) ellátott, lepecsételt irat. Az *expediálás* az irat kézbesítésének előkészítése, a küldemény címzettjének, adathordozójának, fajtájának, a kézbesítés módjának és időpontjának meghatározását jelenti. Az *irattározás* az iratkezelés része, az a tevékenység, amely során a szerv a működése alatt keletkező és hozzá kerülő, rendeltetésszerűen hozzá tartozó és nála maradó iratok irattári rendezését, kezelését és őrzését az ügyintézés lezárása után végzi. Az irattár az irattári anyag szakszerű és biztonságos őrzésére, valamint kezelésének biztosítása céljából létrehozott és működtetett fizikai, illetve elektronikus tárhely. Az iratokat minden évben az irattárban előírt megőrzési idő lejártával – a nem selejtezhető iratok kivételével – *selejtezni* kell. Az iratselejtezésről a selejtezési bizottság tagjai által aláírt, a szerv bélyegzőlenyomatával ellátott selejtezési jegyzőkönyvet kell készíteni, amelyet az iktatást követően meg kell küldeni az illetékes levéltárhoz a selejtezés engedélyezése céljából.[66] A maradandó értéket képviselő, a levéltár számára átadandó iratokat teljes, lezárt évfolyamokban, ügyviteli segédletekkel együtt, tételjegyzékkel kell átadni, aminek költségét az átadó szerv viseli.

---

65 Veres Gabriella (2011): *Ügyviteli ismeretek*. Nyíregyháza, Nyíregyházi Főiskola. 15–20.

66 Temesi 2013. 289–292. alapján.



4. ábra

Az ügyvitel, ügyiratkezelés általános folyamatábrája

Forrás: Pócsi Anikó szerk. (2016): *Ügykezelői alapvizsga*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 95.

Nagyobb hivatalokban az ügykezelési feladatok ellátására külön szervezeti egységeket hoznak létre, amelyek munkáját ma már informatikai eszközök támogatják. A közfeladatot ellátó szerv az iratkezelési feladatokat vagy saját maga látja el, vagy annak támogatására a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatást biztosító szolgáltató (SZEÜSZ-szolgáltató) programját veheti igénybe. A 2014-ben kialakított egységes kormányzati ügyiratkezelő rendszer (EKÜR) célja az eljárások és szervezeti folyamatok egyszerűsítése, az ügyfelek és a közigazgatási szervek adminisztrációs terheinek csökkentése.[67] Az EKÜR központi érkeztető rendszerébe (KÉR) 2015. május 1-jétől bevonták valamennyi minisztériumot és háttérintézményeiket, a kormányhivatalokat, a központi hivatalokat és a rendvédelmi szerveket is.

[67] Linder Viktória (2016): *Közigazgatás-fejlesztés az Európai Unióban és hazánkban*. In Temesi István – Linder Viktória: *Államigazgatás. Szakvizsga Tankönyv.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 93–107.

Felhasznált irodalom

Magyar Közlöny (2013): *Állami feladatkataszter.*

Boros Anita (2011): *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás*. Budapest, CompLex.

Kilényi Géza szerk. (2005): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-KERSZÖV.

Madarász Tibor (1971): *Városigazgatás és urbanizáció*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Madarász Tibor (1992): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Tankönyvkiadó.

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

Pócsi Anikó szerk. (2016): *Ügykezelői alapvizsga*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.

Szabó Lajos – Gyergyák Ferenc – Darák Péter (2005): *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai*. Budapest, Unió.

Tamás András (2001): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat.

Temesi István szerk. (2013): *A közigazgatás funkciói és működése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Torma András szerk. (2012): *Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész*. Miskolc, Miskolci Egyetem.

Veres Gabriella (2011): *Ügyviteli ismeretek*. Nyíregyháza, Nyíregyházi Főiskola.

XI. A közigazgatás cselekményei

Vértesy László

A *cselekvés, cselekmény* valaminek a megvalósítására vagy megváltoztatására irányuló és kézzelfogható eredménnyel járó tevékenység: tett. A cselekvés filozófiai értelemben az akarat műve, tehát tudatos működése az embernek, mert a cselekvés akarat. Akarat tudatos cél nélkül elgondolhatatlan. Azonban a jogtudomány a jogalanyok között nemcsak az embert mint természetes személyt ismeri el, hanem a személy- és vagyonegyesüléseket is jogképességgel ruházza fel. Ezeket jogi személyeknek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteknek nevezzük. A képviseletükben eljáró természetes személyek cselekményeit a jogi személy cselekményének kell tekinteni, tehát beszámítási, betudási pont. Így a jogban a cselekvők köre jelentősen bővül, a közjogi jogi személyekből pedig levezethető a közigazgatási szerv. Hatályos jogunkban ennek kerete a költségvetési szerv, amely jogszabályban vagy alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására létrejött jogi személy.[1] Más taxatív definícióban a közigazgatási szerv az államigazgatási és helyi önkormányzati szerv.[2] Eljárási értelemben pedig hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel, vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki.[3] Tehát a közigazgatási szervek is képesek cselekedni, pontosabban a közigazgatás személyzete által megvalósított cselekményeket – a legtöbb esetben – a közigazgatási szervek cselekményének kell tekinteni.

1. A közigazgatás cselekvései

A közigazgatási jogtudomány a közigazgatást végző szervek tevékenységét – jogi megközelítés alapján – cselekménytípusokba (aktusokba) rendezi, amelynek elméleti kerete az *aktustan*. A közigazgatási aktusok tana a polgári társadalom, illetőleg a jogállam kiépülésének időszakában a közigazgatás elméletének egyik összetevője, amely a közigazgatás gyakorlatának alakítója is, ezért doktrínának nevezhető. Az aktusok nem tételes jogi, hanem dogmatikai rendszert alkotnak. Az aktustan a közigazgatást végző szervek tevékenységét cselekménytípusokba rendezi, jogi és más ügyintézési szempontok alapján leírja az azokkal kapcsolatos elvárásokat, követelményeket és az aktustípusokat rendszerbe foglalja. Így alkoja a közigazgatás működésének értelmezési modelljét.

Az aktustan *történelmileg* a 19. század utolsó évtizedei közigazgatási jogtudományának az eredménye. Az elmélet német változata a Rechtsstaat eszmerendszerének értékrendjére

---

1 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról II. fejezet: A költségvetési szervek jogállása.

2 2011. évi CXCIX. törvény a közszolgálati tisztviselőkről 1–2. §.

3 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 9. §.

épül. Fő képviselője *Otto Mayer,* aki a közigazgatási aktusokat *(Verwaltungsakt)* illetően kidolgozta az úgynevezett osztályozó aktustant.[4] Bár feltétlenül nem *Léon Duguit* megállapításaira épít a francia aktustan, már ő is megkülönböztet három csoportot: jogalkotói aktusok *(actes règles),* amelyek a hatályos tárgyi jogot változtatják meg; státuszfeltételeket megalapozó aktusok *(actes conditions),* amelyek a jogalanyok alanyi minőségét határozzák meg; illetve a jogokat és kötelezettségeket meghatározó aktusok *(actes subjectifs),* amelyek az alanyt jogviszonyokban definiálják.[5] Az aktustan a magyar közigazgatási irodalomban sokáig nem volt jelentős témakör. Bár a legtöbb szerző ismerte és használta is a fogalmat, részletesen nem elemezte, valamilyen formában azonban a 20. század elejétől mindenütt jelen van,[6] igaz, egymástól kétségkívül igencsak különböző tartalommal. *Kmety Károly* francia és német elméletek alapján – mindössze két bekezdésben – különbözteti meg a jogügyleti aktusokat *(actes de gestion)* és az uralmi aktusokat *(actes de commandement* vagy *actes de puissance publique),* amelyek utóbbi esetében az egyoldalú közhatalom *(imperium)* dominál.[7] *Márffy Ede* rendszerében a közigazgatási aktus tehát nem egyéb, mint a közigazgatási hatóságok különös közreműködése valamely közigazgatási jogviszony létrehozása céljából, illetőleg annak közhatósági megállapítása, hogy az adott konkrét esetben valamely közigazgatási jogszabály rendelkezései alapján az egyes állampolgár és az állam között jogviszony jött létre, valamint e jogviszonyból eredő jogok és kötelezettségek közelebbi meghatározása. A közigazgatási aktus tehát általánosságban ugyanaz a közigazgatásban, mint a bírói ítélet az igazságszolgáltatásban. A közigazgatás törvényszerűsége csak olyan államban tekinthető tehát biztosítottnak, amelyben a törvényhozás a közigazgatási aktusnak mint külön jogintézménynek a fontosságát felismerte.[8] *Ladik Gusztáv* is csak két oldalban foglalkozik vele, és szorosan az eljárásjoghoz köti.[9] *Magyary Zoltán* már bővebben – néhány oldalban – tárgyalja és a közigazgatás ténykedéseinek tekinti, megkülönböztetve a szakirányú, a szervi és a jogi aktusokat: jogszabályalkotó aktusok, alanyi jogi helyzeteket teremtő egyoldalú vagy kétoldalú aktusok, feltételt teljesítő aktusok és bírói aktusok. Ezek közül részletesen az egyoldalú közigazgatási jogi aktusokat ismerteti, amely során a hatósági aktusok között helyezi el a határozatokat és az intézkedéseket.[10] *Egyed István* is sommásan tárgyalja a témakört: „A közigazgatási cselekmények lehetnek hatósági és jogügyleti aktusok. Az előbbieknél a közigazgatási szerv az állam nevében impériummal lép fel: az utóbbinál a közigazgatás épp olyan szerződő fél, mint a magános."[11] A hazai közigazgatás-tudományban az 1960-as évektől vált általánossá, alapvetően a szovjet-orosz közigazgatási jogtudomány közvetítésével jelent meg a korabeli államigazgatási jogi tankönyvekben és szakirodalomban[12] az államigazgatási

4 Mayer, Otto (1895–96): *Deutsches Verwaltungsrecht*, 2 Bände. Leipzig, Duncker und Humblot. Ennek elméleti elemzése Schmidt-de Caluwe, Reimund (1999): *Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers*. Tübingen, Mohr Siebeck. 333.

5 Duguit, Léon (1921–1928): *Traité de Droit constitutionnel*. Paris, Editions Cujas.

6 Márffy Ede (1926): *Magyar Közigazgatási és Pénzügyi Jog*. Budapest, Atheneum. 33., 3. jegyzet.

7 Kmety Károly (1897): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer Zsigmond. 13.

8 Márffy Ede (1926): *Magyar Közigazgatási és Pénzügyi Jog*. Budapest, Athenaeum. 34.

9 Ladik Gusztáv (1941): *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai,* 3. átdolgozott kiadás. Budapest, Attila Nyomda. 230–232.

10 Magyary Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 586–592.

11 Egyed István (1947): *A magyar közigazgatási jog alaptanai*. Budapest, Szent István Társulat. 183.

12 Koi Gyula (2013): *Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban*. PhD-értekezés. Győr, Széchenyi István Egyetem. 28.

eljárás magyarázataként.[13] Az 1990-es években pedig többen felülvizsgálták a hazai közigazgatási jog alapjait, és az aktustan önálló fejezetté válhatott a közigazgatási jogon belül, megkapva a kellő figyelmet.

Az aktustan-elmélet *kritikai értékelésekor* abból kell kiindulni, hogy az aktustan az 1880-as években elméletileg és gyakorlatilag egyaránt jelentős, szellemes szintézis volt a közigazgatás számára. Tehát praktikusan jogtörténeti emlék, amely pusztán technikai és rendszerezési célokat szolgál, összefoglalva a közigazgatás cselekményeit. Aktus bármilyen közigazgatási tevékenység, akaratnyilvánítás lehet, így viszont bármi leírható aktusként, ami azt eredményezi, hogy valójában az aktustan bizonyos értelemben „mágikuskodás".[14] Ha az aktustan minden cselekményt tipizálna, munkamozdulat-elemzésbe torkollna, ami átláthatatlan lenne, különösen a tényleges cselekmények hipertrofizálása (túltengése) miatt. A jogállamban viszont fontosabb egyfelől a hatáskör meghatározása, hiszen ez adja meg, hogy a közigazgatási szervek felhatalmazottságuk alapján mit tehetnek, illetve a jogviszonyok szabályozása, amelyek tartalma a jogok és kötelezettségek. Az aktustan további bírálatakor előkerül, hogy az azok eleve nem egyneműek, sok az átfedés (redundancia) és a határterületek – némi parafrázissal élve – „nem egyenes vonalak, miként az Amerikai Egyesült Államok egyes államai közti határok. Hanem csipkések…"[15] Mivel nem tisztán jogi természetű, egyes esetekben nehezen értelmezhető, azonosítható az állami főhatalom (imperium), márpedig jogállamban a jogviszonyok esetében ebből kell kiindulni. Az aktus és jogviszony párhuzamos, sőt összekevert kezelését az az általános tulajdonság segíti elő, hogy a jogviszonyokat leíró jogszabályok többsége magatartási szabály, és az aktusok is magatartással, cselekvéssel kapcsolatosak.

A kritikai megfontolások alapján felmerül az elmélet *használhatósága.* Gyakorlati megfontolásból az aktustan jelentőségét a közigazgatásban az adja, hogy elsősorban az ügyfelek számára garanciális okokból kiemelkedő fontosságú hatósági jogalkalmazásnak olyan elméleti keretét adja, amelyre építeni lehet az aktusok kibocsátását tartalmazó konkrét jogi szabályozást és magát a jogalkalmazást is.[16] A jogállam és a közigazgatási jog megerősödésével, fokozottabb kidolgozottságából adódóan azonban nem a közigazgatási aktusoknak, hanem az általuk létrehozott közigazgatási jogviszonyoknak van jelentősége és más jogviszonyoktól eltérő olyan sajátossága, amelyek alapján azoknak önálló dogmatikája lehet.[17]

2. Az aktus fogalma, fajai

Az aktus (actus -us *m*) – a latin ago *3 egi actus,* cselekszik igéből – cselekvést, cselekményt, cselekedetet jelent. A *közigazgatási aktus* a közigazgatási szerv tevékenységének elemi egysége, azaz bármilyen közigazgatási szempontból releváns tevés, akaratnyilvánítás lehet.[18]

---

13 Berényi Sándor – Madarász Tibor– Toldi Ferenc (1975, 1978, 1980): *Államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség, Zrínyi Nyomda.

14 Tamás 2001. 408–410.

15 Grosschmid Béni (1905): *Jogszabálytan*. Budapest, Athenaeum. 10.

16 Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett (2017): *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 91–94.

17 Tamás András (1997): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat. 343.

18 Tamás 2001. 387.

A közigazgatási tevékenység és a közigazgatási aktus nem feltétlenül ugyanazt jelentik. A közigazgatási aktus a közigazgatást végző szerv tevékenysége, amely leginkább végrehajtás, foganatosítás, intézkedés, szervezés. Az aktustan alapvetően a döntéshozói műveleteket veszi figyelembe, vagyis a döntések meghozatalára jogosult hatóságok cselekményeit rendszerezi, foglalja egységbe. Aktus fogalma lehet teoretikus vagy normatív. Normatív értelemben ez akkor következetes, ha hatályos jogszabályban közvetlenül előírt kritériumokat használ. Ebben az esetben az alapegység a jogviszony, amely anyagi jogi, eljárási jogi és szervezeti jogi lehet. A hatályos magyar jogszabályok szövegében az a kifejezés, hogy „közigazgatási aktus", nem fordul elő. A német közigazgatási eljárási törvény esetében azonban normatív fogalom és külön fejezet szabályozza, amely szerint közigazgatási aktus minden olyan a hatóság által kibocsátott, a közjog által szabályozott egyedi döntés vagy intézkedés, amely közvetlen joghatást vált ki.[19]

A közigazgatás aktusa a legtágabb értelemben a közigazgatás valamennyi cselekménye, így azok *osztályozása* is rendkívül változatos. Ennek magyarázata, hogy egyfelől számos közfeladatot állapítanak meg a jogszabályok, másfelől egy-egy közfeladat ellátása is számos aktusból áll. A rendszerezés mélysége és a tipizálás szerteágazósága azon alapul, hogy mely cselekményeket veszik relevánsnak, továbbá hogy mennyire bontják azokat további részcselekményekké. Mivel az aktus és az aktustan sem normatív, a rá vonatkozó irodalom sem egységes. *Tamás András* rendszerezése számos lehetséges szempontot vázol.[20] A *működés* oldaláról megkülönböztethetőek a szakirányú *(funkcionális)* aktusok, amelyek különféle (köz)szükségletek kielégítésére, közfeladatok ellátására irányulnak, ágazatspecifikusak,[21] és ezek egy részének önmagában jogi jelentősége nincs. A szakigazgatási cselekmények hatósági jogalkalmazást is jelenthetnek, amelyek szintén kifelé irányulnak, és azok joghatása közvetlenül kiterjed az ügyfelekre. A szervi *(institucionális)* aktusok mindegyik szervben azonos módon találhatók meg, tipizálásuk ezért könnyebb. Ilyen például a szabályalkotás és a működés cselekményei, ahol már megjelenik a közvetlen vagy közvetett joghatás, de azok közvetlenül az ügyfelekre nem terjednek ki.[22] A szervezeten belüli aktusok közé tartozik az ügyvitel, a döntés-előkészítés, a statisztika, az ellenőrzés, a vezetés, a szervezés, a működés és a tájékoztatás. A *tevékenységfajták* szerint pedig lehetnek szervezetrendszeren belüliek vagy kívüliek, hierarchikusak vagy hierarchián kívüliek. A *jogi* szempontú megközelítés elsődlegesen abból indul ki, hogy van-e közvetlenül joghatása vagy sem. A jogi aktusok így tovább tipizálhatók az érvényesség jogi formája, az általános jogi tartalom, a normatív kötöttség, a normatív tulajdonság vagy az érvényességi feltételek alapján. A *felügyeleti aktusok* aszerint csoportosíthatók, hogy hatással vannak-e az ügyfél jogaira és kötelezettségeire vagy sem. A *hivatal típusa* szerint lehet hatósági jogalkalmazói (államigazgatási vagy önkormányzati), közintézeti és köztestületi. Ehhez kapcsolódhat a hierarchia vagy *fórumrendszer* is, azaz hogy eljárási értelemben elsőfokú szerv, másodfokú szerv vagy bíróság hozta-e a döntést, vagy a szervezési elvek alapján központi (koncentrált), területi, helyi (dekoncentrált, decentralizált)-e. Ehhez kapcsolódik az aktus földrajzi kiterjedése, *területi hatálya:* országos, partikuláris, regionális, megyei, települési. A *kezdeményezés* alapján lehet hivatalból *(ex officio)* vagy kérelemre *(ex petitione)*

---

19 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102) Teil III Verwaltungsakt 35–53. §

20 Tamás 2001. 397–408.

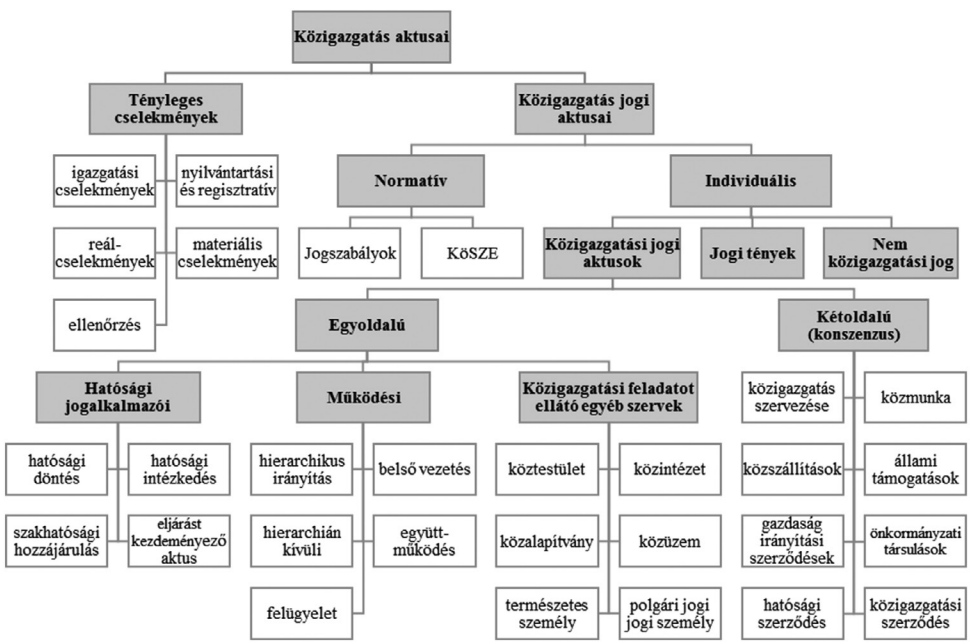
21 Ereky István ezeket foganatosító aktusoknak nevezi. Lásd Ereky István (1931): *Közigazgatási jogi jegyzetek*. Szeged, Szent István Társulat.

22 Magyary 1942. 587.

induló aktusok, amely felosztás eljárási, procedurális természetű, de természetesen vegyes is előfordulhat, mint például az eljárásvezető cselekmények. A *döntéshozatali eljárás formája* szerint testületi (kormány, képviselő-testület) vagy egyszemélyes (hatóság vezetője, hatáskör gyakorlója, ügyintéző). Az *érintett számára* a cselekmény lehet favorábilis, azaz kedvező, vagy onerózus,[23] azaz terhes, hátrányos, feladatot vagy kötelezettséget megszabó, szankcionáló. Ez a felosztás szubjektív, különösen jogvitás, ellenérdekű felek esetében. A felosztás továbbá történhet a *szakigazgatási ágazatok* szerint is: köznevelés, adóigazgatás, szociális igazgatás, okmányügy, gyámügy, ingatlanügy.

2.1. A közigazgatás aktusai

A közigazgatás aktusai közé tartozik – a legtágabb értelemben – a közigazgatás valamenynyi cselekménye. A fenti összegzés számos rendszerezési lehetőséget mutatott be. A *jogi szempontú* megközelítés alapján elsősorban aszerint lehet különbséget tenni, hogy kiváltanak-e közvetlenül joghatást (jogi aktusok), vagy pedig nem (tényleges cselekmények).



5. ábra

A közigazgatási aktusok rendszere

Forrás: saját összeállítás

[23] Onera, a latin onus (-eris *n.*) szó többes száma, jelentése terhek. Innen ered az onerózus jogügylet kifejezés, azaz visszteherrel járó jogügylet. Onera publica – közadók, közterhek. Onus probandi – a bizonyítás terhe. Vesd össze: *Pallas Nagy Lexikona,* 1897.

A *tényleges cselekmények* sajátossága, hogy közvetlenül nincs joghatásuk, ugyanakkor számos ponton szorosan kapcsolódnak a közigazgatási jogi aktusokhoz, kiegészítik azokat, megteremtik a szükséges feltételeket, körülményeket. Az *igazgatási cselekmények* a belső adminisztratív, ügyviteli, ügykezelési tevékenységhez kapcsolódnak, valamely döntés előkészítését szolgálják, annak egyes részcselekményei. Ide tartoznak a döntések előkészítése, tervezetek, az információgyűjtés, -feldolgozás, az előzményezés, a szerelés, az elemzés, illetve a tanácskozás, értekezlet. A *nyilvántartási* vagy regisztratív *cselekmények* az információk gyűjtését, elemzését, tárolását jelentik, alapvetően a belső nyilvántartások és más információs és adatrendszerek kezelése: a leltár, a létszám- és a személyügyi nyilvántartás. Fontos megjegyezni, hogy a közhiteles nyilvántartások vezetése, az azokba történő bejegyzés, törlés az eljárásjogi szabályok következtében a hatósági jogalkalmazói aktusok között a hatósági döntések közé tartoznak. A *reálcselekmények* a közigazgatás szolgáltatásnyújtásai, mint amilyen az ügyfél és más érdekeltek, szervezetek tájékoztatása, felvilágosítása, kitanítása, a tanácsadás, illetve más cselekmények végrehajtásának foganatosítása, az elővezetés. Tág értelemben idesorolhatók a szakirányú közszolgáltatásokhoz kapcsolódó cselekmények is, például közterületfenntartás, köztisztaság, közétkeztetés, közbiztonság. A *materiális cselekmények* a közigazgatási szerv működési feltételeit szolgálják: alapvető gazdasági tevékenység a működés érdekében, technikai műveletek, eszköz- és anyagbeszerzés, karbantartás, szociális szervezet és intézmények fenntartása. Az *ellenőrzés* részcselekményei önmagukban szintén nem váltanak ki joghatást, ezért idesorolható a helyiségbe belépés, az iratbetekintés, a munkafolyamat megfigyelése, a tárgyak megvizsgálása, a felvilágosításkérés. Sok esetben kapcsolódnak hozzájuk hatósági intézkedések, illetve transzformálódnak eljárási cselekménnyé, például ha az ellenőrzés eredményét bizonyítékként használják fel, vagy szemlét rendelnek el.

2.2. A közigazgatás jogi aktusa

A *közigazgatás jogi aktusa* a közigazgatási cselekvés jogi formája,[24] másik megközelítésben a közigazgatás olyan cselekménye, amely joghatást vált ki.[25] Az *érvényesség jogi formája* alapvetően arra utal, hogy a cselekmény normatív (jogalkotás) vagy individuális, konkrét egyedi (jogalkalmazás) aktusok. A *normatív tulajdonság* pedig lehet a jövőre nézve – *ex nunc* – konstitutív (jogot keletkeztető, módosító, megszüntető), illetve visszamenőlegesen – *ex tunc* – deklaratív (jogot megállapító), a kettő közötti pedig a konstatáló, amely úgy állapít meg tényt, hogy az a jogviszony alakulására is hatással van, kötelezettséget is keletkeztet. Az *általános jogi tartalom* mint joghatás alapján pedig lehet jogot vagy kötelezettséget megállapító, módosító (kiterjesztő vagy leszűkítő), megszüntető, továbbá tanúsító vagy szankcionáló. Az aktusok *normatív kötöttsége* szerint lehetnek jogilag kötöttetek, ahol nincs lehetőség az eltérésre, illetve részben kötöttek (például mérlegelés,

[24] TAMÁS 2001. 408.

[25] Az Európai Unióban a jogi aktus fogalma ettől különbözik, mivel az nem közigazgatási jogi aktus. Az EU intézményei feladataik elvégzéséhez különböző jogi aktusokat fogadnak el, amelyek lehetnek jogalkotási és nem jogalkotási jogi aktusok. Jellegüktől függően lehetnek kötelező erejűek is. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 288. cikke szerint az európai intézmények a következő öttípusú jogi aktust fogadhatják el: rendelet (regulation), irányelv (directive), határozat (decision), ajánlás (recommendation), vélemény (opinion).

méltányosság), vagy kötetlenek, mint amilyen a diszkrecionalitás (mentesítés, kinevezés, kitüntetés, kegyelmezés) vagy a politikai aktusok (még a jogalkotás is).[26] Az *érvényességi feltételek* alapján van önállóan érvényes aktus, illetve feltételes vagy feltételt teljesítő aktusok, amelyek valakinek kész jogi helyzetbe (státusba) való jutását idézik elő: közreműködés (például anyakönyvvezető, kinevezés), jóváhagyás (hozzájáruló, egyezséget jóváhagyó) vagy aktust érvényesítő aktus (ellenjegyzés, felelősségvállalás).

A *normatív aktusok* közé tartoznak a jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök. Ezek általánosak, elvontak, személytelenek, objektív jogi helyzetet teremtenek, absztrakt formában határozzák meg a jogokat és kötelezettségeket, a magatartásokat, alanyi hatályuk jelöli ki, hogy kikre vonatkoznak. A közigazgatás *rendeleteket* alkot. Ezek a következők lehetnek: kormányrendelet, miniszterelnöki rendelet, miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet. Még itt említhetők a *közjogi szervezetszabályozó eszközök* is, a normatív határozatok és a normatív utasítások. A *tartalmuk* szerint meg lehet különböztetni a parancsoló (normatív) jogszabályokat, amelyek valamit parancsolnak, megengednek vagy tiltanak és a szervező (technikai) jogszabályokat, amelyek szerveket létesítenek, hatásköröket állapítanak meg, eljárást írnak elő, büntetéseket állapítanak meg a parancsoló jogszabályok megsértőinek.[27]

Az *individuális jogi aktusok* alanyi jogi helyzeteket teremtenek, egyediek, konkrétan határozzák meg a magatartásokat, jogokat és kötelezettségeket az egyedileg azonosítható címzettek számára. Az alanyi, egyéni jogi helyzet ismérvei: különös (konkrét), ideiglenes vagy tartós, de a teljesítés után megszűnik, nem módosítható törvények által, le lehet róla mondani.[28] Az individuális aktusok lehetnek egyoldalúak vagy kétoldalúak, illetve tartozhatnak a közigazgatási jogba, de lehetnek olyan nem közigazgatásai jogi cselekmények is, amelyeket más jogág szabályoz. Ide tartoznak az egyoldalú akaratnyilvánítások a közigazgatás részéről (legszűkebb értelemben vett közigazgatási aktusok), a közigazgatás más jogágba tartozó aktusai, a közigazgatási jogi kétoldalú akaratnyilvánítások (közigazgatási jogi szerződések) és a jogi tények.

A *nem közigazgatásai jogi aktusokat* az aktustan nem tipizálja, ezekre inkább az egyes jogágakból lehet példát hozni. A közigazgatás és a *polgári jog* kapcsolatára példa, hogy a közigazgatási szervek is létrehozhatnak magánjogi jogi személyeket: egyesületet, alapítványt, gazdasági társaságot, vagy csatlakozhatnak ezekhez; valamint szerződéseket köthetnek, például adásvételi, megbízási, vállalkozási, hitel- és kölcsönszerződést. A felsorolást sokáig lehetne folytatni, a közös elem, hogy magánjogi jogviszonyokba is kerülhet a közigazgatás, és ebben a mellérendeltségben nem érvényesíti közhatalmi jogosítványait, impériumát. A *büntetőjog* is számos ponton kapcsolódik a közigazgatáshoz. Természetesen valamennyi bűncselekményt lehet ebben a körben is értelmezni, de számos olyat lehet elkülöníteni, amely egyfelől a közigazgatást, a közigazgatásba vetett bizalmat védi, másfelől a közigazgatás önkényes közhatalomgyakorlását bünteti. A 2012. évi C. törvény alapján a Büntető törvénykönyv rendszerében az igazságszolgáltatás elleni bűncselekmények közé tartozik a hatóság félrevezetése (Btk. 271. §), a hamis tanúzás (Btk. 272. §), a kényszerítés

---

26 Martin Mateo, Ramon (1999): *Manual de derecho administrativo*. Madrid, Aranzadi. 307–309.; és Garcia, Jose Antonio – Trevijano, Fox (1991): *Los actos administrativos*. Madrid , S. L. Civitas Ediciones.

27 Duguit 1921–1928. 36.

28 Magyary 1942. 588.

hatósági eljárásban (Btk. 278. §), a hatósági eljárás megzavarása (Btk. 279. §). A korrupciós bűncselekmények között szerepel a hivatali vesztegetés (Btk. 293. §) és a hivatali vesztegetés elfogadása (Btk. 294. §). A közigazgatásban dolgozókat védik a hivatalos személy elleni bűncselekményektől, amelyek lehetnek például hivatalos vagy közfeladatot ellátó személy, illetve ezek támogatója elleni erőszak (Btk. 310–312. §). A jogállamiságot és a közigazgatás jogszerűségét erősíti, hogy a közigazgatás önkényes közhatalom-gyakorlása is szankcionált a hivatali bűncselekmények körében: bántalmazás hivatalos eljárásban (Btk. 301. §), bántalmazás közfeladatot ellátó személy eljárásában (Btk. 302. §), kényszervallatás (Btk. 303. §), jogellenes fogva tartás (Btk. 304. §), hivatali visszaélés (Btk. 305. §), közfeladati helyzettel visszaélés (Btk. 306. §). A *munkajog* egy határterület,[29] mert a közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalókra a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény rendelkezéseit, a közszolgálati tisztviselők jogállását szabályozó 2011. évi CXCIX. törvény szabályaival összhangban kell alkalmazni. Számos paraadminisztratív szervnél sokan egyértelműen munkaviszonyban dolgoznak. A *pénzügyi jog* is megemlíthető, mivel a legtöbb közigazgatási, közfeladatot ellátó szerv költségvetési szerv, ezért a gazdálkodás szabályozása, az azzal összefüggő aktusok mindenképp meghatározók. A *nemzetközi jogra* is utalunk, mivel – bár a legtöbb közigazgatási szerv joghatósága Magyarország területére korlátozódik – a nemzetközi együttműködések, a jogsegély, a külföldi határozatok végrehajtása vagy a magyar határozatok külföldi végrehajtása a nemzetközi jog szabályai nélkül elképzelhetetlen. Valamennyi jogág kapcsolata és részletes elemzése közigazgatási aktustannal lehetetlen.

A *jogi tények* nem akaratnyilvánítások, hanem olyan cselekedetek, esetleg akaratlan tények, amelyekhez a tételes jog a cselekvő akaratára való tekintet nélkül jogi hatást fűz. Ilyenek például a születés, a tankötelezettségi kor elérése, a halál, a hatóság határozatainak a felekkel való közlése (kihirdetés, kézbesítés, hirdetmény, amitől a fellebbezési határidő, vagy a jogerő kezdődik), közokiratok, bizonyítványok kiállítása, nyilvántartásba (anyakönyv, ingatlan-nyilvántartás, cégjegyzék) való bejegyzés.[30]

Magyary Zoltán rendszerében a *jogi státust átruházó aktusok* útján jönnek létre a különös alávetettséget jelentő jogviszonyok, és pedig a közszolgálati jogviszony, a közintézeti kötelék, köztestületi tagság is.[31] Ezek az aktusok az érdekelt fél kérelmére ruházzák azt fel a státus jogállásával. Bár nem a közigazgatás cselekménye, itt említhető még az ügyfél által benyújtott bírósági kereset is, ugyanis e nélkül a bíróság hivatalból nem foglalkozhat valamely üggyel. Ennek analógiájára az ügyfél nyilatkozata is idetartozik, mivel számos ügyfajtában a kérelem nélkül maga az eljárás sem értelmezhető. Egyes esetekben azonban a fél kérelme nem szükséges, sőt akarata ellenére is juthat valamely státus jogállásába (sorkatonai szolgálat).

A *bírói aktusok* jogvitát döntenek el és konkrét esetre vonatkozólag állapítják meg az érvényes jogot. Magyarországon 2013. január 1-jén jöttek létre közigazgatási és munkaügyi különbíróságok Budapesten és a tizenkilenc megyében. A különbíróságok szakmai testületeiként pedig megalakult a budapesti és az öt regionális közigazgatási és munkaügyi kollégium, amelyek célja és feladata az ítélkezés szakmai színvonalának emelése és a jogalkalmazás egységességének a javítása. Ehhez kapcsolódik a Kúria önkormányzati

---

29 Vitatható ugyanis, hogy a közszolgálat a munkajog vagy pedig a közigazgatási jog területe, utóbbi álláspont esetén a belső vezetési aktusok közé sorolandó.

30 Magyary 1942. 588.

31 Magyary 1942. 589.

tanácsa. A közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perre és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásra a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény az irányadó. Aktustanilag a bírói aktusok besorolása vitás, mivel attól függ, hogy az adott jogrendszer a közigazgatási bíróságokat a végrehajtó hatalmi vagy pedig a bírói hatalmi ágba sorolja-e. Magyarországon a közigazgatási és munkaügyi bíróságok a rendes bírói szervezet részei, a bírói hatalmi ágba tartoznak.

5.3. Közigazgatási jogi aktus

A közigazgatás individuális jogi aktusain belül a *közigazgatási jogi aktusok* jellemzője, hogy – nevükből adódóan – ezeket a közigazgatási jog szabályozza. Ezen belül megkülönböztethetőek az egyoldalú és a kétoldalú közigazgatási jogi aktusok. Ezzel összefüggésben érdemes utalni a 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról 4. §-ára, amely megállapítja, hogy *közigazgatási cselekmény* az egyedi döntés, a hatósági intézkedés, az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés és a közigazgatási szerződés.

A *kétoldalú közigazgatási jogi aktusok* a szerződések rendszerében olyan – az angol *public contract* vagy a francia *contrat administratif* vagy *contrat public* elnevezéssel – önálló kategória, amelyben legalább az egyik fél közigazgatási szereplő és tárgya közfeladatok, közigazgatási feladatok ellátása. Ezekre jellemző, hogy hasonlóan a polgári jogi szerződéshez, ezek is mellérendeltségi viszonyok, tehát konszenzuson alapulnak, *szinallagmatikusak,* azaz kölcsönösek, kölcsönösen kötik a feleket. Eltérés viszont, hogy a jogviszony közérdekű tárgya és tartalma – a magánjogtól eltérő, fokozottabb – közigazgatási jogi szabályozást kíván meg. Tipikusan közigazgatási feladatok ellátására jönnek létre, és olyan speciális kikötéseket tartalmaznak, amelyek a polgárjogban nem értelmezhetők. Ezek közé sorolhatók a közfeladatok megszervezésére, ellátására vagy közművek létrehozására irányuló szerződések, a közbeszerzés, a koncesszió, a közszállítás, az állami támogatások, a közmunka vagy a gazdaságirányítási szerződések. Idesorolhatók még a *helyi önkormányzati társulások:* hatósági, igazgatási, intézményi társulások, illetve a társult képviselő-testület vagy a közös önkormányzati hivatal, testvértelepülések *(twinning).* A *közbeszerzési szerződés* olyan írásban megkötött visszterhes szerződés, amellyel egy ajánlatkérő szervezet építési beruházást, vagy áru szállítását, vagy szolgáltatás nyújtását rendeli meg. A *koncesszió* a közszolgáltatások megszervezéséhez szorosan kapcsolódó jogviszony, sokszor a köztulajdon hasznosítási jogának az átruházása. Az uniós jogban a koncesszió két típusát, az építési és a szolgáltatási koncessziót definiálják.[32] Az építési koncesszió alatt olyan szerződés értendő, amelyet az ajánlatkérő az építési beruházás megvalósítása érdekében köt, és a kivitelezendő építési beruházásért nyújtott ellenszolgáltatás a szerződő fél számára vagy kizárólag az építmény hasznosításának joga, vagy e jog pénzbeli ellenszolgáltatással együtt. Szolgáltatási koncesszió esetén az ajánlatkérő úgy rendeli meg a szolgáltatásnyújtást, hogy a szolgáltatás ellenszolgáltatása vagy kizárólag a szolgáltatás

[32] Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról, 1. cikk: Fogalommeghatározások.

hasznosításának joga, vagy e jog pénzbeli ellenszolgáltatással együtt. A *hatósági szerződés* is közigazgatási szerződés, ugyanis jogszabály lehetővé teheti vagy előírhatja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban hatósági szerződést kössön.[33] Ennek legszigorúbb feltétele, hogy ha a szerződő ügyfél a szerződésben foglaltakat megszegi, a hatóság intézkedik a szerződésszegés szerződésben vállalt jogkövetkezményének kikényszerítéséről, és ha szükséges, megindítja a végrehajtást. A közfeladatok átruházását gazdasági, társadalmi szervezetekre a közigazgatás *scientific management* és *new public management* irányzata favorizálja. Ez valójában *kiszervezés*t jelent *public–private partnership* (PPP) keretében, közigazgatási feladatok: hatósági feladatok, közszolgáltatások nyújtása érdekében. A jogrendszer egyébként tautologikusan kezeli a közigazgatási szerződés fogalmát, mert közigazgatási szerződés az a szerződés, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít, további feltételeket, ismérveket nem határoz meg.[34]

Az *egyoldalú közigazgatási jogi aktusok* estében a közigazgatási impérium érvényesül, jellemzően ezek szuprematív jogviszonyok, amelyek lehetnek külsők és belsők egyaránt. Ezek közé tartoznak a hatósági jogalkalmazói aktusok, a működési aktusok és a paraadminisztratív szervek vagy a közfeladatot ellátó egyéb szervek aktusai.

5.4. Hatósági jogalkalmazói aktusok

A legszűkebb értelemben a közigazgatási aktusok a *hatósági jogalkalmazói aktusok* (más néven közhatalmi aktusok), amelyek során a közigazgatás az egyedi jogalanyokkal, az ügyfelekkel kerül kapcsolatba, és keletkeztet, módosít vagy megszüntet jogviszonyokat. Ebben a külső vagy szuprematív jogviszonyban a közigazgatási szerv közvetlenül állapítja meg az ügyfél jogát vagy kötelezettségét, dönti el jogvitáját, állapítja meg a jogsértését, igazol tényt, állapotot, adatot vagy vezet nyilvántartást, illetve érvényesíti az ezeket érintő döntését. Ezért kapcsolódik szorosan az aktustan a közigazgatási eljárásjoghoz. Idetartozik a hatósági döntés, a hatósági intézkedés, a szakhatósági hozzájárulás és az eljárást kezdeményező aktus.

A *hatósági döntésben* a hatóság megállapítja az ügyfél jogát vagy kötelezettségét, eldönti jogvitáját, megállapítja jogsértését, tényt, állapotot, adatot igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti. A hatósági döntés kizárólag jogszabályon alapulhat, a jogszabály általános parancsát a közigazgatási aktus individualizálja.[35] A hatósági döntés hatályos jogunkban, az Ákr.-ben szabályozott formája a hatósági

---

33 Ákr. 92. § (1) Például 301/2009. (XII. 22.) Korm. rendelet az előzetes eredetiségvizsgálati eljárás részletes szabályairól 6. § (1): „A közreműködő a tanúsítói tevékenységét azokon a vizsgálóállomásokon végezheti, amelyek tekintetében […] b) a hatósági szerződésben vagy az együttműködési megállapodásban megjelölt járműfajtára, járműkategóriára vonatkozóan vállalja, hogy a járművek előzetes eredetiségvizsgálatának elvégzésével összefüggő feladatokat folyamatosan ellátja." 5/1990. (IV. 12.) KöHÉM rendelet a közúti járművek műszaki megvizsgálásáról 10. § (8): „A forgalomba helyezés előtti vizsgálat során a hatósági szerződéssel rendelkező vizsgáló állomás tanúsító szervezetként jár el." 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról 6/A. § (3): „A támogatásról a járási hivatal mérlegelési jogkörében dönt, és egységes szerződéses feltételrendszer alapján hatósági szerződést köt a támogatottal."

34 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról 4. § (7). E törvény alkalmazásában 2. *közigazgatási szerződés:* az a szerződés, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít.

35 Magyary 1942. 590.

határozat vagy végzés. A hatóság az ügy érdemében határozatot hoz (anyagi jogi következmények), az eljárás során hozott egyéb döntések végzések (eljárásjogi következmények).[36] A hatósági döntést a közigazgatási szerv hozza, a nevében eljáró, kiadmányozásra jogosult személye közömbös. A közlés formája rendszerint írásbeli, a kötelezettséget tartalmazó döntés a végrehajtásra pedig megfelelő határidőt tartalmaz.

A *hatósági intézkedés* közvetlenül realizál valamely jogot vagy kötelezettséget, azonban jogviszonyt nem hoz létre, módosít vagy szüntet meg.[37] Ekkor a hatóság – olykor a hatásköri és eljárási szabályoktól eltekintve nem jogszabályokat alkalmaz, hanem – a közérdek, a célszerűség és a méltányosság szerint mérlegeli a helyzetet és szabad belátása szerint, diszkrecionális hatalommal hoz létre eredményeket.[38] Ugyanakkor viszont mégis jogalkalmazás, mert jogszabályi felhatalmazás alapján egyedi döntést hoz a közérdek védelme érdekében: közveszély elhárítása (karantén), katasztrófavédelem, jogsértés megelőzése (igazoltatás, előállítás), ideiglenes intézkedés, biztosítási intézkedés, zár alá vétel és lefoglalás, forgalomelterelés, idesorolandók továbbá egyes ellenőrzési, illetve a foganatosítási cselekmények. Az intézkedéseket általában az eljáró személy hozza, szóbeli, ezért a végrehajtási kötelezettség azonnali.

A *szakhatósági hozzájárulás* külön tárgyalása azért indokolt, mert ebben az esetben úgynevezett osztott hatáskör áll fenn, azaz az érdemi döntést a hatóság hozza meg, a szakhatóság valójában egy kötelező közreműködő eljárási szerep. Törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság számára előírhatja, hogy az ott meghatározott szakkérdésben és határidőben a szakhatóság kötelező állásfoglalását kell beszereznie. Az alaphatóság kötve van a szakhatóság döntésében foglaltakhoz. A döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni, ha azt a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg. A határozat tartalmazza a rendelkező részben a szakhatóság megnevezését és állásfoglalása rendelkező részét, az indokolásban pedig a szakhatósági állásfoglalás indokolását, valamint a szakhatósági megkeresés mellőzésének okát.

Az *eljárást kezdeményező aktus* jellemzője, hogy a hatóság jogellenes cselekményről szerez tudomást, azonban hatáskör vagy illetékesség hiánya miatt annak elbírálására nem jogosult, ezért az arra jogosult hatóságnál a szükséges eljárás lefolytatását kezdeményezi.[39] A hatóság az eljárás során tapasztalt és a feltárt jogsértés miatt, ha az más szerv hatáskörébe vagy illetékességébe tartozik, annak eljárását kezdeményezi. Itt említhető a megkeresés is, amely valójában nem más hatóságét kezdeményezi, hanem a hatóság más szerv vagy személy eljárási tevékenységét veszi igénybe, mert az ügyben a megkereső hatóság illetékességi területén kívül kell eljárási cselekményt végeznie, vagy az eljárás során szükséges adattal vagy irattal más rendelkezik.

---

36 Ákr. 80. § (1)

37 Veszprémi Bernadett (2013): A közigazgatási aktusok. In Balázs István szerk.: *Közigazgatási jog – Általános rész.* Debrecen, Debreceni Egyetem. 15.

38 Magyary 1942. 590.

39 Veszprémi 2013. 15.

5.5. Működési aktusok

A *működési aktusok* a közigazgatási tevékenységfajtákhoz tartoznak, olyan cselekmények, amelyeket a közigazgatási szervezeti rendszer a működése során és annak érdekében alapvetően belső szuprematív jogviszonyok keretében bocsát ki, tehát a szervek közötti irányítás, felügyelet, ellenőrzés funkcióját valósítják meg.

A *hierarchikus irányítási aktusok* az államigazgatási szervek közötti alá-fölé rendeltségi viszonyok esetében jelentkeznek, a központi és alárendelt szervek egyes, az irányítási jogkörbe tartozó jogosítványainak gyakorlását jelentik. Az államigazgatási vagy költségvetési szerv irányítása a következő hatásköröket tartalmazza: a szerv alapítása, átalakítása és megszüntetése; a vezető kinevezése és felmentése; a tevékenység törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése; a szervezeti és működési szabályzat jóváhagyása; a döntések megsemmisítése, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás; a döntések előzetes vagy utólagos jóváhagyása; egyedi utasítás kiadása; jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés; adatok kezelése.[40]

A *hierarchián kívüli irányítási aktus* jellegzetessége, hogy a jogviszony mindkét alanya közigazgatási szerv, amelyek nincsenek hierarchikus viszonyban egymással, viszont egyes jogosítványok, például a felügyelet, ellenőrzés vagy finanszírozás hozzájárulások és engedélyek keretében jelentkeznek. Ilyen lehet például a szakminiszter irányítása az önkormányzati szakigazgatásra vagy közintézményre vonatkozóan, amelyeknél az autonómia kizárja a hierarchikus viszonyt.

A *belső vezetési aktusok* szervezeten belüliek, alapvetően szolgálati utasítások. Ezek kibocsátására a szerv vezetője vagy az egyes szervezeti egységek élén álló személyek jogosultak a közvetlenül nekik alárendelteknek.[41] Ennek jogi hátterét, tartalmát a közszolgálati jogviszonyt meghatározó jogszabályok, a szervet létrehozó jogszabály, a szervezeti és működési szabályzat, illetve más közjogi szervezetszabályozó eszközök határozzák meg.

Az *együttműködési aktusok* a közigazgatási szervek közötti kooperációt konkretizálják. Ezek egy része a kétoldalú közigazgatási aktusok között értelmezhető, amennyiben az együttműködés megállapodáson, közigazgatási – vagy más jogágba tartozó – szerződésen alapul. Idesorolható az adattovábbítás, egymás nyilvántartásainak hozzáférhetősége, a nemzetközi információcsere, de akár a megkeresés is.

A *felügyeleti aktusok* szűkebb jogosítványokat tartalmaznak, mint az irányítás. Az államigazgatási szerv felügyelete – az irányítás keretében – a következő hatásköröket tartalmazza: a vezető kinevezése és felmentése, a tevékenység törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése, a szervezeti és működési szabályzat jóváhagyása, valamint ezekkel összefüggésben jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés és adatkezelés.[42] A Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Ebbe a körbe tartozik az aktus-felülvizsgálat is, amely szerint a felügyeleti szerv hivatalból megvizsgálhatja az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján

---

40 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 2. § és 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról 9. §

41 Veszprémi 2013. 16.

42 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról 2. §

megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására, illetve felügyeleti jogkört is vizsgálhatja. Ha a hatóság döntése jogszabályt sért, a felügyeleti szerv legfeljebb egy ízben azt megváltoztatja vagy megsemmisíti, és szükség esetén a döntést hozó hatóságot új eljárásra utasítja. Ez a rendszerezés is jól érzékelteti, hogy a felügyelet mindig jogi szempontú, közigazgatási jogi aktus, míg az ellenőrzés szélesebb spektrumú, ezért – a törvényességi ellenőrzés kivételével – a tényleges cselekmények között szerepel.

5.6. Közigazgatási feladatot ellátó egyéb szervek aktusai

A *közigazgatási feladatot ellátó egyéb szervek* vagy paraadminisztratív szervek aktusai közé tartoznak a közintézetek, a köztestületek, a közalapítványok és a közüzemek joghatással bíró cselekményei. Ezek jellemzője, hogy a közszolgáltatások ellátása sajátos közigazgatási jogviszony keretében történik.

A *közintézeti aktusok* az – állami, önkormányzati alapítású, fenntartású vagy csak jogilag annak elismert – oktatási, egészségügyi, szociális, kulturális intézmények által nyújtott közszolgáltatások keretében a – közigazgatási – joghatást kiváltó cselekmények. Jellemzően az igénybe vevők, használók felvételéről, elbocsátásáról, vagy már fennálló jogviszony tárgyáról, tartalmáról szóló döntések.

A *köztestületi aktusok* – hasonlóan a közintézeti aktusokhoz – a szakmai és gazdasági kamarák, valamint más testületek (Magyar Tudományos Akadémia, Magyar Művészeti Akadémia, önkéntes tűzoltó egyesületek sportköztestületek) által nyújtott közszolgáltatások keretében a – közigazgatási – joghatást kiváltó cselekmények. A köztestületek önkormányzatisággal rendelkező szerveztek, ezért a tagjaik számára jogi jelentőségű a felvétel, a kizárás, a nyilvántartásból való törlés, illetve a tagsági jogviszony tartalmának (jogok és kötelezettségek) változásai: létrejötte, módosulása, megszűnése. A tagfelvételről és tagkizárásról a köztestület hatósági határozatot hoz.

Az előbbi logikát folytatva a *közalapítványi aktusok* a kedvezményezetteket érintő jogi cselekményeket jelentik, azonban ez ritka, mert közszolgáltatásaik alapvetően tényleges cselekmények. Magyarországon a 2006. évi LXV. törvény 1. §-a 2007. január 1-jével hatályon kívül helyezte az akkori Ptk. 74/G. §-át, amely a közalapítványokat szabályozta. Így ennek következtében további már nem alapítható, de a már nyilvántartásba vettek az alapítványra vonatkozó szabályok szerint tovább működhetnek. (2017-ben még több mint 1200 szerepelt a civilszervezetek névjegyzékében.)

A *közüzem* rendszerint szerződéses viszonyban látja el a közszolgáltatásokat, így azok jelentős része a kétoldalú közigazgatási aktusokhoz tartozik, egyes – kisebb jelentőségű – esetekben pedig a polgári jog szabályai az irányadók.

A közigazgatási feladatok egy részét *természetes személyek és polgári jogi jogi személyek* is elláthatják. Sok esetben őket is felruházzák hatósági jogkörrel, így cselekményük hatósági döntésnek minősül, amire gyakorlati példa az állatorvos közegészségügyi, élelmiszerlánc-biztonsági (hatósági) szerepe (karantén elrendelése), a hajó vagy repülő kapitányának kényszerintézkedése. A 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről számos jogiszemély-típust tartalmaz, így egyesületek, alapítványok is részt vesznek a közigazgatási feladatokban, kivételesen gazdasági társaságok is hozhatnak hatósági határozatot, például a gépjárműszervizek is végezhetik a műszaki vizsgáztatást, eredetvizsgálatot.

3. Az aktusokkal szembeni követelmények és a hibás aktusok

Az aktusokkal szembeni követelményeket és hibákat az egyes aktustípusok szerint kell tárgyalni. Mivel az aktusok rendszerezése a jogi szempontok szerint történt, a tényleges cselekményekkel kapcsolatban nem értelmezhető azok jogi megfelelősége, ugyanis jogilag nem szabályozottak és joghatást sem váltanak ki.

A *közigazgatás jogi aktusainak* követelményei alapvetően azok *érvényességére* vonatkoznak. Mind a normatív és az egyedi, individuális aktusok esetében közös, hogy azok akkor *érvényesek,* ha alkalmasak a joghatás kiváltására. A legtöbb esetben az érvényesség feltételei az érvénytelenségi, semmisségi okok tükörképei.

A *normatív aktusok* esetében az általános *jogalkotási érvényességi szabályok* az irányadók, vagyis azokat a jogalkotásra felhatalmazott szerv alkotta meg, illeszkednek a jogforrási hierarchiába, betartották a jogalkotási eljárási szabályokat, és megfelelően kihirdették azokat. A normatív aktusokat részletezi az Alaptörvény és a 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról. A normatív aktusok esetében a hiba nem orvosolható, az így megalkotott jogszabály érvénytelen. Az egész jogalkotási eljárást meg kell ismételni szabályszerűen. A jogforrási hierarchiával kapcsolatban az Alkotmánybíróság az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából megvizsgálja az elfogadott, de ki nem hirdetett törvényeket, valamint a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját. Ha az Alkotmánybíróság érvénytelenségi okot állapít meg, megsemmisíti az Alaptörvénnyel vagy magasabb jogszabállyal ellentétes jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést. Ezt egészíti ki, hogy a Kúria dönt az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközéséről és megsemmisítéséről és a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége elmulasztásának megállapításáról.

Az *individuális aktusok* érvényességi kritériumai részben hasonlítanak a normák esetében ismertetettekhez. A *nem közigazgatási jogba tartozó aktusokra* az adott jogág állapítja meg a feltételeket. A *kétoldalú aktusoknál* alapvetően a szerződésekre vonatkozó szabályok az irányadók, a 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről[43] és az azt kiegészítő különös szabályok, illetve közigazgatási szerződések esetében az ágazati jogszabályok. A *jogügyletek érvényességéhez* alapvetően a nyilatkozattevő jogképessége és cselekvőképessége szükséges, illetve meghatározott formai követelmények és a jogszerűség. A *jogügyletek hibái* közé tartozik a szerződési akarat hibája (tévedés, megtévesztés és jogellenes fenyegetés, titkos fenntartás, színlelt szerződés), a szerződési jognyilatkozat hibája (formai hiba), a célzott joghatás hibája (tilos szerződés, jó erkölcsbe ütköző szerződés, uzsorás szerződés, feltűnő értékaránytalanság, fogyasztói jogot csorbító feltétel, tisztességtelen általános szerződési feltétel, lehetetlen szolgáltatás, érthetetlen, ellentmondó kikötés). Ezek egy része *orvosolható,* mert a felek vagy a bíróság pótolhatják a hiányosságokat, illetve megfelelően módosíthatják a szerződést. Amennyiben ez elmarad, vagy a szerződés a törvény szerinti súlyos *orvosolhatatlan hibában* szenved, az a jogügylet vagy annak meghatározott része semmis. A semmis szerződés megkötésének időpontjától érvénytelen, azaz olyan, mintha létre sem jött volna. A semmisség megállapításához külön eljárásra nincs szükség: a szerződés

[43] 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről, VI. cím: Az érvénytelenség.

semmisségét a bíróság hivatalból észleli. Érvénytelen szerződésre pedig jogosultságot alapítani és a szerződés teljesítését követelni nem lehet.

A *hatósági jogalkalmazói aktusok* esetében két alapvető követelmény érvényesül, a jogszerűség és a célszerűség. A *jogszerűség* objektív feltételeket jelent, ide tartozik a felhatalmazottság, az anyagi és eljárási jogszabályoknak való megfelelőség, az akaratvalódiság, illetve egyes ágazati különleges jogszerűségi követelmények. A *célszerűség* inkább szubjektív, ahol szerepet kap a gyorsaság és a hatékonyság. A célszerűség olykor szembeállítható a jogszerűséggel. A jogszerűség alapvetően az *érvényességet* jelenti, amely összetett, több elem együttesen éri el. A felhatalmazottság kettős, egyfelől a közigazgatási szervnek legyen jogképessége aktus kiadására, vagyis az közigazgatási szervet jogszabály ruházza fel közhatalmi jogosítvány birtokában az aktuskiadás jogával; másfelől – eljárásjogi értelemben – a közigazgatási szervnek legyen joghatósága, hatásköre és illetékessége az adott aktus kiadására. (Ez helyettesíti a jog- és cselekvőképességet.) A jogszerűség azt jelenti, hogy az aktus feleljen meg az általános és rá vonatkozó különös anyagi és eljárásjogi szabályoknak. Az aktus legyen megalapozott, vagyis a kiadására alapul szolgáló tényállás legyen tisztázott és bizonyított, és egyezzen meg azzal a jogszabályi tényállással, amely alapján az aktus kiadására lehetőség van. Az akarat valódisága szerint pedig az aktust kiadó – a kiadmányozási jogot gyakorló – személye legyen akaratelhatározása birtokában, döntését ne befolyásolja személyes érintettség, más külső ráhatás, esetleg bűncselekmény. Az aktus joghatása pedig tárgyilag és jogilag is lehetséges eredmény legyen. További garanciális elem, hogy az aktust a hatóság közli az ügyféllel, azzal, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, és akinek a jogát vagy jogos érdekét érinti.

A hatósági jogalkalmazói aktusoknál is felmerülnek orvosolható, illetve orvosolhatatlan hibák. A *jogorvoslat* minden olyan eljárási cselekmény, amely valamely sérelmes, hibás vagy hiányos (vagy annak vélt) döntés megtámadására irányul az ügyfél vagy az erre jogosult más személy, szerv részéről azzal a céllal, hogy az arra feljogosított, hatáskörrel rendelkező szerv a döntést bírálja felül a jog- vagy érdeksérelem orvosolása érdekében. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény jogorvoslati rendszere összetett. A kérelemre induló jogorvoslatok közé tartozik a közigazgatási per és a fellebbezési eljárás, hivatalból induló jogorvoslat pedig a döntés módosítása vagy visszavonása saját hatáskörben.[44] A jogorvoslati rendszer része továbbá a felügyeleti eljárás, az ügyészi fellépés és felhívás. Ezt egészíti ki az igazolási kérelem, a kézbesítési vélelem megdöntése, illetve a végrehajtási kifogás. Valójában nem jogorvoslat, de további jogvédelmi eszköz a kijavítás, a kiegészítés, a semmisség és az ellenkező bizonyítása. Egyes esetekben a hiba *orvosolhatatlan,* mert olyan súlyos, hogy az aktus annak következtében jogi hatás előidézésére képtelen. Ennek jogkövetkezménye az *érvénytelenség, semmisség.* Ennek megállapításáról és megsemmisítéséről is külön aktusban kell rendelkezni. Az eljárásjog kidolgozta a semmisségi okokat is, amely estekben a döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni. A hatályos jogban ilyen semmisségi ok a hatáskör hiánya, a testületi ügyrendi szabályok megsértése, a bűncselekmény által

[44] Linder Viktória (2017): A döntések módosítása és visszavonása. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás,* 2017/2. különszám. 121–127.

befolyásolt döntés, a bíróság határozatával ellentétes döntés, vagy a súlyos eljárási jogszabálysértés.[45] Ereky István – részben ezekhez hasonlóan – öt semmisségi okcsoportot határozott meg: a technikailag, jogilag vagy erkölcsileg lehetetlen eredmény; egyes formabeli hiányok (írásbeliség, egyenruha); lényeges eljárási szabályok megsértése (kérelem hiánya); tartalmi okok (határozatlan, érthetetlen, hiányos) és akaratbeli hiány (szellemi fogyatkozás, bűncselekmény).[46] A jogtudomány szerint – ahogy a magánjog esetében a szerződéseknél tárgyaltuk – a semmisségi ok érvénytelenséget jelent. A magánjog logikája alapján a semmis közigazgatási aktusokat sem a feleknek jogorvoslattal megtámadni, sem a hatóságoknak hivatalból visszavonni nem lehetne, hiszen ami nincs, azt megtámadni vagy visszavonni sem lehet, azonban itt mutatkozik meg a közigazgatási jog sajátossága. A hatályos jog megköveteli, hogy erről is hatósági döntés szülessen, mert vitás lehet, hogy az aktus tényleg semmis-e vagy sem, és a közérdek megköveteli annak egyértelmű tisztázását. Különbséget kell tenni a semmisség és a megsemmisítés jogi hatálya közt, mert ha egy aktus semmis, az ex tunc hat, ha pedig megsemmisítik, rendszerint ex nunc hat, hacsak a határozat ki nem mondja az eredeti semmisséget.[47]

4. Az aktusok kötöttsége

Minden aktus valójában *döntés,* célirányos választás az adott környezetben lehetséges cselekvési változatok között. A döntéshozatal folyamatát vizsgálva *Herbert A. Simon* megkülönbözteti a programozott és programozatlan döntéseket.[48] E kettő között helyezkedik el a különböző mértékben programozható, illetve nem programozható döntések tartománya. A programozott döntések rutindöntések, a változatok közötti választás funkciójának gyakorlása nem okoz különösebb nehézséget, az előre meghatározott ügymenetmodellnek megfelelően azonos döntéseket hajtanak végre. A programozatlan döntések esetében nem áll rendelkezésre elegendő információ, a problémák újszerűek, egyediek, korábban nem merültek fel, természetük, szerkezetük bizonytalan, bonyolult, ezek az ügyek sokszor nagyobb jelentőségűek.[49]

A *közigazgatási jogi aktusok esetében* – a jogállamiságnak megfelelően – a jog határozza meg a döntés kereteit, a programozottság fokát. Ennek két szélsőséges pólusa a kötött és a kötetlen közigazgatási jogi aktus. Azonban ez a kettő ritkán fordul elő a jogrendszerben, a legtöbb aktus, döntés valójában a kettő között helyezkedik el, tehát részben kötött. Jellemzően a közigazgatás kifelé irányuló, nem hierarchikus tevékenysége, cselekményei esetében, a jogbiztonság és kiszámíthatóság érdekében kötött vagy részben kötött az aktus. A hierarchikus közigazgatásban gyakoribbak a jogilag kötetlenebb aktusok, például a konkrét utasítás.

---

45 Ákr. 123. §

46 Ereky 1931. 190–193.

47 Magyary 1942. 619–620.

48 Simon, Herbert A. (1977): *The New Science of Management Decision* (3rd revised edition). Englewood Cliffs (NJ), Prentice-Hall. 46.; és Simon, Herbert A. (1947): *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York, The Free Press. 1997.

49 Stark Magdolna (2013): *Döntés-előkészítés*. Sopron, Nyugat-magyarországi Egyetem. 9–11.

A szabályozottság alapján a *kötött aktus* esetében az adott helyzetben csak egyféle döntést lehet hozni, tehát a döntéshozónak a jogszabály nem ad választási lehetőséget, csak azon az egy módon járhat el. Kiadásának feltételeit és tartalmát előzetesen a jogalkotó határozza meg, a jogkövetkezmény előrelátható, kiszámítható. A jogszabály tartalmazza az aktus típusát, a lehetséges címzettek körét, az aktuskiadás feltételrendszerét és a döntés lehetséges tartalmát. A közigazgatásban számos olyan döntéssel találkozunk, amikor a tényállás alapján a jogkövetkezmény egyértelmű, például hatósági engedélyek, igazolványok, bizonyítványok kiadása. A kötött aktusok egyik újabb, és egyre inkább elterjedő típusa az úgynevezett automatizált döntés, automatikus döntéshozatal.[50] Itt is a tényállás és a jogkövetkezmény előre meghatározott, de a döntés, aktus annyira programozott, hogy szinte azonnal meghozható, az ügyintéző közreműködése sem szükséges. Ilyen például a gyorshajtási ügyben a számítástechnikai rendszerben a traffipax alapján meghozott, közlekedési bírságot tartalmazó határozat.

A *részben kötött aktusok* esetében a jogalkalmazó számára a jogszabály változatokat, tipikusan kereteket határoz meg, kivételesen akár lehetőséget is teremt az eltérésre. A tényállás bekövetkezése esetén a jogalkalmazó több jogkövetkezményből választhat, vagy annak alkalmazásától eltérhet az ügy vagy az ügyfél sajátosságainak megfelelően az egyediesítés érdekében.

Ennek egyik típusa a *mérlegelés,* amely azt a műveletet jelenti, amikor a jogalkalmazó az adott esetre legalkalmasabb megoldást a rendelkezések közül kiválasztja.[51] Ez többféleképpen valósulhat meg: több jogkövetkezmény lehetséges (egyszerre is – *alternáció,* vagy egymást kizárva – *diszjunkció*);[52] és/vagy a jogkövetkezmény terjedelmének az alsó és felső határa („tól-ig") meghatározott;[53] illetve lehetőség („hat-het") a jogalkalmazó számára az aktus ki- vagy ki nem bocsátására.[54] A jogalkotó tehát felhatalmazást

---

50 Ákr. 40. §: „Automatikus döntéshozatalnak van helye, ha a) azt törvény vagy kormányrendelet megengedi, b) a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésére áll, c) a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel, és d) nincs ellenérdekű ügyfél."

51 KGD.2010. 18. és KGD.2011. 27. Legf. Bír. Kfv. IV. 37 088/2008. *Közigazgatási-gazdasági döntvénytár.* CompLex Kiadó, 2010, 2011.

52 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről 7. § (1): „A szabálysértés miatt alkalmazható büntetések: a) a szabálysértési elzárás, b) a pénzbírság, c) a közérdekű munka. (2) A büntetések önállóan és egymás mellett is kiszabhatók. (3) A szabálysértési elzárás mellett nem szabható ki közérdekű munka." 8. § (1): „A szabálysértés miatt alkalmazható intézkedések: a) a járművezetéstől eltiltás, b) az elkobzás, c) a kitiltás, d) a figyelmeztetés. (2) Figyelmeztetés mellett csak elkobzás alkalmazható, az intézkedések egyéb esetekben önállóan, egymás vagy büntetés mellett is alkalmazhatók." Ákr. 54. §: „Ha a hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad, az elmulasztott határnapot vagy határidőt megtartottnak tekinti, ezért ha szükséges, a döntését módosítja vagy visszavonja, illetve egyes eljárási cselekményeket megismétel."

53 Valójában ez utóbbi is többféle jogkövetkezmény, de az összes lehetőség felsorolása helyett egyszerűbb azok összefoglalása. 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről 11. § (1): „A pénzbírság legalacsonyabb összege – e törvény eltérő rendelkezése hiányában – ötezer forint, legmagasabb összege százötvenezer forint, szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértések esetén háromszázezer forint." Ákr. 77. § (2): „Az eljárási bírság legkisebb összege esetenként tízezer forint, legmagasabb összege – ha törvény másként nem rendelkezik – természetes személy esetén ötszázezer forint, jogi személy vagy egyéb szervezet esetén egymillió forint."

54 Ákr. 68. § (1): „Ha a tényállás tisztázására ingó, ingatlan (a továbbiakban együtt: szemletárgy) vagy személy megtekintése vagy megfigyelése szükséges, a hatóság szemlét rendelhet el."

ad, hogy a jogszabály keretei között az egyes ügyek egyedi sajátosságait figyelembe vegyék. A mérlegelést indokolni kell, és ezzel a döntéssel szemben az érintett jogorvoslattal élhet. A bírósági felülvizsgálat során például a mérlegelési jogkörben megvalósított közigazgatási cselekmény jogszerűsége kapcsán a bíróság azt is vizsgálja, hogy a közigazgatási szerv hatáskörét a mérlegelésre való felhatalmazásának keretei között gyakorolta-e, a mérlegelés szempontjai és azok okszerűsége a közigazgatási cselekményt tartalmazó iratból megállapíthatóak-e.[55] A mérlegelés tipikusan a *bírságok* kiszabásánál jelentkezik, mert a jogalkotó legtöbbször csak a két szélő értéket határozza meg, a mérlegelési szempontok pedig a következők lehetnek: a jogsértés súlya, az okozott hátrány és annak visszafordíthatósága, a jogsértéssel érintettek körének nagysága, a jogsértő állapot időtartama, a jogsértő magatartás ismétlődése és gyakorisága, a jogsértést elkövető eljárást segítő, együttműködő magatartása, az előző bírságolások száma és mértéke, valamint a jogsértést elkövető gazdasági súlya vagy vagyoni helyzete. Törvény jogellenes magatartással összefüggésben pénzügyi joghátránnyal járó jogkövetkezményt (a továbbiakban: bírságfizetési kötelezettség) állapíthat meg. Törvény felhatalmazása alapján a Kormány rendeletben állapíthatja meg a bírság mértékét, megállapításának szempontrendszerét és a bírság megfizetése módjának részletszabályait.[56]

A másik a *méltányosság,* amely lényege, hogy a jogszabály felhatalmazást ad a fő szabálytól való eltérésre. Tehát a jogalkalmazó ekkor sem térhet el a jogszabálytól, mert az ad felhatalmazást, hogy bizonyos feltételek fennállása esetén nem kell a fő szabályt alkalmazni. Az aktus feltételrendszerében marad kötetlen: nem határozza meg a kiadás feltételeit pontosan a hatásköri szabály, hanem metajurisztikai, méltányolható körülményeket említ. A jogalkotói méltányosságot a jogszabály jelenti ki, azaz hogy az általános szabályoktól mely feltételek megléte esetén és milyen mértékben lehet eltérni. A jogalkalmazói méltányosságnál a jog általános felhatalmazást ad, és a jogalkalmazó maga dönti el, hogy mely ügyekben, mely szabályoktól és milyen mértékig tér el az ügyfél érdekében. A közigazgatásban ez ritka, a pénzügyi jogban, az adóigazgatásban, a szabálysértési jogban és a végrehajtásban találkozhatunk vele.[57] A méltányosság gyakorlását méltányossági okokkal indokolja a jogalkalmazó, annak nem alkalmazását viszont nem (feltétlenül), a döntés ellen nincs helye jogorvoslatnak, az érintett nem vitathatja annak jogszerűségét. A méltányossági döntések főbb esetei:[58]

---

55 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról 85. § (5).

56 2011. évi CXCIV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról 38/B. §

57 2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről 134. § (3): „Az adóhatóság a pótlék- és bírságtartozást kivételes méltányosságból mérsékelheti (elengedheti) különösen akkor, ha annak megfizetése a vállalkozási tevékenységet folytató magánszemély, jogi személy vagy egyéb szervezet gazdálkodási tevékenységét ellehetetlenítené. Az adóhatóság a mérséklést az adótartozás egy részének (vagy egészének) megfizetéséhez kötheti." 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről 147. § (1): „Az elkövető – beleegyezése esetében képviselője is – méltányossági kérelmet nyújthat be a szabálysértési hatóság, illetve a bíróság által kiszabott büntetés, illetve alkalmazott intézkedés elengedése, illetve mérséklése iránt. Az elkobzott dolog visszaadása érdekében az elkobzást elszenvedő is előterjeszthet méltányossági kérelmet." Ákr. 136. **§** (4): „A végrehajtást elrendelő hatóság a kötelezett kérelmére kivételesen akkor függesztheti fel a végrehajtást, ha a kötelezett a felfüggesztésre okot adó, méltányolható körülményt igazolta, és a kötelezettet a végrehajtási eljárás során korábban nem sújtották eljárási bírsággal."

58 Madarász 1991. 343.

- a fő szabálytól eltérően a címzettet a méltányosságból hozott döntés mentesíti valamilyen kötelezettség alól;
- az általános szabályhoz képest mérsékeltebb kötelezettségek, valamilyen szempontból kisebb terhet jelentő kötelezettségek megállapítása;
- ha az általános szabály valamely jogot megvon, akkor a méltányos döntés a jogot a kivételezett címzettnek meghagyja;
- ha az általános szabály a jogot a címzett hátrányára módosítja, a méltányos döntés vagy eltekint a módosítástól, vagy kisebb mértékben csökkenti a címzett jogosultságát.

A *kötetlen aktus* ritka a jogállamban és a közigazgatásban is, ugyanis ebben az esetben a jogszabály a jogalkalmazó szabad belátására *(diszkrecionalitás)* bízza a döntést. A szabad belátás eredetileg nem a jogtól való „szabadságot", hanem a törvényi normák által „átengedett" területen való „szabad" közigazgatási mozgást takarta.[59] Kiadásának feltételeit, tartalmát illetően jelentős a közigazgatási szerv szabadsága, mert egyfelől lehet, hogy az aktus feltételrendszerében marad kötetlen (csonka hipotézis), mert azt nem határozza meg pontosan a hatásköri szabály, így például bármikor eljárhat a szerv; másfelől az aktus tartalmában kötetlen[60] és maga a közigazgatási szerv alakítja ki azt. A *diszkrecionalitás* esetében tehát valójában a döntés tetszőleges lehet, ugyanis a norma a metajurisztika körébe utalja azt, a jogalkalmazó szabad belátására alapítja a jogkövetkezményt. Természeténél fogva a kiszámíthatóság és jogbiztonság ellen ható tényező, ugyanakkor egyes döntéseknél az egyéniesítés, az individualizáció elengedhetetlen: kinevezés, kitüntetés, kegyelem, mentesítés, katasztrófahelyzet, minősített állapotok.[61] A szabad belátást nem kell indokolni, és ugyancsak nincs ellene jogorvoslat. A szabad bizonyítási rendszer alkalmazása keretében sajátosan érvényesül a szabad belátás, mert a hatóság szabadon választja meg a bizonyítás módját, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat szabad meggyőződése szerint értékeli.[62]

---

59 Kaltenbach Jenő (1993): Közigazgatási mérlegelés és közigazgatási bíráskodás. In Tóth Károly szerk.: *Emlékkönyv dr. Kemenes Béla egyetemi tanár 65. születésnapjára*. Szeged, JATE Állam- és Jogtudományi Kar. 181.

60 Ákr. 106. § (1): „A hatóság – tekintet nélkül a hatáskörére és az illetékességére – hivatalból köteles megtenni azt az ideiglenes intézkedést, amelynek hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral, veszéllyel vagy a személyiségi jogok elháríthatatlan sérelmével járna. A hatóság haladéktalanul értesíti a megtett intézkedésről az illetékes hatóságot." Ákr. 121. § (1): „A felügyeleti szerv hivatalból megvizsgálhatja az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására."

61 Tamás 2001. 405.

62 Ákr. 62. § (4).

Felhasznált irodalom

Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett (2017): *Közigazgatás-elmélet*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.

Berényi Sándor – Madarász Tibor – Toldi Ferenc (1975, 1978, 1980): *Államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség, Zrínyi Nyomda.

Duguit, Léon (1921–1928): *Traité de Droit constitutionnel*. Paris, Editions Cujas.

Egyed István (1947): *A magyar közigazgatási jog alaptanai*. Budapest, Szent István Társulat.

Ereky István (1931): *Közigazgatási jogi jegyzetek*. Szeged, Szent István Társulat.

Garcia, Jose Antonio – Trevijano, Fox (1991): *Los actos administrativos*. Madrid, S. L. Civitas Ediciones.

Grosschmid Béni (1905): *Jogszabálytan*. Budapest, Athenaeum.

Kaltenbach Jenő (1993): Közigazgatási mérlegelés és közigazgatási bíráskodás. In Tóth Károly szerk.: *Emlékkönyv dr. Kemenes Béla egyetemi tanár 65. születésnapjára*. Szeged, JATE Állam- és Jogtudományi Kar. 181–188.

Kmety Károly (1897): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve*. Budapest, Politzer Zsigmond.

Koi Gyula (2013): *Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban*. PhD-értekezés. Győr, Széchenyi István Egyetem.

Ladik Gusztáv (1941): *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai*. 3. átdolgozott kiadás. Budapest, Attila Nyomda.

Madarász Tibor (1991): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Tankönyvkiadó.

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

Mayer, Otto (1895–96): *Deutsches Verwaltungsrecht*. 2 Bände, Leipzig, Duncker und Humblot.

Ramon, Martin Mateo (1999): *Manual de derecho administrativo*. Madrid, Aranzadi.

Schmidt-de Caluwes, Reimund (1999): *Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers*. Tübingen, Mohr Siebeck.

Simon, Herbert A. (1947): *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York, The Macmillan Company.

Simon, Herbert A. (1977): *The New Science of Management Decision*. 3rd revised edition. Englewood Cliffs (NJ), Prentice-Hall.

Stark Magdolna (2013): *Döntés-előkészítés*. Sopron, Nyugat-magyarországi Egyetem.

Tamás András (2001): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat.

Veszprémi Bernadett (2013): A közigazgatási aktusok. In Balázs István szerk.: *Közigazgatási jog – Általános rész*. Debrecen, Debreceni Egyetem.

XII. A közigazgatási hatósági eljárás

Vértesy László

1. A közigazgatási hatósági eljárás fogalma

Az *eljárás* fogalma legáltalánosabban valamely cél elérésére alkalmas cselekedetek megállapított sorrendjét jelenti.[1] Az *eljárás jogi értelemben* ennél azzal szűkebb, hogy a cél (a döntés) és a cselekedetek (eljárási cselekmények) megállapított sorrendje is jogilag szabályozott. Célja a jogalkalmazás során az absztrakt, elvont normában meghatározott törvényi tényállás megfeleltetése az egyedi ügy történeti tényállásával, ennek eredményét pedig döntésébe foglalja.

Az alaki jogi normák felosztása alapján ez a pont a *külső, hatósági eljárást* tárgyalja részletesen. A jogtudományban, a jogágak szerint tipikusan háromféle jogalkalmazást, alapvető eljárási jogot ismerünk: a büntető eljárásjogot,[2] a polgári eljárásjogot[3] és a közigazgatási eljárásjogot, amely szűken értelmezve a közigazgatási hatósági eljárás, pontosabban a közigazgatási rendtartás, valamint ehhez kapcsolódóan a közigazgatási perek.[4] Mindegyik jogalkalmazás, azonban szemléletük jelentős mértékben eltérő, ezért érdemes röviden összevetni a bírósági (büntető és polgári) és a közigazgatási hatósági eljárást.

21. táblázat

A hatósági és bírói eljárás összehasonlítása

Jogalkalmazás	Közigazgatási/hatósági	Igazságszolgáltatási/bírói
Hatalmi ág	**végrehajtó**	igazságszolgáltatási/bírói
Feladat, cél	közszolgáltatás, **közfeladat,** közcél	igazságszolgáltatás, jogvédelem
Indul	**hivatalból és kérelemre** feltételek esetén folytathatja is	kérelemre indul (Pp-kereset, Be-ügyész, vád)
Kérelemhez kötöttség	**nincs kötve,** a hatóság döntése mindenre kiterjed	kötve van
Szabályozási, jogági élet	az eljárásjog az anyagi része, **nincs kódex**	önálló, kódex (Pp., Be.)
Anyagi-eljárási jog sorrendje	általában az **eljárási jog megelőzi az anyagit**	anyagi jog megelőzi az eljárásit

1 Magyary Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 592.

2 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról.

3 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról.

4 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról, és a 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról.

Jogalkalmazás	Közigazgatási/hatósági	Igazságszolgáltatási/bírói
Időpont	**jövőbeli**	múltbéli esemény
Résztvevők	**ügyfél, hatóság** (ügyintéző)	Pp. felperes, alperes, bíró(i tanács) Be. vádlott, ügyész, bíró(i tanács)
Formája	általában **nem peres**	peres
Határideje	**pontosan meghatározott**	nem meghatározott
Döntés	**határozat, végzés**	ítélet, végzés, határozat
Jogerő	**alaki**	alaki és anyagi
Jogorvoslati szerv	**közigazgatási hatóság** **bíróság**	bíróság
Eljárási kötelezés	a **bírói döntés kötelező a közigazgatásra**	a közigazgatási szerv döntése nem kötelezi
Végrehajtás	**hivatalból és kérelemre**	jogosult kérelmére

Forrás: saját összeállítás

A *hatalmi ágak rendszerében* a közigazgatási hatósági eljárás a végrehajtó hatalmi ághoz tartozik, ezért *célja* a közérdek, azaz a közszolgáltatás, közfeladat ellátása, megvalósítása. A közigazgatásnak elsősorban nem az a feladata, hogy jogbiztonságot adjon, hanem az, hogy valamely közérdekű eredményt a jogrend korlátai közt elérjen.[5] *Szontagh Vilmos* ezt szervi érdekeltségként magyarázta.[6] A közérdekűségből következik az *eljárás megindulásának* sajátossága is, azaz hogy a hatósági eljárás nemcsak kérelemre indulhat meg, hanem a jogrendszerben meghatározott közcélok érdekében hivatalból is *(officialitás),* illetve meghatározott esetekben a közigazgatás akkor is folytathatja az eljárást, ha az ügyfél a kérelmet visszavonta. A *kérelemhez kötöttség* szempontjából a közérdek mint magasabb társadalmi érdek és a hivatalbóliság is megalapozza, hogy a hatóság nincs kötve a kérelemben foglaltakhoz, a hatóság mindenre kiterjedő döntést hoz és a teljes tényállást fel kell tárnia. Az *átfogó szabályozási technika* is eltérő: mivel a közigazgatás szerteágazó, lehetetlenség egy törvényben, kódexben szabályozni valamennyi eljárási szabályt, ezért az általános rendelkezések mellett az anyagi jog is tartalmaz ágazatspecifikus eljárási előírásokat. A *sorrendiség* esetében a közigazgatási hatósági eljárásban legtöbbször, az esetek túlnyomó részében – engedélyek, bejelentések és okiratok kiállítása esetében – az anyagi jog megelőzi az eljárásjogot, az ellenőrzés az, ahol ez megfordul. Tehát alapvetően a jövőre irányul az eljárás. Az eljárási *résztvevők száma* szerint, mivel a külső eljárási jogviszony kétszereplős: ügyfél és hatóság, a hatósági eljárás általában *nem peres,* ritka ugyanis az ellenérdekű fél (birtokvita, építésügy), illetve a tárgyalás tartása. A *jogalkalmazók száma* következtében döntést a hatóság nevében az ügyintéző hozza, ritka a testületi döntéshozatal. (Testületi döntést hoz a helyi önkormányzat képviselőtestülete, vagy átruházott hatáskörben bizottsága, illetve egyes testületi államigazgatási szervek: Versenytanács, Közbeszerzési Döntőbizottság.) A közigazgatási eljárási szabályok szigorú *határidőket* állapítanak meg az ügyintézésre. A hatóság *döntése* az ügy érdemében határozat, az eljárás során hozott minden egyéb pedig végzés. Ugyanakkor

5 Fleiner, Fritz (1913): *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts.* Tübingen, J. C. B. Mohr. 196.

6 Szontagh Vilmos (1948): *A közigazgatási jogtudomány tankönyve.* Debrecen, Debreceni Tudományegyetemi Nyomda. 88–89.

közigazgatási eljárásban nem minden esetben születik határozat, nem mindegyik jogviszony rendezését követi döntés.[7] A *jogerő* sajátossága, hogy a közigazgatási döntésekhez csak alaki jogerő kapcsolódik: megtámadhatatlanság, azaz a döntés többé rendes jogorvoslattal nem támadható meg, ezzel összefüggésben végrehajtható. Ebből következik, hogy – megfelelő korlátozásokkal (jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogok tiszteletben tartása) – a későbbiekben a közigazgatás nincs kötve korábbi döntéséhez annak érdekében, hogy továbbra is képes legyen alkalmazkodni a változó viszonyokhoz és közérdekhez. A teljesség érdekében megjegyezzük, hogy a közigazgatás feletti *bírói kontroll* leginkább a közigazgatási és munkaügyi bíróságokon keresztül valósul meg, ahol felperes az, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti, az alperes pedig az a közigazgatási szerv, amely a jogvita tárgyát képező közigazgatási tevékenységet megvalósította. A bíróság összetétele a legtöbb esetben egyesbíró, de egyébként a bíróság három hivatásos bíróból álló tanácsban jár el. Az eljárás itt is nem peres, de a bíróság ítélete már anyagi jogerővel is rendelkezik: megváltoztathatatlanság, azaz ítélt dolog *(res iudicata).*[8] A bírói kontroll további dimenziója az *eljárási kötelezés,* hogy a bíróság döntése kötelező a közigazgatásra, hiszen a döntést hatályon kívül helyezheti, és a hatóságot eljárás lefolytatására kötelezheti. A bíróság határozatának rendelkező része és indokolása a megismételt eljárásban és a cselekménynek a bíróság határozatával elrendelt megvalósítása során köti az eljáró közigazgatási szerveket. A *végrehajtási szakasz* megindítása is történhet kérelemre, illetve hivatalból a közérdek védelme érdekében. Az Ákr. fogalomhasználatában a hatóság döntése végleges, ha azt a hatóság már – a törvényben meghatározott kivételekkel – nem változtathatja meg.

Elméleti összegzésként a közigazgatási eljárási jogon a közigazgatás és az emberek, jogalanyok együttműködésének alaki szempontból való jogi szabályozását értjük, szemben a más jogszabályokban található anyagi jog változatos rendelkezéseivel.[9] A *normák funkcionális tartalmánál* az alaki jogi normák esetében utaltunk arra, hogy annak több típusa különböztethető meg. Így a közigazgatási hatósági eljárás (külső eljárási norma) nem azonos a közigazgatási eljárással. A közigazgatási hatósági eljárás a közigazgatási eljárás egyik fajtája. A *tevékenységfajták* osztályozását alapul véve, igazgatási értelemben a közigazgatási hatósági eljárás a szervezetrendszeren kívül, tehát a nem hierarchikus igazgatás tárgykörébe tartozik. Az *aktustan* szerint a közigazgatási hatósági eljárás a közigazgatási jogi aktusok közé tartozik és individuális (egyedi döntés). Ezen belül is egyoldalú és hatósági jogalkalmazói: tehát itt jelenik meg a hatósági határozat, a szakhatósági hozzájárulás, az eljárást kezdeményező aktus, az eljárást vezető aktusok és az ügyfél nyilatkozata. A teljesség érdekében még itt kell említeni a hatósági ellenőrzést, amely tényleges cselekmény, illetve a hatósági szerződést, amely kétoldalú aktus, és közigazgatási szerződésnek minősül. A hatósági döntéshez (határozat, végzés) mint aktushoz számos tényleges cselekmény kapcsolódik, mert a közigazgatási hatósági eljárásnak lényeges mozzanatai az aktus előkészítését, meghozatalát és érvényesítését szolgáló cselekmények is.

---

7 Például ha a helyszíni ellenőrzés nem állapít meg semmilyen jogsértést, akkor a jegyzőkönyv felvételével le is zárul az ügy.

8 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról 96. § [Anyagi jogerőhatás]: „A közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálata tárgyában hozott ítélet jogereje kizárja, hogy ugyanazon közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálatára a felek vagy az érdekeltek új keresetet indíthassanak vagy azt egyébként vitássá tehessék."

9 Magyary 1942. 592.

2. A közigazgatási hatósági eljárás jogi szabályozása

A közigazgatási hatósági eljárásjog sokáig az anyagi normához kötődött, az egyes ágazati szabályok tartalmazták az alaki jogot is.[10] Az egységesen és általánosan kodifikált közigazgatási hatósági eljárásjog a 20. század terméke. 1925-ben készült el az osztrák általános közigazgatási eljárási kódex *(Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz).* A két világháború közötti időszakban mindössze két ország – Lengyelország és Csehszlovákia – igyekezett követni az osztrák példát. De a tudományos érdeklődés hazai vonatkozásban is figyelemre méltó, a Magyar Közigazgatás-tudományi Intézet eljárásjogásza, *Valló József* két komplett törvénytervezetet is elkészített és publikált (1937-ben és 1942-ben), közben pedig – az akkori belügyminiszter megbízásából – *Szitás Jenő* is kidolgozott egy törvénytervezetet (1939). Sajnálatos, hogy egyik tervezetből sem lett törvény. A közigazgatási eljárás általános szabályainak megalkothatóságát illető kételkedés ellenére a magyar tételes jog tett néhány kísérletet egyes eljárási kérdések egységes szabályozására. Ebben a sorban az 1901. évi XX. tc. volt az első, amely a határozatok kézbesítését és a jogorvoslatokat vonta szabályozási körébe. Az 1929. évi XXX. tc. – amely a közigazgatás rendezéséről szólt – már több eljárási jogintézményt szabályozott, az 1933. évi XVI. tc. pedig általánossá akarta tenni az egyfokú fellebbviteli rendszert, ám az erre vonatkozó rendelkezését sohasem léptették hatályba.[11] Végül a második világháború után az Országgyűlés elfogadta az 1957. évi IV. törvényt az államigazgatási eljárás általános szabályairól (Áe.), amely az akkori szocialista berendezkedésnek felelt meg. Címéből adódóan azért csak az államigazgatási szervek eljárásait szabályozta, mert az önkormányzatok helyett tanácsok működtek, amelyek nem rendelkeztek hatósági jogkörrel, hanem mint az államhatalom helyi szervei, utasításokat végrehajtó, centralizált szervek voltak.. A törvény 1981-es átfogó reformja után, 1990-et követően többször módosították. Az Áe.-t a 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.) helyezte hatályon kívül. 2018. január 1-jével pedig a 2016. évi CL. törvényt az általános közigazgatási rendtartásról kell alkalmazni (Ákr.). Ehhez kapcsolódik szorosan a 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról.

A közigazgatási hatósági eljárás hatályos *kodifikációja* hasonlóságot mutat a korábbi szabályozásokkal: általános rendelkezéseket tartalmaz, az eltérések az ágazati jogszabályokban találhatók; felépítését tekintve pedig ugyanúgy az alapelveket és az alapvető rendelkezéseket követi az eljárás három szakasza, amelyek az elsőfokú eljárás, a jogorvoslati eljárás és a végrehajtási eljárás. Az elsőfokú eljárás a közigazgatási hatósági eljárás nélkülözhetetlen, szükségképpeni, állandó szakasza, ezzel szemben a másik két eljárási szakasz esetleges, eshetőleges, mert az elsőfokú döntést követően nem feltétlenül indulnak meg, nem minden esetben kell lefolytatni azokat. Számos ügy az alapeljárással befejeződik. Az elsőfokú eljárás célja a döntés. A jogorvoslati szakasz rendeltetése, hogy az elsőfokú eljárásban hozott jogsértő vagy jogos érdeket sértő hatósági döntést korrigálni lehessen. A végrehajtási szakasz pedig arra szolgál, hogy a közigazgatási hatóság által az eljárás során a döntésében előírt kötelezettséget önként nem teljesítő címzettet rábírják a hatósági döntésben foglaltak teljesítésére.

---

10 Például az 1921. évi XXXIX. törvénycikk az őrlési és forgalmi adóról III. fejezet felépítése a következő volt A) Anyagi jogszabályok, B) Eljárási szabályok, C) Büntető rendelkezések.

11 Kilényi Géza szerk. (2006): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja.* Budapest, KJK-KERSZÖV. 8–9.

Mint azt az Ákr. címe is mutatja, a törvény csak az általános szabályokat tartalmazza, így az ágazati jogszabályok a sajátosságoknak megfelelően kiegészítik ezeket. Erre a törvény több helyen is külön utal a „ha jogszabály másként/eltérően nem rendelkezik", „a jogszabály eltérő szabályokat állapíthat meg" vagy a „jogszabály eltérő rendelkezése hiányában" kifejezésekkel. Az Ákr. tizenkét fejezetben, 144 szakaszban szabályozza a közigazgatási rendtartást. A törvény sajátossága, hogy nincs preambuluma.

I. Fejezet: *Alapelvek és a törvény hatálya.* Az *alapelvek* közé tartozik, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokban az eljárás minden résztvevője a rá irányadó szabályoknak megfelelően és az eljárás minden szakaszában az alapelvek és alapvető szabályok érvényre juttatásával jár el. A közigazgatási hatóságra vonatkozik a jogszerűség, a hivatalbóliság és a hatékonyság elve. Az ügyfelet érinti a nyilatkozattétel joga. A hatóság biztosítja az ügyfél, továbbá az eljárás egyéb résztvevője[12] számára, hogy jogaikat és kötelezettségeiket megismerhessék. Az eljárás valamennyi résztvevője köteles jóhiszeműen eljárni és a többi résztvevővel együttműködni. A törvény tárgyi hatálya a *hatósági ügy,* amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti. A jogalkotó a tárgyi hatály alól kivette a következő eljárásokat, így az Ákr. hatálya nem terjed ki a szabálysértési eljárásra, a választási eljárásra, a népszavazás kezdeményezésére és a népszavazási eljárásra, az adó-, valamint vámigazgatási eljárásra és a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárásra. A *szervi hatály* a hatóság: az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki. A *személyi hatály* pedig az ügyfél, az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak (ügyfélképesség). A természetes személy ügyfél akkor rendelkezik eljárási képességgel, ha az ügy tárgyára tekintettel cselekvőképesnek minősül. A törvény biztosítja, hogy az ügyfél képviselő útján is eljárhasson. A *területi hatály* a Jat. általános szabályai szerint alakul,[13] az *időbeli hatály* pedig 2018. január 1.

II. Fejezet: *Alapvető rendelkezések.* Az *eljárási kötelezettség* alapján a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén, vagy kijelölés alapján köteles eljárni. Az illetékesség alapján az azonos hatáskörű hatóságok közül az jár el, amelynek területén az ügy tárgyát képező ingatlan fekszik, ennek hiányában ahol a tevékenységet gyakorolják vagy gyakorolni kívánják, ennek hiányában pedig ahol a jogellenes magatartást elkövették. Ha ezek alapján nem állípítható meg az illetékes hatóság, akkor a kérelmező ügyfél választása szerinti lakóhelye, tartózkodási helye vagy székhelye szerint illetékes hatóság jár el. Részletes szabályok vonatkoznak a hatáskör és az illetékesség vizsgálatára, valamint a hatásköri és illetékességi vitára. A *nyelvhasználat* alapja, hogy Magyarországon a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar, de mindenkit, a nemzetiségeket is megilleti

[12] Az eljárás egyéb résztvevője a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa és az ügyfél képviselője.

[13] 2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról 6. § (1): „A jogszabály területi hatálya Magyarország területére, az önkormányzati rendelet területi hatálya a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki."

az anyanyelv használatának joga. A tisztességes ügyintézés garanciája a *kizárás* általános szabálya, hogy az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagos megítélése. Ez a fejezet rendezi a megkeresést, a kapcsolattartás általános szabályait, az adatkezelést, valamint hogy a kiskorút, a cselekvőképtelen és a cselekvőképességében részlegesen korlátozott nagykorút, valamint a fogyatékossággal élő személyt a közigazgatási hatósági eljárásban fokozott védelem illeti meg. A *képviselet* mellett a *támogató* intézménye is igénybe vehető a hatósági ügyintézés során. Az *iratbetekintési jog* lényege, hogy az ügyfél az eljárás bármely szakaszában és annak befejezését követően is betekinthet az eljárás során keletkezett iratba, korlátja, hogy nem lehet betekinteni a döntés tervezetébe.

III. Fejezet: *Kérelemre induló hatósági eljárás.* A *kérelem* az ügyfél olyan nyilatkozata, amellyel hatósági eljárás lefolytatását, illetve a hatóság döntését kéri jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében. Az Ákr. az *eljárás több fajtáját* ismeri: a kérelem automatikus döntéshozatali eljárásban, sommás vagy teljes eljárásban bírálható el, amely esetében függő hatályú döntéssel indul meg az eljárás. Az *ügyintézési határidő* automatikus döntéshozatal esetén huszonnégy óra, sommás eljárásban nyolc nap, teljes eljárásban hatvan nap. Ha a kérelem a jogszabályban foglalt követelményeknek nem felel meg, vagy megfelel, de ha a tényállás tisztázása során felmerült új adatra tekintettel az szükséges, az eljáró hatóság egy ízben hiánypótlásra hívja fel a kérelmezőt. Az eljárás megindulást követő két akadály a kérelem *visszautasítása,* illetve az eljárás *megszüntetése.* Az eljárás felfüggesztése és szünetelése ideiglenesen akasztja meg az eljárást. Aki az eljárás során valamely határnapot, határidőt önhibáján kívül elmulasztott, igazolási kérelmet terjeszthet elő. Az ügyben érdemi döntésre jogosult hatóság *szakhatósági* állásfoglalást köteles beszerezni, ha ezt törvény vagy a szakhatóságok kijelöléséről szóló kormányrendelet közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján előírja. Az *idézés* lényege, hogy azt, akinek személyes meghallgatása az eljárás során szükséges, a hatóság kötelezi, hogy a megjelölt helyen és időpontban jelenjen meg. Ha ez nem szükséges, a hatóság az ügyfelet értesíti azzal a tájékoztatással, hogy az eljárási cselekményen részt vehet, de megjelenése nem kötelező. Ha a döntéshozatalhoz nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, a hatóság *bizonyítási eljárást* folytat le. A hatóság szabadon választja meg a bizonyítás módját, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat szabad meggyőződése szerint értékeli. Tipikus bizonyítási eszköz az ügyfél nyilatkozata, az irat, a tanú, a szemle, a szakértő, a tolmács és a tárgyalás. Azt, aki a kötelezettségét önhibájából megszegi, a hatóság az okozott többletköltségek megtérítésére kötelezi, illetve eljárási bírsággal sújthatja. Az eljárási cselekmények rögzítésének alapvető formája a jegyzőkönyv.

IV. Fejezet: *A hatóság döntései.* A döntés formái: a hatóság az ügy érdemében *határozatot* hoz, az eljárás során hozott egyéb döntések *végzések.* A hatóság döntése *végleges,* ha azt a hatóság már – az e törvényben meghatározott kivételekkel – nem változtathatja meg. Ha az *egyezségi* kísérlet eredményre vezet vagy az ügyfelek egyezséget kötnek, a hatóság azt jóváhagyja és határozatba foglalja. A határozatot a hatóság közli az ügyféllel és azzal, akire nézve az rendelkezést tartalmaz, az ügyben eljárt szakhatósággal. Jogszabály lehetővé teheti vagy előírhatja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban *hatósági szerződést* kössön. A hatósági szerződés közigazgatási szerződés.

V. Fejezet: *Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás.* A hatóság a jogszabályban meghatározott esetekben az ügyfél kérelmére – a felhasználás céljának feltüntetésével – adat igazolására *hatósági bizonyítványt* ad ki. A hatóság – jogszabályban

meghatározott esetben és adattartalommal – az ügyfél adatainak vagy jogainak rendszeres igazolására *hatósági igazolványt* ad ki. A hatóság a jogszabályban meghatározott adatokról *hatósági nyilvántartást* vezet.

VI. Fejezet: *Hatósági ellenőrzés.* A hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését.

VII. Fejezet: *Hivatalbóli eljárás.* A hivatalbóli eljárásokban a törvénynek a kérelemre indult eljárásokra vonatkozó rendelkezéseit az e fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A hatóság az illetékességi területén hivatalból megindítja az eljárást, ha az eljárás megindítására okot adó körülmény jut a tudomására, erre bíróság kötelezte, vagy erre felügyeleti szerve utasította, illetve életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást, vagy ezt egyébként jogszabály előírja.

VIII. Fejezet: *Egyes hatósági intézkedések* különös szabályai. Itt rendezi az Ákr. az ideiglenes intézkedést, a biztosítási intézkedéseket, a zár alá vételt és a lefoglalást.

IX. Fejezet: *Jogorvoslat.* A jogorvoslathoz való jog alapján a hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak van helye. A hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény megengedi. Egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, vagy ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható. Kérelemre induló jogorvoslati eljárások közé tartozik a közigazgatási per és a fellebbezési eljárás. Hivatalból induló jogorvoslati eljárások a döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében, a felügyeleti eljárás, és az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás.[14] Súlyos eljárási hibák esetében nincs lehetőség jogorvoslatra, és a döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni.

X. Fejezet: *Eljárási költség,* az eljárási költség előlegezése és viselése. Eljárási költség mindaz a költség, ami az eljárás során felmerül. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, az eljárás költségeit az viseli, akinél azok felmerültek.

XI. Fejezet: *Végrehajtás.* Az Ákr. rendelkezéseit a végrehajtási eljárásban az ebben a fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. A törvény eltérő rendelkezése hiányában pedig az 1994. évi LIII. törvényt a bírósági végrehajtásról (Vht.) kell alkalmazni, egyes esetekben pedig a 2003. évi XCII. törvényt az adózás rendjéről (Art.). Ha az ügyfél a hatóság végleges döntésében foglalt kötelezésnek nem tett eleget, az végrehajtható. A végrehajtás két szakaszra osztható: elrendelés és foganatosítás. A végrehajtást a döntést hozó hatóság, másodfokú döntés esetén pedig az elsőfokú hatóság rendeli el. A végrehajtást fő szabályként az állami adóhatóság foganatosítja. A végrehajtást elrendelő hatóság a végrehajtást megszünteti, ha a jogosult a végrehajtás megszüntetését kéri, és ez mások jogait nem sérti, ha a követelés elévült, és a végrehajtás megszüntetését a kötelezett kéri, vagy ha a további végrehajtási eljárási cselekményektől eredmény nem várható.

XII. Fejezet: *Záró rendelkezések,* amely a Jat.-nak megfelelően tartalmazza a felhatalmazó rendelkezéseket, a hatálybalépést, az átmeneti rendelkezéseket és a törvény hivatalos rövid megjelölését: Ákr.

---

[14] 2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről.

3. A közigazgatási hatóságok eljárási tevékenységének ellenőrzése

A közigazgatási hatósági jogalkalmazás során elkerülhetetlen, hogy azok, akiknek jogát vagy érdekét a közigazgatás működése érinti, hibákat ne találjanak, vagy még többször hibáktól ne tartsanak, ilyeneket fel ne tételezzenek. Az eljárás során számos nehézség merülhet fel: a tényállás kiderítése, a jogi problémák megoldása, a közérdek és magánérdek összeegyeztetése, az ügyintézőnél is megnyilvánuló emberi gyarlóság (betegség, kor, különböző képesség stb.) szerepe. *Magyary Zoltán* értelmezésében az ebből származó bizalmatlanság eloszlatására és a hibák tényleges kiküszöbölésére szolgál a közigazgatási hatósági tevékenység ellenőrzése, azaz a jogorvoslati eljárás, a jogorvoslatok különböző nemeivel.[15] Ebben a felfogásban a hierarchikus ellenőrzés fogalmába beleértendő a jogorvoslat is.[16]

A *jogorvoslat* minden olyan eljárási cselekmény, amely valamely sérelmes, hibás vagy hiányos (vagy annak vélt) döntés megtámadására irányul az ügyfél vagy az erre jogosult más személy, szerv részéről, azzal a céllal, hogy az arra feljogosított, hatáskörrel rendelkező szerv a döntést bírálja felül a jog- vagy érdeksérelem orvosolása érdekében. A jogorvoslatok *funkciói* közé tartozik egyfelől az alanyi jogok védelme, de másfelől fontos szerepet töltenek be a közigazgatás működésének ellenőrzésében. A jogorvoslat *tárgya* a döntés, *alapja* pedig lehet jog- vagy érdeksérelem. Az emberi jogok európai egyezménye 13. cikke biztosítja a *hatékony jogorvoslathoz* való jogot: bárkinek, akinek az egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem hatékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.[17] Egy jogorvoslat akkor hatékony, ha annak igénybevételére a kérelmezőnek alanyi joga van; a jogkör gyakorlója érdemi felülbírálatot végezhet (a kérelem érdemét, jogkérdéseket és az ügy ténybeli megalapozottságát is vizsgálhatja); megváltoztathatja vagy hatályon kívül helyezheti a határozatot. A jogorvoslat legfontosabb *alapelvét* az Alaptörvény is rögzíti: mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.[18]

A jogorvoslatokat többféleképpen lehet *osztályozni,* az egyes kategóriák átjárhatóak, tehát egy adott jogorvoslat mindegyik szempontnak megfeleltethető. Egyik tipikus rendszerezés – hatályos jogunk is ezt követi – hogy annak *igénybevétele* kérelemre vagy hivatalból indul-e meg. A *tárgya* alapján közvetlen (önálló), ha maga a sérelmes döntés ellen lehet megindítani, közvetett (nem önálló), ha csak az érdemi döntés megtámadása esetében lehet rá hivatkozni. Ide tartozik még, hogy csak az elsőfokú, vagy bármely döntés ellen igénybe vehető. A *fórumrendszer* vonatkozhat arra, hogy az eljáró szerv a közigazgatás szervezetrendszerén belüli vagy kívüli, ez alapján az elsőfokú vagy másodfokú közigazgatási szerv, illetve bíróság jár el, kivételesen az ügyészség vagy az Alkotmánybíróság is bekapcsolódik az eljárásba. A fórum szintjével függ össze, hogy a devolutív vagy fellebbviteli jogorvoslatok

---

15 Magyary 1942. 612–614.

16 Magyary 1942. 125.

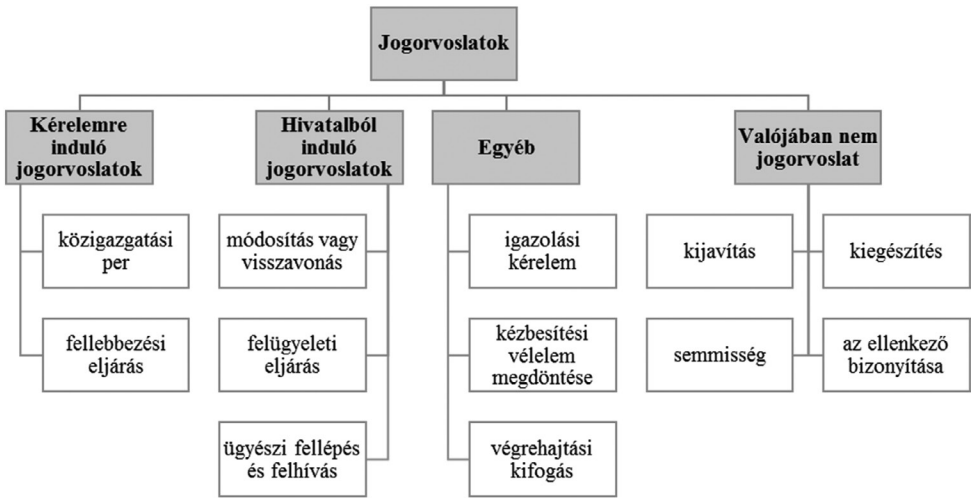
17 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről 13. cikk.

18 Alaptörvény XXVIII. cikk (7) Vesd össze 1929. évi XXX. törvénycikk a közigazgatás rendezéséről 46. § (1): „Jogorvoslatnak van helye minden közigazgatási határozat (intézkedés) ellen, kivéve ha valamely jogszabály a jogorvoslatot kifejezetten kizárja.” 7. § (1): „Jogorvoslattal élhet mindenki, akinek jogát vagy érdekét a közigazgatási határozat (intézkedés) érinti (érdekelt).”

esetében a döntési jogkör az elsőfokú hatóságról áthárul a magasabb fokú hatóságra, illetve vannak olyanok is, amelyek ugyanazon hatóság előttiek, tehát az újabb döntés joga megmarad a sérelmezett határozatot hozó hatóságnál. A *döntés-felülvizsgálat terjedelme* teljes, ha mindenre kitérhet (jog- és érdeksérelem, új bizonyítás), vagy korlátozott, ha csak meghatározott elemekre fókuszálhat az eljáró szerv, más megfogalmazásban jogcímhez kötött vagy sem. A terjedelem további dimenziója, hogy a jogorvoslati szerv jogköre mennyire széles. A revíziós jogkör, jogszabály-szempontú felülvizsgálatot jelent, csak a jogsérelem és a jogszabálysértés lehet a vizsgálat tárgya. A kasszációs jogkör (vagy kasszatórius hatáskör) esetében a megtámadott határozatot hatályon kívül helyezi (megsemmisíti), és szükség esetén az ügyet új határozathozatal céljából visszautalja a korábban eljáró hatósághoz. A legtágabb jogosítvány a reformatórius jogkör, amely esetében nemcsak revízió vagy kasszáció történhet, hanem a döntés módosítása is, tehát megváltoztathatja a jogorvoslattal megtámadott határozatot, azaz helyette részben vagy egészben új határozatot hozhat. A felülbírálat *eredménye* lehet a döntés megváltoztatása, módosítása, visszavonása, hatályon kívül helyezése, kiegészítése, kijavítása vagy megsemmisítése. A *döntések végrehajthatósága* szempontjából vannak a megtámadott határozat végrehajtását megakadályozó, tehát halasztó vagy felfüggesztő (szuszpenzív) hatályú jogorvoslatok, illetve olyanok, amelyek a végrehajtást nem akadályozzák, vagyis nincs felfüggesztő hatályuk. A jogorvoslatok *további tipizáltsága* lehet, hogy az rendes vagy rendkívüli; rendszerinti vagy kivételes; az európai államokban jellemző vagy csak az államok egy csoportjában.

Az *2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról* rendszerében az alaptörvényi alapelv és alapvető jog korlátozottabban jelenik meg. A hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak van helye. A hatóság végzése ellen önálló jogorvoslatnak akkor van helye, ha azt törvény megengedi, egyéb esetben a végzés elleni jogorvoslati jog a határozat, ennek hiányában az eljárást megszüntető végzés ellen igénybe vehető jogorvoslat keretében gyakorolható. A IX. fejezet a jogorvoslat, amely a kérelemre vagy hivatalból induló jogorvoslatokat szabályozza. Fontos megjegyezni, hogy az Ákr. jogorvoslati rendszere ennél tágabb.[19]

[19] A hatályos általános közigazgatási rendtartás jelenleg nem ismeri az újrafelvételi eljárást és a méltányossági eljárást. Az újrafelvételi eljárásra vonatkozó rendelkezések elhagyásának indoka, hogy a jogintézmény nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, a statisztikai adatok azt mutatják, hogy valójában a gyakorlatban nem alkalmazzák. Ahol az ágazati eljárásban szükséges, ott természetesen – mint kiegészítő eljárási rendelkezés – az adott törvénynek továbbra is lehetősége van arra, hogy szabályozza ezt a jogorvoslati formát.



6. ábra

Az általános közigazgatási rendtartás jogorvoslati rendszere

Forrás: saját összeállítás

Az ügyféli aktivitást feltételező *kérelemre induló jogorvoslati eljárások* a közigazgatási per és a fellebbezési eljárás. A statisztikai adatok alapján a legtöbb területen elenyésző – gyakrabban 0,5% alatti – a fellebbezéssel támadott döntések aránya, azonban a fellebbezési eljárásban született határozat bírósági felülvizsgálatát akár az ügyek 20–25%-ában is kezdeményezték a felek.[20] Ezek alapján és az európai tendenciákhoz hasonlóan a közigazgatási szervezeten kívüli eljárási típust, a közigazgatási pert tartja követendőnek a közigazgatási szervezeten belüli fellebbezés szerepe helyett. A jogorvoslati alapmodell három elemből áll: közigazgatási (első fok) eljárás, elsőfokú közigazgatási bírósági eljárás, valamint kivételes jelleggel a másodfokú közigazgatási bírósági eljárás.

Az Ákr. rendszerében a *közigazgatási per* általános jogorvoslati eszköz. Az ügyfél – az önálló fellebbezéssel nem támadható végzések kivételével – a véglegessé vált döntés[21] ellen közigazgatási pert indíthat. Fellebbezéssel támadható döntés esetén közigazgatási per akkor indítható, ha az arra jogosultak valamelyike fellebbezett, és a fellebbezést elbírálták. Ha a jogsértés megszüntetésére felszólító ügyészi felhívásban megállapított határidő eredménytelenül eltelt, az ügyész közigazgatási pert indíthat a hatóság véglegessé vált döntése ellen, vagy a hatóság eljárási kötelezettségének elmulasztása esetén a hatóság eljárásra kötelezése iránt. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényt (Kp.) kell alkalmazni a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perben és az egyéb

[20] Indokolás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 109–111. §-hoz.

[21] Ákr. 82. § [A döntés véglegessége] (1): „A hatóság döntése végleges, ha azt a hatóság már – az e törvényben meghatározott kivételekkel – nem változtathatja meg. A véglegesség a döntés közlésével áll be. (2) Ha az adott ügytípusban törvény megengedi a fellebbezést, a hatóság döntése véglegessé válik, ha a) ellene nem fellebbeztek, és a fellebbezési határidő letelt, b) a fellebbezésről lemondtak vagy a fellebbezést visszavonták, vagy c) a másodfokú hatóság az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyta, a másodfokú döntés közlésével."

közigazgatási bírósági eljárásban. Az *eljáró fórum* általában a közigazgatási és munkaügyi bíróság, valamint a törvényszék és a Kúria. A közigazgatási per tehát biztosítani tudja az objektív elbírálást, nem hagy teret a szervezeten belüli egyéb érdek, elfogultság megjelenésének, valamint a bírói függetlenség és a bírósági eljárás nyilvánosságának elvéből fakad a döntési folyamatok átláthatóságának javulása, a bírósági döntések publikálása pedig kiszámíthatótává teszi a joggyakorlatot, ami jelentősen csökkenti a korrupciós kockázatot.[22] 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.[23] A perben *felperes* az, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti. A pert az ellen az *alperes* közigazgatási szerv ellen kell indítani, amely a jogvita tárgyát képező közigazgatási tevékenységet megvalósította, többfokú közigazgatási eljárásban hozott cselekmény esetén a közigazgatási cselekmény megvalósítója az utolsó fokon eljárt közigazgatási szerv. A közigazgatási pert *keresettel* kell megindítani, amelyben kérhető:

- a közigazgatási cselekmény hatályon kívül helyezése, megsemmisítése vagy megváltoztatása;
- a közigazgatási cselekmény elmulasztásának megállapítása;
- a közigazgatási cselekmény megvalósításának megtiltása;
- a közigazgatási jogviszonyból eredő kötelezettség teljesítésére kötelezés;
- a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal vagy a közszolgálati jogviszonnyal kapcsolatban okozott kár megtérítésére kötelezés;
- a közigazgatási tevékenységgel előidézett jogsértés tényének vagy a közigazgatási jogviszony szempontjából lényeges egyéb ténynek a megállapítása.

A keresetlevelet – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a vitatott közigazgatási cselekmény közlésétől számított harminc napon belül kell a vitatott cselekményt megvalósító közigazgatási szervhez benyújtani. A *védirat* az alperesnek a keresetlevélben foglaltakra tett nyilatkozata, amely vagy a keresetlevél visszautasítására irányul, vagy érdemi védekezést tartalmaz. A keresetlevél a hagyományos fellebbezés funkcióját is betölti, ha a hatóság maga megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, és azt módosítja vagy visszavonja.[24] Azonban – a hatalmi ágak elválasztása, valamint a fékek és ellensúlyok rendszere érdekében – az Ákr. és a Kp. a bírói felülvizsgálatot e döntés ellen is biztosítja, mert a közigazgatás bírói kontroll alá vetettsége csak így érvényesülhet a hatóság döntése tekintetében. A *bíróság határozatai* az alábbiak lehetnek: a per érdemében ítélettel, a per során felmerült minden más kérdésben végzéssel dönt. A bíróság a keresetet illetően a következő határozatokat hozhatja: elutasítás, a keresetnek helyt adó ítélet, megváltoztatás, megsemmisítés vagy hatályon kívül helyezés, megállapítás. A közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálata tárgyában hozott ítélet *anyagi jogerővel* rendelkezik, így az kizárja, hogy ugyanazon közigazgatási tevékenység jogszerűségének vizsgálatára a felek vagy az érdekeltek új keresetet indíthassanak vagy azt egyébként vitássá tehessék.[25]

---

22 Indokolás a 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról 112–113. §-hoz.

23 Kp. 4. §

24 Ákr. 115. § és Kp. 81. § (1) g), 83. § [A jogsérelem orvoslása közigazgatási eljárásban]

25 Kp. 96. §

A Kp. továbbá szabályozza a bírósági határozatok elleni perorvoslatokat (fellebbezés, felülvizsgálat, perújítás) és az alkotmányjogi panasz esetén követendő eljárást, valamint a különös közigazgatási pereket és egyéb közigazgatási bírósági eljárásokat: egyszerűsített per, mulasztási per, marasztalási per, köztestületi felügyeleti per, az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata és jogalkotási kötelezettségének elmulasztása miatti eljárás, valamint a közigazgatási szerv kijelölésére irányuló eljárás.

A *fellebbezés* alapján az ügyfél, vagy akire a döntés rendelkezést tartalmaz, az elsőfokú döntés ellen akkor élhet jogorvoslattal, ha azt törvény kifejezetten megengedi. Fellebbezésnek van helye, ha a határozatot járási (kerületi) hivatal vezetője vagy – a képviselő-testület kivételével – a helyi önkormányzat szerve, vagy rendvédelmi szerv helyi szerve hozta. A fellebbezést fő szabályként a határozat ellen kell benyújtani, de az Ákr. taxatíve felsorolja azokat a végzéseket, amelyekkel szemben önálló fellebbezésnek van helye.[26] A fellebbezést a döntés közlésétől számított tizenöt napon belül az azt meghozó hatóságnál lehet előterjeszteni. Fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból, illetve csak a döntésből közvetlenül adódó jog- vagy érdeksérelemre hivatkozva lehet. A fellebbezést indokolni kell és csak olyan új tényre lehet hivatkozni, amelyről az elsőfokú eljárásban az ügyfélnek nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott. A fellebbezésnek a döntés végrehajtására halasztó hatálya van. Ha a fellebbezés alapján a hatóság megállapítja, hogy döntése jogszabályt sért, azt módosítja vagy visszavonja (nem devolutív fellebbezés). Ha a hatóság a megtámadott döntést nem vonja vissza, illetve a fellebbezésnek megfelelően azt nem módosítja, javítja vagy egészíti ki, a fellebbezést a hatóság az ügy összes iratával, a fellebbezési határidő leteltét követően felterjeszti a másodfokú hatósághoz (devolutív fellebbezés). A másodfokú hatóság eljárása során nincs kötve a fellebbezésben foglaltakhoz. A másodfokú hatóság a döntést helybenhagyja, a fellebbezésben hivatkozott érdeksérelem miatt, vagy jogszabálysértés esetén azt megváltoztatja vagy megsemmisíti.

Az ügyfél passzivitása mellett vagy akár az ügyfél akarata ellenében, *hivatalból induló jogorvoslati eljárások* a döntés módosítása vagy visszavonása, a felügyeleti eljárás és az ügyészi felhívás és fellépés.

A *döntés módosítása vagy visszavonása saját hatáskörben* azt jelenti, hogy ha a hatóság megállapítja, hogy a másodfokú hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért, a döntését annak közlésétől számított egy éven belül, legfeljebb egy ízben módosítja vagy visszavonja. Törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a döntést a hatósági igazolványba és bizonyítványba felvett téves bejegyzés kivételével nem lehet módosítani vagy visszavonni, ha az jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot sértene.

A *felügyeleti eljárás* keretében a felügyeleti szerv hivatalból megvizsgálhatja az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására, illetve gyakorolja a felügyeleti jogkört. Ha a hatóság döntése jogszabályt sért, a felügyeleti szerv legfeljebb egy ízben azt megváltoztatja vagy megsemmisíti, és szükség esetén a döntést hozó hatóságot új eljárásra utasítja. A felügyeleti eljárásban hozott döntés közigazgatási bíróság előtt támadható meg.

Az *ügyészi felhívás és fellépés* esetében, ha az ügyész az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény alapján felhívással él, vagy sikertelen felhívás esetén fellép, a hatóság

[26] Józsa Fábián (2009): *KET Kérdezz-Felelek*. Budapest, Opten Kiadó. 125.

az ügyész által kifogásolt döntését korlátozás nélkül módosíthatja (megváltoztathatja), illetve visszavonhatja (megsemmisítheti) akkor is, ha a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó jogszabály ezt egyébként korlátozza, vagy nem teszi lehetővé.

Az *egyéb jogorvoslatok* között szerepel az igazolási kérelem, a kézbesítési vélelem megdöntése és a végrehajtási kifogás. *Igazolási kérelem* akkor terjeszthető elő, ha valaki az eljárás során valamely határnapot, határidőt önhibáján kívül elmulasztott. Ha a hatóság az igazolási kérelemnek helyt ad, az elmulasztott határnapot vagy határidőt megtartottnak tekinti, ezért ha szükséges, a döntését módosítja vagy visszavonja, illetve egyes eljárási cselekményeket megismétel. A *kézbesítési vélelem megdöntése iránti kifogás* arra irányul, hogy a törvény alapján kézbesítettnek tekintendő döntés joghatásai ne álljanak be. Az Ákr. szerint ugyanis az iratot kézbesítettnek kell tekinteni, ha a címzett az átvételt megtagadta, vagy az irat „nem kereste"; „lakcíme ismeretlen" vagy „elköltözött" jelzéssel érkezett vissza. A *végrehajtási kifogás* a végrehajtást foganatosító szerv eljárása miatti jogorvoslati eszköz, amelyet a felügyeleti szerv, ennek hiányában a közigazgatási bíróság bírál el.

Valójában nem jogorvoslat, mégis a jogvédelmet szolgálja a döntés kijavítása, és kiegészítése, a semmisség és a hatósági bizonyítványok, igazolványok, nyilvántartási adatokkal szemben az ellenkező bizonyítása. A *döntés kijavítására* akkor kerül sor, ha a döntésben elírás, illetve számítási hiba van, és az nem hat ki az ügy érdemére. A *döntés kiegészítése* pedig akkor alkalmazható, ha a döntésből jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem hiányzik, vagy ha az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem született döntés. A kiegészítést a hatóság egységes döntésbe foglalva, lehetőleg a döntés kicserélésével közli. A *semmisség* olyan ultima ratio eszköz, amikor a döntés hibája nem orvosolható, ezért a döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni, ha:

- az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe (az ideiglenes intézkedést kivéve);
- azt a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg;
- a döntést hozó testületi szerv nem volt jogszabályszerűen megalakítva, nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a döntéshez szükséges szavazati arány;
- annak tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki;
- az ügyész a vádemelést elhalasztotta és annak tartama eredményesen telt el;
- a tartalma a közigazgatási bíróság adott ügyben hozott határozatával ellentétes; vagy
- annak meghozatala során valamely, törvényben meghatározott súlyos eljárási jogszabálysértést követtek el.[27]

[27] Ákr. 123. §

22. táblázat

Az általános közigazgatási rendtartás jogorvoslatainak jellemzése

Jogorvoslat		Indul	Fellebvitel	Terjedelem	Jellege	Végrehajtásra vonatkozóan
Jogorvoslatok	**közigazgatási per**	kérelemre	devolutív	revíziós (kasszációs) (reformatórius)	rendes	nem halasztó hatályú
	fellebbezési eljárás	kérelemre	vegyes	reformatórius kasszációs	rendes	halasztó hatályú
	módosítás vagy vissza-vonás	hivatalból	nem devolutív	reformatórius kasszációs	rendes	nem halasztó hatályú
	felügyeleti eljárás	hivatalból	devolutív	reformatórius kasszációs	rendes	nem halasztó hatályú
	ügyészi fellép-és és felhívás alapján	hivatalból	devolutív	kasszációs	rendkívüli	nem halasztó hatályú
Egyéb	**igazolási kérelem**	kérelemre	nem devolutív	kasszációs reformatórius	rendes	halasztó hatályú
	kézbesítési vélelem meg-döntése	kérelemre	nem devolutív	kasszációs reformatórius	rendkívüli	halasztó hatályú
	végrehajtási kifogás	kérelemre	nem devolutív	kasszációs reformatórius	rendes	halasztó hatályú
Nem jogorvoslat	**kijavítás**	kérelemre és hivatalból	nem devolutív	reformatórius	rendkívüli	n.a.
	kiegészítés	kérelemre és hivatalból	nem devolutív	reformatórius	rendkívüli	n.a.
	semmisség	kérelemre és hivatalból	nem devolutív	kasszációs	rendkívüli	n.a.
	az ellenkező bizonyítása	kérelemre	nem devolutív	kasszációs reformatórius	rendes	n.a.

Forrás: saját összeállítás

Felhasznált irodalom

Boros Anita (2011): *Közérthető közigazgatási hatósági eljárás.* Budapest, Complex.

Ficzere Lajos szerk. (2004): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest, Osiris.

Fleiner, Fritz (1913): *Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts.* Tübingen, J. C. B. Mohr.

Józsa Fábián (2009): *KET Kérdezz-Felelek.* Budapest, Opten Kiadó.

Kilényi Géza szerk. (2005): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja.* Budapest, KJK-KERSZÖV.

Kovács László (2000): Hogyan is kell a jogot értelmezni? *Élet és Irodalom,* 44. évf. 14. sz. Elérhető: www.es.hu/old/0014/visszhang.htm (A letöltés dátuma: 2017. 12. 04.)

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

Szabó Lajos – Gyergyák Ferenc – Darák Péter (2005): *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai.* Budapest, Unió.

Szontagh Vilmos (1948): *A közigazgatási jogtudomány tankönyve.* Debrecen, Debreceni Tudományegyetemi Nyomda.

Temesi István szerk. (2013): *A közigazgatás funkciói és működése.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

XIII. A közigazgatás adatkezelése és nyilvántartásai

Vértesy László

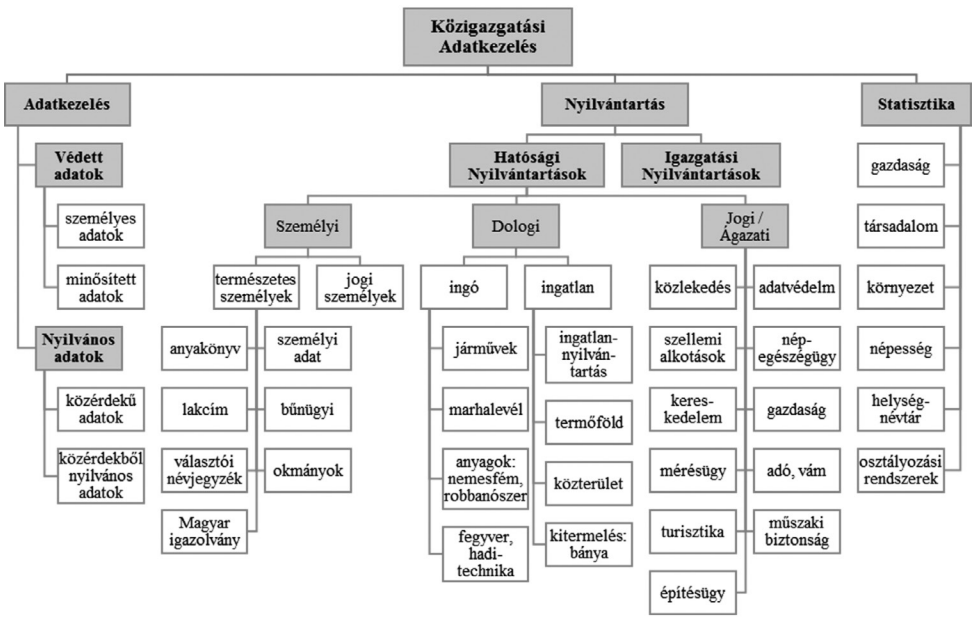
A közigazgatás egyik sajátos tevékenysége az adatkezelés, amely egyfelől feladata, másfelől feladatainak ellátáshoz is nélkülözhetetlen. Ide tartozik a védett adatok és nyilvános adatok kezelése, a hatósági és igazgatási nyilvántartások, illetve a statisztika. A közigazgatás széles körű feladatainak ellátása érdekében és működése során adatok, információk, dokumentumok sokaságát tartalmazó nyilvántartásokat, adatbázisokat kezel. Van köztük olyan, amely természetes személyre vonatkozik, van, amely az adott szervezet működésére, és olyan is, amelyet a közszféra szervei a feladatuk ellátása során más szervezetekről tartanak nyilván. Mindegyikre eltérő szabályok vonatkoznak. A közigazgatás nyilvántartásainak alapja az adatkezelés, amely mint közigazgatási cselekmény az aktustan rendszerében is értelmezhető.

1. Közigazgatási adatkezelés

A közigazgatási adatkezelés nukleusza az *adat,* jelentése: elemi ismeret, amely lehet információ, közlés, hír, értesülés. A valós világ jelenségeinek meghatározott konvenciókon alapuló tükrözője. Az adat tapasztalati ismeret, amely megfigyelés, kutatás, értelmezés, elképzelés, gondolkodás, számlálás vagy mérés útján, az eredmények rögzítésével keletkezik. Két kapcsolódó fogalom az információ és a tény. Az *információ* olyan új ismeret vagy tény, amely megszerzője számára szükséges (bizonytalanságot szüntet meg), és korábbi tudása alapján értelmezhető. Azokat az információkat, amelyekből valamilyen konkrét tényt tudunk meg, adatnak is nevezzük. Az információ értelmezett adat. A *tény* a valóságot tükröző, igaznak tekintett és általánosan elfogadott, megalapozott állítás. Az *adatkezelés* az alkalmazott eljárástól függetlenül az adaton végzett bármely művelet vagy a műveletek összessége, így különösen gyűjtése, felvétele, rögzítése, bejegyzése, rendszerezése, tárolása, megváltoztatása, felhasználása, lekérdezése, továbbítása, nyilvánosságra hozatala, összehangolása vagy összekapcsolása, zárolása, törlése és megsemmisítése, valamint az adat további felhasználásának megakadályozása, fénykép-, hang- vagy képfelvétel készítése, valamint a személy azonosítására alkalmas fizikai jellemzők (ujj- és tenyérnyomat, DNS-minta, íriszkép) rögzítése. Az adat és a nyilvántartás kapcsolatát mutatja az *adatállomány,* amely az egy nyilvántartásban kezelt adatok összessége.

A közigazgatási adatkezelések *három nagy csoportja* különböztethető meg. A *védett adatok és a nyilvános adatok* külön tárgyalását sajátos karakterük és a rájuk vonatkozó garanciális szabályozás indokolja, ahol a megismerhetőség és annak korlátozása egyszerre jelenti a jogállamiság erősítését, az alapvető jogok érvényesülését, illetve a közérdek védelmét. A *nyilvántartások* statikus adathalmazok, előre meghatározott szempont(ok)

szerint összegyűjtött és rögzített, azaz rendszerezett információk együttese[1] (információrendszer), amely dinamikáját az adatkezelés adja. A *statisztika* a valóság számszerű információinak megfigyelésére, összegzésére, elemzésére és modellezésére irányuló gyakorlati tevékenység és tudomány, illetve a statisztikai tevékenység eredményeként keletkező adatösszesség. Az utóbbi két adatkezelés egyik közös rendeltetése, hogy az átfogó kormányzati, önkormányzati döntésekhez megbízható információkkal szolgáljon. Ennek dimenziói a rendezés, rendszerezés, a keresés, visszakeresés megkönnyítése, a szűrés és az elemzés. Az adatkezelés alapelvei a célszerűség, a valósághűség, a teljesség és gazdaságosság, hatékonyság, amelyet egyes esetekben kiegészít a jogszerűség és a közhitelesség.



7. ábra

A közigazgatási adatkezelés rendszere

Forrás: saját összeállítás. Az ábra nem teljes körű, csak legfontosabb adatkezelést és hatósági nyilvántartásokat tartalmazza, mivel több száz nyilvántartást és statisztikát kellene ábrázolni.

Az adatkezelés és a nyilvántartások *rendszerezése* még nem egységes a mai magyar közigazgatás-tudományban, ezért az többféleképpen történhet.[2] Egyik – korábban ismertetett – lehetőség, hogy ezeket a feladatokat is közigazgatási cselekményeknek tekintjük és *aktustanilag* vizsgáljuk, utalva arra, hogy meg kell különböztetni a tényleges cselekmények körébe tartozó (belső) regisztratív cselekményeket és a legszűkebb értelemben vett közigazgatási aktusok körébe tartozókat, azokat a hatósági döntéseket, amelyek a hatósági, közhiteles nyilvántartásokhoz kapcsolódnak (bejegyzés, módosítás, törlés).

1 TORMA András (2005): Az információs társadalom közigazgatási jogi kérdései. In FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk.: *Magyar közigazgatási jog – Általános rész*. Budapest, Osiris. 620.

2 GÁCSI Dóra (2015): *Állami és közigazgatási alapnyilvántartások*. Miskolc, Miskolci Egyetem. 9–10.

Ez utóbbiak jelentősége növekvőben van, ráadásul az e-közigazgatásnak is fontos eleme. Az aktustanból vett további szempont, hogy az adatkezelés és nyilvántartás *normatív tulajdonsága, joghatása* szerint a jövőre nézve – *ex nunc* – konstitutív (jogot keletkeztető, módosító, megszüntető), illetve visszamenőlegesen – *ex tunc* – deklaratív (jogot megállapító), a kettő közötti pedig a konstatáló, amely úgy állapít meg tényt, hogy az a jogviszony alakulására is hatással van, kötelezettséget is keletkeztet. A *nyilvántartás vezetője* lehet állami szerv, ezen belül bíróság vagy közigazgatási szerv (hatósági nyilvántartás), vagy erre jogszabályban feljogosított más szervezet (kamara, gazdasági társaság, civilszervezet, személy).[3] A *megismerhetőség* alapján lehet külső, nyilvános, amely tartalmát bárki megismerheti vagy belső, zárt, amely a szerv működésére, tevékenységére vonatkozik, ezért a nyilvánosság számára nem hozzáférhető. A kettő közötti a részben nyilvános, amelynél csak egyes adatok nyilvánosak. A *terület* szerint lehet országos, regionális, területi vagy helyi, esetleg területközi vagy nemzetközi. A *bizonyítóerő* alapján, attól függően a benne lévő adatokról vélelmezni kell, hogy azok hitelesek, fennállóak és valószerűek, megkülönböztethető a közhiteles és nem közhiteles nyilvántartás. A *tárgya* alapján tartalmazhat adatokat személyekről, dolgokról, jogokról (szellemi javak, engedélyek). A *nyilvántartási módszer* lehet lajstromos (időbeli sorrendben szerepelnek az adatok), kartotékos (csoportosított, az adatokat külön kartotéklapok tartalmazzák), informatikai (számítógépes). A *felhasználhatóság* szerint az alapnyilvántartások jellemzője, hogy országos jellegűek és további felhasználásra kerülnek, míg az önálló nyilvántartások rendszerint speciális ágazati nyilvántartások, amelyek további felhasználásra nem kerülnek, rendeltetésük egy igazgatási feladatra korlátozódik.[4]

A *közigazgatási nyilvántartásokon* belül – a funkcionális csoportosítást[5] összekapcsolva a jogi meghatározottsággal, és kiegészítve az államigazgatáson kívüli egyéb nyilvántartásokkal – megkülönböztethetőek a jogszabály által részletesen meghatározott, követelményekkel és jogi garanciákkal körbebástyázott állami vagy közigazgatási hatósági nyilvántartások, illetve a kevésbé szabályozott igazgatási nyilvántartások.[6]

A közigazgatási *hatósági nyilvántartások* kizárólag a jog által szabályozott nyilvántartások lehetnek, ezek szintje általában törvény vagy törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendelet. Az adatkezelés (bejegyzés, módosítás, törlés) hatósági határozaton vagy más állami szerv (bíróság) döntésén alapul, amely minden esetben joghatást vált ki. A közhitelesség vélelme kapcsolódik hozzá, azaz az ellenkező bizonyításáig a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatról vélelmezni kell, hogy az fennáll, a hatósági nyilvántartásból törölt adatról vélelmezni kell, hogy nem áll fenn. Továbbá tartalmát – az ellenkező bizonyításáig – mindenki köteles elfogadni, és vélelmezni kell

---

3 Például a törvényszék veszi nyilvántartásba a civilszervezeteket (egyesületek, alapítványok), továbbá cégbírósága vezeti a gazdasági társaságokról a cégjegyzéket. A Magyar Országos Közjegyzői Kamara vezeti a közhiteles hitelbiztosítéki nyilvántartást (2015 előtt zálogjogi nyilvántartást), valamint a végrendeletek országos nyilvántartását.

4 Bővebben lásd: Kóbor Gyula (2013): Az állami alapnyilvántartások: az anyakönyvi igazgatás és népességnyilvántartás. In Bencsik András szerk.: *Közigazgatási jog – különös rész*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 123.

5 Az államigazgatási információs rendszerek funkciói: a) országos alapnyilvántartások, b) ágazati és funkcionális információs rendszerek és c) állami statisztikai információs rendszer. In Torma 2005. 622.

6 Gerencsér Balázs (2013): *A közigazgatás nyilvántartásainak rendszertana*. 3–4. Elérhető: jak.ppke.hu/uploads/articles/12549/file/nyilvantartas.GB_v5.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 11. 24.)

annak jóhiszeműségét, aki a hatósági nyilvántartásban szereplő adatokban bízva szerez jogot. Senki sem hivatkozhat arra, hogy a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatot nem ismeri, kivéve, ha a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adat személyes adatnak vagy törvény által védett titoknak minősül, és megismerhetőségének törvényi feltételei nem állnak fenn. A hatósági nyilvántartások a megalapozott állami döntések, a közbizalom erősítése és a magánérdekek biztonsága mellett arra is szolgálnak, hogy egyedi ügyekben a közigazgatási szervek eseti (konkrét) aktusaik meghozatalakor hiteles bizonyítékokat merítsenek belőlük. Magyarországon összességében a hatósági nyilvántartások száma több száz, például csak a népegészségügyi nyilvántartások száma 39. A rendszerezést nehezíti, hogy számos ágazati nyilvántartás tárgya vegyes, így tartalmaznak személyeket, dolgokat és/vagy jogokat is.

Az *igazgatási nyilvántartásokra* jellemző, hogy ezek egy részét jogszabály rendszeresíti, azonban a közigazgatási szerv maga is kialakíthat ilyeneket, hogy saját szakigazgatási (funkcionális) és szervi (institucionális) tevékenységét, működését megkönnyítse. Nyitrai Péter fogalomrendszerében ezek a „nem közhitelű"nyilvántartások.[7] Ezek az adatbázisok legtöbbször zártak, a kívülállók számára nem hozzáférhetőek, kivéve a közérdekű és közérdekből nyilvános adatokat. Továbbá az adatkezelésük közvetlen joghatást nem vált ki, tehát aktustanilag a tényleges cselekmények között a regisztratív aktusok közé tartoznak.

A hivatalos *statisztikai* tevékenység célja, hogy statisztikai információk nyilvánosságra hozatalával valósághű, tárgyilagos képet adjon a társadalom, a gazdaság, a környezet állapotáról és annak változásairól az állami szervek, az önkormányzatok, a gazdasági szervezetek – beleértve a pénzügyi piacokat –, a civilszervezetek, a tudományos tevékenységet végzők, a közvélemény, a média szereplői, valamint a nemzetközi szervezetek, különösen az Európai Unió intézményei számára. A hivatalos statisztikai tevékenységgel kapcsolatos alapelvek a következők: a szakmai függetlenség, a pártatlanság, az objektivitás, a megbízhatóság, a minőség iránti elkötelezettség, a statisztikai adatok bizalmas kezelése és a költséghatékonyság. A hivatalos statisztikáról szóló 2016. évi CLV. törvény szerint a hivatalos statisztikai tevékenység ellátása a Hivatalos Statisztikai Szolgálat feladata. A Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagja az a szervezet lehet, amely közfeladatának részeként hoz nyilvánosságra hivatalos statisztikai adatokat, és amelynek szervezete és működése megfelel a Nemzeti Statisztika Gyakorlati Kódexében és az Európai Statisztikai Rendeletben foglaltaknak. A törvény erejénél fogva Központi Statisztikai Hivatal (KSH) és a Magyar Nemzeti Bank a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagja. A KSH kormányhivatalként működő központi költségvetési szerv, amely szakmailag független. Munkáját segíti a Statisztikai Elemző Központ Korlátolt Felelősségű Társaság, a Központi Statisztikai Hivatal Népességtudományi Kutatóintézete és a Központi Statisztikai Hivatal Könyvtára. Az Országos Statisztikai Tanács a KSH elnökének az adatszolgáltatók és adatfelhasználók képviselőiből álló tanácsadó, véleményező testülete. A Nemzeti Statisztikai Koordinációs Testület célja, hogy a hivatalos statisztikai tevékenységgel kapcsolatos kérdéseket megvitassa, tagjai a Hivatalos Statisztikai Szolgálat képviselői, elnöke a KSH elnöke.

---

7 Nyitrai Péter (2013): Az állami alapnyilvántartások. In Lapsánszky András szerk.: *Közigazgatási jog. Fejezetek a szakigazgatásaink köréből. I. kötet.* Budapest, Complex. 95–133.

2. A közigazgatás adatkezelő tevékenysége

Az informatikai fejlődés hatására megsokszorozódott a kezelhető adatok mennyisége, és egyben jelentősen könnyebbé vált a külön nyilvántartásokban kezelt adatok összekapcsolása. Ezzel párhuzamosan megnőtt a polgárok kiszolgáltatottsága és annak a lehetősége, hogy az állam szervei az életük szinte minden területéről adatokat gyűjtsenek, valamint adatállományokat tartalmazó nyilvántartásokat kezeljenek. Ennek jogállami garanciális háttere, hogy a közigazgatás adatkezelő tevékenysége *jogilag meghatározott,* az adatok kezelését, gyűjtését, továbbítását jogi normák szabályozzák. Az Alaptörvény VI. cikke szerint mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. A magyar adatvédelmi szabályozás általános alapjait az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.) határozza meg. Az Infotv. célja, hogy meghatározza a személyes adatok védelmét, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jog érvényesülését.

A közigazgatási adatkezelés *jogalapja,* hogy azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján – helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli (a továbbiakban: kötelező adatkezelés), vagy ahhoz az érintett hozzájárul. Az érintettel az adatkezelés megkezdése előtt közölni kell, hogy az adatkezelés hozzájáruláson alapul vagy kötelező.

Az *adatkezelés* során az adatkezelő, illetve tevékenységi körében az adatfeldolgozó köteles biztosítani az érintettek védelmét, gondoskodni az adatok biztonságáról, továbbá megtenni azokat a technikai és szervezési intézkedéseket, és kialakítani azokat az eljárási szabályokat, amelyek az adat- és titokvédelmi szabályok érvényre juttatásához szükségesek. Az adatokat megfelelő intézkedésekkel védeni kell különösen a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, továbbítás, nyilvánosságra hozatal, törlés vagy megsemmisítés, valamint a véletlen megsemmisülés és sérülés, továbbá a hozzáférhetetlenné válás ellen. Az adatkezelés korlátai közé tartozik, hogy az adattovábbítással egyidejűleg meghatározható az adat kezelésének lehetséges célja, kezelésének lehetséges időtartama, továbbításának lehetséges címzettjei, érintettje törvényben biztosított jogainak korlátozása, vagy kezelésének egyéb korlátozása. A nyilvántartásból és az annak alapjául szolgáló iratokból csak olyan feldolgozás készülhet, amelyből a nyilvántartásban szereplők nem azonosíthatók. A nyilvántartásból adatot (információt) szolgáltatni csak azok a szervek és személyek számára szabad, amelyeket/akiket a törvény kifejezetten feljogosít adat (információ) igénylésére. A nyilvántartásokra vonatkozó szabályok kötelező ereje független attól a technikától, amellyel a nyilvántartást vezetik.

Az *érintett információs önrendelkezési jogai* közé tartozik a tájékoztatáshoz való jog, a helyesbítéshez való jog, a törléshez való jog, a tiltakozáshoz való jog és a jogorvoslathoz való jog. Az érintett kérelmezheti az adatkezelőnél tájékoztatását adatai kezeléséről, adatainak helyesbítését, valamint adatainak – a kötelező adatkezelés kivételével – törlését vagy zárolását. Az érintett kérelmére az adatkezelő tájékoztatást ad az érintett általa kezelt, illetve az általa vagy rendelkezése szerint megbízott adatfeldolgozó által feldolgozott adatairól, azok forrásáról, az adatkezelés céljáról, jogalapjáról, időtartamáról, az adatfeldolgozó nevéről, címéről és az adatkezeléssel összefüggő tevékenységéről, az adatvédelmi incidens körülményeiről, hatásairól és az elhárítására megtett intézkedésekről, továbbá

az adattovábbítás jogalapjáról és címzettjéről. Ha az adat nem felel meg a valóságnak, és a valóságnak megfelelő adat az adatkezelő rendelkezésére áll, az adatot az adatkezelő helyesbíti. Az érintett tiltakozhat személyes adatának kezelése ellen, ha az adatok kezelése vagy továbbítása kizárólag az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettség teljesítéséhez vagy az adatkezelő, adatátvevő vagy harmadik személy jogos érdekének érvényesítéséhez szükséges, kivéve kötelező adatkezelés esetén; ha az adat felhasználása vagy továbbítása közvetlen üzletszerzés, közvélemény-kutatás vagy tudományos kutatás céljára történik; valamint törvényben meghatározott egyéb esetben. A jogorvoslathoz való jogot két intézmény biztosítja: a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság és a bíróság.

A *jogellenes adatkezelés következményei* közé tartozik, hogy ha az adatkezelő az érintett adatainak jogellenes kezelésével vagy az adatbiztonság követelményeinek megszegésével másnak kárt okoz, köteles azt megtéríteni. Az adatot törölni kell, ha kezelése jogellenes; ha az érintett – a kötelező adatkezelést kivéve – kéri; ha az hiányos vagy téves – és ez az állapot jogszerűen nem orvosolható –, feltéve, hogy a törlést törvény nem zárja ki; ha az adatkezelés célja megszűnt, vagy az adatok tárolásának törvényben meghatározott határideje lejárt; ha azt a bíróság vagy hatóság elrendelte. A Hatóságnál bejelentéssel bárki vizsgálatot kezdeményezhet arra hivatkozással, hogy személyes adatok kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be, vagy annak közvetlen veszélye fennáll. A Hatósághoz tett bejelentése miatt senkit sem érhet hátrány. Ha a Hatóság az eljárása során bűncselekmény elkövetésének alapos gyanúját észleli, büntetőeljárást kezdeményez az annak megindítására jogosult szervnél.

Az Alaptörvény VI. cikke szerint a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülését sarkalatos törvénnyel létrehozott, független hatóság ellenőrzi. A *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság* autonóm jogállású államigazgatási szerv, amely független és csak a törvénynek van alárendelve, feladatkörében nem utasítható, a feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el, számára feladatot csak törvény állapíthat meg. Feladata a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése. Feladatkörében bejelentés alapján vizsgálatot folytat; hivatalból adatvédelmi hatósági eljárást folytathat; hivatalból titokfelügyeleti hatósági eljárást folytathat; a közérdekű adatokkal és a közérdekből nyilvános adatokkal kapcsolatos jogsértéssel összefüggésben bírósághoz fordulhat; a más által indított perbe beavatkozhat; adatvédelmi nyilvántartást vezet. Javaslatot tehet a vonatkozó jogszabályok megalkotására, illetve módosítására, véleményezi a feladatkörét érintő jogszabályok tervezetét. Tevékenységéről minden évben március 31-éig beszámolót hoz nyilvánosságra és a beszámolót benyújtja az Országgyűlésnek. Általános jelleggel vagy meghatározott adatkezelő részére ajánlást bocsát ki. A Hatóságot elnök vezeti, akit a köztársasági elnök kilenc évre nevezi ki.[8]

Az érintett a jogainak megsértése, valamint tiltakozásának figyelmen kívül hagyása esetén az adatátvevő az adatkezelő ellen *bírósághoz* fordulhat. A per elbírálása a törvényszék hatáskörébe tartozik. Azt, hogy az adatkezelés a jogszabályban foglaltaknak megfelel, az adatkezelő köteles bizonyítani. Ha a bíróság a kérelemnek helyt ad, az adatkezelőt

[8] A hivatalban lévő adatvédelmi biztos megbízatása az Alaptörvény hatálybalépésével 2012-ben megszűnt.

a tájékoztatás megadására, az adat helyesbítésére, zárolására, törlésére, az automatizált adatfeldolgozással hozott döntés megsemmisítésére, az érintett tiltakozási jogának figyelembevételére, illetve az adatátvevő által kért adat kiadására kötelezi.

3. Védett adatok és nyilvános adatok

Az adatok különböző típusúak, egy részük a nyilvánosság elől törvény által védett adat, más részük bárki által megismerhető. A védett adatok közé tartoznak a személyes adatok és a minősített adatok, a nyilvános adatok pedig a közérdekű adatok és a közérdekből nyilvános adatok.

A védett adatokhoz szorosan kapcsolódik a *titok,* amely olyan ismeret, adat, információ, amely egy adott időpontban vagy időszakban csak korlátozott körben ismert vagy korlátozott. A titok kapcsolódhat személyekhez, tárgyakhoz: magántitok, levéltitok, üzleti titok, banktitok, értékpapírtitok, számítástechnikai titok; illetve magához az állam működéséhez is: (korábbi szóhasználattal) államtitok, szolgálati titok.[9] Sajátos terület továbbá a szellemi alkotások joga: a szerzői jog és az iparjogvédelem (szabadalom, formatervezési minta, földrajzi árujelző, használati minta, védjegy). A hivatás gyakorlásához kötött titok különösen az orvosi, ügyvédi és közjegyzői hivatás, továbbá az egyházi személy és a vallási tevékenységet végző szervezet vallásos szertartást hivatásszerűen végző tagja hivatásának gyakorlásához kötött titok. A titokvédelem alapvetően a polgári jog és a büntetőjog területe.

3.1. Személyes adatok

A természetes személyre vonatkozó *védett adatok a személyes adatok.* Az Alaptörvény VI. cikke szerint mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez. Az U) cikk ezt annyiban lazítja, hogy a kommunista diktatúra hatalombirtokosai a diktatúra működésével összefüggő szerepükre és cselekményeikre vonatkozó tényállításokat – a szándékosan tett, lényegét tekintve valótlan állítások kivételével – tűrni kötelesek, az e szerepükkel és cselekményeikkel összefüggő személyes adataik nyilvánosságra hozhatók.

A *személyes adat* az érintettel kapcsolatba hozható adat – különösen az érintett neve, azonosító jele, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret –, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. Ezen belül *különleges adat* a faji eredetre, a nemzetiséghez tartozásra, a politikai véleményre vagy pártállásra, a vallásos vagy más világnézeti meggyőződésre, az érdekképviseleti szervezeti tagságra, a szexuális életre vonatkozó személyes adat, továbbá az egészségi állapotra, a kóros szenvedélyre vonatkozó személyes adat, valamint a bűnügyi személyes adat. A *bűnügyi személyes adat* a büntetőeljárás során vagy azt megelőzően a bűncselekménnyel vagy a büntetőeljárással összefüggésben,

[9] 2010. április 1-jétől kezdődően megszűnt a korábban alkalmazott államtitok és szolgálati titok minősítés, és helyette egy egységes, kétfajta minősített adatból és négy minősítési szintből álló minősítési rendszert vezettek be.

a büntetőeljárás lefolytatására, illetve a bűncselekmények felderítésére jogosult szerveknél, továbbá a büntetés-végrehajtás szervezeténél keletkezett, az érintettel kapcsolatba hozható, valamint a büntetett előéletére vonatkozó személyes adat. A hazai adatvédelmi szabályozás szerint nem tekinthetők személyes adatnak a holtakra vonatkozó adatok, és nincsenek személyes adataik a jogi személyeknek sem.

A személyes adatok kezelése több *alapelv* szerint történik. A célhoz kötöttség elve szerint csak meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető. Tudományos kutatás céljára felvett személyes adat csak tudományos kutatás céljára használható fel. Az adatminimalizálás elve alapján csak olyan adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas A szükségesség elve: az adat a szükséges mértékben és ideig legyen kezelhető, és az érintettet csak az adatkezelés céljához szükséges ideig lehessen azonosítani. Az adatminőség elve alapján a személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. A pontosság elve értelmében az adatkezelés során biztosítani kell az adatok pontosságát, teljességét és naprakészségét.

A személyes adat csak akkor *kezelhető,* ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény vagy – felhatalmazása alapján – helyi önkormányzat rendelete közérdeken alapuló célból elrendeli. A kötelező adatkezelés esetén a kezelendő adatok fajtáit, az adatkezelés célját és feltételeit, az adatok megismerhetőségét, az adatkezelés időtartamát, valamint az adatkezelő személyét az adatkezelést elrendelő törvény, illetve önkormányzati rendelet határozza meg.

Az *adatvédelmi incidens* a személyes adat jogellenes kezelése vagy feldolgozása, így például különösen a jogosulatlan hozzáférés, megváltoztatás, továbbítás, nyilvánosságra hozatal, törlés vagy megsemmisítés, valamint a véletlen megsemmisülés és sérülés. A személyes adatok védelméhez való jog érvényesülése érdekében a Hatóság adatvédelmi hatósági eljárást indíthat, valamint – hivatalból – adatvédelmi hatósági eljárást indít, ha a jogellenes adatkezelés személyek széles körét érinti, vagy nagy érdeksérelmet vagy kárveszélyt idézhet elő. Az adatvédelmi hatósági eljárásban hozott határozatában a Hatóság megállapíthatja a személyes adatok jogellenes kezelésének vagy feldolgozásának tényét; elrendelheti a valóságnak nem megfelelő személyes adat helyesbítését, zárolását, törlését vagy megsemmisítését; megtilthatja a jogellenes kezelést vagy feldolgozást, külföldre történő továbbítást vagy átadást; elrendelheti az érintett tájékoztatását; valamint bírságot szabhat ki.

3.2. Minősített adatok

Az állami szervek működésével kapcsolatos adatok a minősített adatok. A minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (Matv.) célja, hogy az alapvető jogok tiszteletben tartása, Magyarország érdekeinek védelme és az állam nemzetközi kötelezettségvállalásainak teljesítése érdekében meghatározza a minősített adat létrejöttével és kezelésével kapcsolatos alapvető rendelkezéseket, a minősítési eljárás és a nemzeti minősített adat felülvizsgálatának rendjét, a minősített adat védelmének általános szabályait, a telephelyi iparbiztonság rendszerének főbb elemeit, és rendelkezzen a minősített adat védelmét ellátó szervekről és személyekről.

Az Matv. öt *alapelvet* nevesít: a szükségesség és arányosság, a szükséges ismeret, a bizalmasság, a sérthetetlenség és a rendelkezésre állás elve. A szükségesség és arányosság elve: a közérdekű adat nyilvánosságához fűződő jogot minősítéssel korlátozni csak az e törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, a védelemhez szükséges minősítési szinttel és a feltétlenül szükséges ideig lehet. A szükséges ismeret elve: minősített adatot csak az ismerhet meg, akinek az állami vagy közfeladata ellátásához feltétlenül szükséges. A bizalmasság elve: minősített adat illetéktelen személy számára nem válhat hozzáférhetővé vagy megismerhetővé. A sérthetetlenség elve: a minősített adatot kizárólag az arra jogosult személy módosíthatja vagy semmisítheti meg. A rendelkezésre állás elve: annak biztosítása, hogy a minősített adat az arra jogosult személy számára szükség szerint elérhető és felhasználható legyen.

A *minősített adat* két fajtája a nemzeti és külföldi minősített adat. A *nemzeti minősített adat* a minősítéssel védhető közérdekek körébe tartozó, a minősítési jelölést meghatározott formai követelményeknek megfelelően tartalmazó olyan adat, amelyről a minősítő megállapította, hogy az érvényességi időn belüli nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele a minősítéssel védhető közérdekek közül bármelyiket közvetlenül sérti vagy veszélyezteti, és ezért annak nyilvánosságát és megismerhetőségét korlátozza. A minősítéssel védhető közérdek közé tartozik Magyarország szuverenitása, területi integritása; alkotmányos rendje; honvédelmi, nemzetbiztonsági, bűnüldözési és bűnmegelőzési tevékenysége; igazságszolgáltatási, központi pénzügyi, gazdasági tevékenysége; külügyi vagy nemzetközi kapcsolatai; és állami szerve illetéktelen külső befolyástól mentes, zavartalan működésének biztosítása. A *külföldi minősített adat* külföldi államok, illetve nemzetközi szervezetek (például Európai Unió, ENSZ, NATO), azok intézményei és szervei által készített és nemzetközi szerződés vagy megállapodás alapján átadott olyan adat, amelyhez történő hozzáférést az azt készítő külföldi állam vagy nemzetközi szervezet a minősítés keretében korlátozza.

A *minősítés szintje* alapján amennyiben az adat nyilvánosságra hozatala, jogosulatlan megszerzése, módosítása vagy felhasználása, illetéktelen személy részére hozzáférhetővé, valamint az arra jogosult részére hozzáférhetetlenné tétele (a vonatkozó érvényességi idő megjelölésével):

- rendkívül súlyosan károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „Szigorúan titkos!” (30 év);
- súlyosan károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „Titkos!” (30 év);
- károsítja a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „Bizalmas!” (20 év);
- hátrányosan érinti a minősítéssel védhető közérdeket, akkor „Korlátozott terjesztésű!” (10 év) minősítési szintű.

A minősítő köteles legkésőbb 5 évenként felülvizsgálni az általa, a jogelődje vagy más minősítő által készített és a felülvizsgálat időpontjában feladat- és hatáskörébe tartozó nemzeti minősített adatot.

A *minősítés* olyan egyedi aktus, amellyel a minősítő a minősítési eljárás során, arra irányuló javaslat alapján dönt az adat nyilvánosságának korlátozásáról. A Matv. részletesen felsorolja a minősítőket, akik kizárólag közhatalmi jogosítványokkal rendelkező

személyek lehetnek.[10] A minősített adathoz kizárólag személyi biztonsági tanúsítvánnyal[11] és titoktartási nyilatkozattal[12] rendelkező jogosult felhasználó a felhasználói engedélyben meghatározott rendelkezési jogosultságokkal férhet hozzá. Az érintett a minősítő által kiadott megismerési engedély alapján, személyi biztonsági tanúsítvány nélkül jogosult megismerni nemzeti minősítésű személyes adatát. Minősített adatot kezelni csak a Nemzeti Biztonsági Felügyelet által kiadott engedély alapján lehet akkor, ha az állami vagy közfeladat ellátásához nélkülözhetetlen. A Nemzeti Biztonsági Felügyelet feladata a minősített adat védelmének hatósági felügyelete, a minősített adatok kezelésének hatósági engedélyezése és felügyelete, valamint a telephelyi iparbiztonsági hatósági feladatok ellátása.

Ha a Hatóság vizsgálata alapján vagy egyébként valószínűsíthető, hogy a nemzeti minősített adat minősítése jogellenes, a Hatóság *titokfelügyeleti hatósági eljárást* indíthat. A titokfelügyeleti hatósági eljárás kizárólag hivatalból indítható, és akkor sem minősül kérelemre indult eljárásnak, ha a titokfelügyeleti hatósági eljárást a Hatóság bejelentésen alapuló vizsgálata előzte meg, vagy a titokfelügyeleti hatósági eljárást a bíróság kezdeményezte. A titokfelügyeleti hatósági eljárásban ügyfél a minősítő.

3.3. Nyilvános adatok

A nyilvános adatok *megismerhetősége* mindenki számára alapvető jogosultság. Az Alaptörvény VI. cikke szerint mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. Az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervnek vagy személynek lehetővé kell tennie, hogy a kezelésében lévő közérdekű adatot és közérdekből nyilvános adatot – a törvényben meghatározott kivételekkel – erre irányuló igény alapján bárki megismerhesse. A közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg, ha az a minősített adat védelméről szóló törvény szerinti minősített adat.

A *közérdekű adat* az állami vagy helyi önkormányzati feladatot, valamint jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szerv vagy személy kezelésében lévő

---

10 Matv. 4. § (1): „Feladat- és hatáskörében minősítésre jogosult *a)* a köztársasági elnök, *b)* az Országgyűlés elnöke, *c)* az országgyűlési bizottság elnöke, *d)* az Alkotmánybíróság elnöke, *e)* a Kúria elnöke, f) a bíróság elnöke, *g)* az Országos Bírósági Hivatal elnöke, *h)* a legfőbb ügyész, *i)* az ügyészség vezetője, *j)* az alapvető jogok biztosa, *k)* a Magyar Nemzeti Bank elnöke, *l)* a Kormány tagja, *m)* a kormánybiztos, a miniszterelnöki biztos, *n)* a Kormány ügyrendje szerint működő testület vezetője, *o)* az autonóm államigazgatási szerv vezetője, az önálló szabályozó szerv vezetője, a kormányhivatal vezetője, *p)* a rendvédelmi szerv központi szerve, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat vezetője, *q)* a rendőrségről szóló törvényben meghatározott vezető, *r)* az Országgyűlési Őrség parancsnoka, *s)* az idegenrendészeti hatóság vezetője, a menekültügyi hatóság vezetője, *t)* a Nemzeti Biztonsági Felügyelet vezetője, *u)* Magyarország külképviseletének vezetője, *v)* törvény által minősítésre feljogosított személy."

11 Matv. 3. § 11: „*Személyi biztonsági tanúsítvány:* az a tanúsítvány, amely érvényességi idejének lejártáig meghatározza, hogy valamely természetes személy milyen legmagasabb minősítési szintű adat felhasználására kaphat felhasználói engedélyt."

12 Matv. 3. § 10: „*Titoktartási nyilatkozat:* a minősített adatot felhasználó vagy megismerő személy nyilatkozata arról, hogy a minősített adat védelmére vonatkozó szabályokat megismerte, és az őt terhelő titoktartási kötelezettséget tudomásul vette."

és tevékenységére vonatkozó vagy közfeladatának ellátásával összefüggésben keletkezett, a személyes adat fogalma alá nem eső, bármilyen módon vagy formában rögzített információ vagy ismeret, függetlenül kezelésének módjától, önálló vagy gyűjteményes jellegétől. Így különösen a hatáskörre, illetékességre, szervezeti felépítésre, szakmai tevékenységre, annak eredményességére is kiterjedő értékelésére, a birtokolt adatfajtákra és a működést szabályozó jogszabályokra, valamint a gazdálkodásra, a megkötött szerződésekre vonatkozó adat. Az Alaptörvény 39. cikke szerint a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok. A *közérdekből nyilvános adat* a közérdekű adat fogalma alá nem tartozó minden olyan adat, amelynek nyilvánosságra hozatalát, megismerhetőségét vagy hozzáférhetővé tételét törvény közérdekből elrendeli. Idetartozik a közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében eljáró személy neve, feladatköre, munkaköre, vezetői megbízása, a közfeladat ellátásával összefüggő egyéb személyes adata, valamint azok a személyes adatai, amelyek megismerhetőségét törvény előírja.

A *közérdekű adatokra vonatkozó tájékoztatási kötelezettség* alapján a közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását. Az általános vagy különös közzétételi listán meghatározott kötelezően közzéteendő közérdekű adatokat internetes honlapon, digitális formában, bárki számára, személyazonosítás nélkül, korlátozástól mentesen, kinyomtatható és részleteiben is adatvesztés és -torzulás nélkül kimásolható módon, a betekintés, a letöltés, a nyomtatás, a kimásolás és a hálózati adatátvitel szempontjából is díjmentesen kell hozzáférhetővé tenni.

A közérdekű adat *megismerése* iránt szóban, írásban vagy elektronikus úton bárki igényt nyújthat be. A közérdekből nyilvános adatok megismerésére a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. A közérdekű adat megismerésére irányuló igénynek az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az igény beérkezését követő legrövidebb idő alatt, legfeljebb azonban 15 napon belül tesz eleget. Nagyobb mennyiségű, vagy bonyolultabb adatigénylés esetén a határidő egy alkalommal 15 nappal meghosszabbítható. Az adatot kezelő szerv nem köteles eleget tenni az igénynek, ha az igénylő nem adja meg a nevét, nem természetes személy igénylő esetén megnevezését, valamint azt az elérhetőséget, amelyen számára az adatigényléssel kapcsolatos bármely tájékoztatás és értesítés megadható. Az adatot kezelő közfeladatot ellátó szerv az adatigénylés teljesítéséért – az azzal kapcsolatban felmerült költség mértékéig terjedően – költségtérítést állapíthat meg, amelynek összegéről az igénylőt az igény teljesítését megelőzően tájékoztatni kell. Ha a közérdekű adatot tartalmazó dokumentum az igénylő által meg nem ismerhető adatot is tartalmaz, a másolaton a meg nem ismerhető adatot felismerhetetlenné kell tenni.

Az igénylő a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása, vagy a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által meghosszabbított határidő eredménytelen eltelte esetén, valamint az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata érdekében *bíróság*hoz fordulhat.

4. Közigazgatási nyilvántartások

A közigazgatás nyilvántartásai *két* nagy *csoportba* oszthatók, egyfelől olyanokra, amelyeket a hatóságok jogi jelentőségű tények és viszonyok nyilvántartása végett vezetnek, és joghatást váltanak ki, azaz közhitelesek; illetve másfelől olyanokra, amelyekhez joghatások nem fűződnek, hanem tisztán a közigazgatási szervek tájékoztatására szolgálnak, működésüket segítik.[13] Az aktusoknál is utaltunk arra, hogy a regisztratív cselekmények a tényleges cselekmények közé tartoznak, mivel nem váltanak ki joghatást. Azonban a közhiteles nyilvántartásokba tartozó adatok bejegyzése, módosítása vagy törlése hatósági határozaton alapul, amely közigazgatási jogi aktus, szűkebben hatósági jogalkalmazás.

A közigazgatási szerv a jogszabályokban és a közjogi szervezetszabályozó eszközökben foglaltak szerint, de saját elhatározása szerint is számos olyan *igazgatási nyilvántartást* vezet,[14] amely a szerv működéshez nélkülözhetetlen. Ennek egyik típusa az ügyviteli és az iratnyilvántartás, amely a hatósági és más tevékenységéhez kapcsolódik, célja, hogy a szervnél keletkezett iratok könnyen megtalálhatók legyenek. Emellett még számos említhető, például személyügyi nyilvántartás, leltár, pénzügyi nyilvántartás, szakértők és tolmácsok névjegyzéke, helyettesítési rend, utazási és lakhatási kedvezményben részesült személyek jegyzéke, térképek, az épület helyiségei, gépjárművek és azok szervizeltetési adatai, telefonkönyv, beléptetés, cafeteria. Széles értelemben idesorolhatók a közgyűjtemények (könyvtárak, levéltárak, múzeumok) nyilvántartásai, katalógusai. Számuk igen nagy (több száz) és egymást nem rendszeresen egészítik ki, mert elrendelésük ötletszerűen történik és nincs hatóság, amely összhangjukat biztosítaná és bürotechnikailag célszerű vezetésüket megtervezné.[15]

A közigazgatási közhiteles vagy joghatást kiváltó nyilvántartások a *hatósági nyilvántartások*. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 7. §-a szerint hatósági ügynek minősül az, amelynek intézése során a hatóság döntésével tényt, állapotot, adatot igazol vagy nyilvántartást vezet. A 97. § szerint pedig a hatóság a jogszabályban meghatározott adatokról hatósági nyilvántartást vezet, ha a nyilvántartásba történő bejegyzés, annak módosítása és a nyilvántartásból való törlés az ügyfél jogait és kötelezettségeit keletkezteti, módosítja vagy szünteti meg, vagy a nyilvántartás vezetésének célja a benne foglalt adatok közhitelű igazolására, bizonyítására szolgál (közhiteles hatósági nyilvántartás). Ez a rendelkezés mind a konstitutív, mind a deklaratív hatályú adatkezelést hatósági nyilvántartásnak tekinti. További fontos elem, hogy ha törvény eltérően nem rendelkezik, a hatósági nyilvántartás közhitelessége alapján – az ellenkező bizonyításáig (!) – a hatósági nyilvántartásba bejegyzett adatról vélelmezni kell, hogy az fennáll, és a hatósági nyilvántartásból törölt adatról vélelmezni kell, hogy nem áll fenn, továbbá vélelmezni kell annak jóhiszeműségét, aki a hatósági nyilvántartásban szereplő adatokban bízva szerez jogot. Ez a fejezet néhány alap- és önálló nyilvántartást mutat be röviden.

---

13 Magyary Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 175.

14 Egy fővárosi kerületi polgármesteri hivatalban lefolytatott kutatás eredményeként kiderült, hogy 225 különböző, naprakészen vezetett nyilvántartást számoltak össze. In Józsa Fábián (2008): *KET Kérdezz-felelek*. Budapest, Opten. 254. Más településeken is a nyilvántartások száma több mint 70.

15 Magyary 1942. 311.

Az *anyakönyvi nyilvántartás* az anyakönyvi eseményekkel: a születéssel, a házassággal, a bejegyzett élettársi kapcsolattal és a halálesettel kapcsolatos, az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény szerint felsorolt adatokat, valamint az azokban bekövetkezett változásokat tartalmazza. Az anyakönyv és az apai elismerő nyilatkozatok nyilvántartása az ellenkező bizonyításáig közhitelesen tanúsítja a bejegyzett adatokat, illetve azok változását. Az anyakönyvbe adatot a kormányrendeletben meghatározott képesítési feltételekkel rendelkező anyakönyvvezető, vagy a Kormány által rendeletben kijelölt anyakönyvi szerv kormánytisztviselője, vagy állami tisztviselője jegyezhet be. A házasság megkötésében, valamint a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésében az anyakönyvvezető működik közre.[16] A születést, a házasságkötést, a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítését és a halálesetet – az ismeretlen személyazonosságú holttest kivételével – az az anyakönyvvezető jegyzi be az anyakönyvbe, akinek illetékességi területén az történt. Az anyakönyvi nyilvántartások rendszerének része az elektronikus anyakönyvi nyilvántartás és a papíralapú anyakönyvi nyilvántartás. Az elektronikus anyakönyvi nyilvántartás része az elektronikus anyakönyv, az apai elismerő nyilatkozatok nyilvántartása, az anyakönyvi és névváltoztatási okiratok nyilvántartása, a jogosultsági nyilvántartás és a papíralapú anyakönyvek nyilvántartása. A papíralapú anyakönyvi nyilvántartás részei: a papíralapú anyakönyv és a papíralapú anyakönyvbe tett bejegyzések betűrendes névmutatója. Az anyakönyvből a következő anyakönyvi okiratok állíthatók ki: anyakönyvi kivonat, anyakönyvi hatósági bizonyítvány.

A *személyi adat- és lakcímnyilvántartás* azokat az alapvető személyi, lakcím- és értesítésicím-adatokat tartalmazza, amelyek a polgárok egymás közötti jogviszonyaiban személyazonosságuk igazolásához, továbbá a közigazgatási és igazságszolgáltatási szervek, a helyi önkormányzatok, valamint más természetes és jogi személyek, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek törvényen alapuló adatigényeinek kielégítéséhez szükségesek. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény a nyilvántartás törvényességét annak célhoz kötöttségével, az adatkezelés feltételeinek és a személyes adatok körének pontos meghatározásával, az adatkezelési jogosultságoknak a nyilvántartás szervei közötti megosztásával, továbbá az adatkezelés időbeni korlátozásával biztosítja. A nyilvántartás tartalmazza a polgár nevét, állampolgárságát, nemét, születési helyét és idejét, anyja nevét, személyi azonosítóját, elhalálozása helyét és idejét, lakcímét,[17] családi állapotát, arcképmását és aláírását, személyazonosító igazolványának adatait, értesítési címét. Az ezeket igazoló hatósági igazolványok a személyazonosító

[16] 2010. évi I. törvény az anyakönyvi eljárásról 4. § (4): „A polgármester az anyakönyvvezető által előkészített házasság megkötésében, valamint a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésében az anyakönyvvezetőre megállapított képesítési feltételek hiányában is közreműködhet, az anyakönyvbe azonban adatot nem rögzíthet."

[17] 1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról 5. § (2): „*A polgár lakóhelye:* annak a lakásnak a címe, amelyben a polgár él. A lakcímbejelentés szempontjából lakásnak tekintendő az az egy vagy több lakóhelyiségből álló épület vagy épületrész, amelyet a polgár életvitelszerűen otthonául használ, továbbá – a külföldön élő magyar és nem magyar állampolgárok kivételével – az a helyiség, ahol valaki szükségből lakik, vagy – amennyiben más lakása nincs – megszáll. (3) A *polgár tartózkodási helye:* annak a lakásnak a címe, ahol – lakóhelye végleges elhagyásának szándéka nélkül – három hónapnál hosszabb ideig tartózkodik. (4) *A polgár lakcímadata:* bejelentett lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címe (a továbbiakban együtt: lakcím)."

igazolványt (személyi igazolvány) és a lakcímet igazoló hatósági igazolványt (lakcímkártya) jelentik. A nyilvántartás szervei a törvényben meghatározott feltételekkel és korlátok között – a polgár, illetve jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet kérelmére, a felhasználás céljának és jogalapjának igazolása esetén – adatot szolgáltatnak. A polgár jogosult megtiltani a róla nyilvántartott adatok kiadását. A nyilvántartás szervei statisztikai, tudományos kutatás, közvélemény-kutatás vagy piackutatás céljára csak olyan módon szolgáltathatnak adatot, amellyel a polgár és az adat kapcsolata nem állítható helyre. A járási hivatal gondoskodik a járás (fővárosi kerület) területén lakcímmel rendelkező polgár adatainak, adatváltozásainak, illetve adatjavításainak, valamint a polgár adataiban a járás (fővárosi kerület) közigazgatási területén bekövetkezett változásoknak a nyilvántartáson történő átvezetéséről. A lakcímbejelentés bármely járási hivatalnál teljesíthető.

A *bűnügyi nyilvántartások* a bűnügyi nyilvántartási rendszerről szóló 2009. évi XLVII. törvény szerint az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló hatósági nyilvántartások. A bűnügyi nyilvántartási rendszer a személyazonosító adatok és fényképek nyilvántartásából, valamint a bűnügyi nyilvántartásokból áll. A *bűnügyi nyilvántartások:* a bűntettesek nyilvántartása, a hátrányos jogkövetkezmények alatt álló, büntetlen előéletű személyek nyilvántartása, a büntetőeljárás hatálya alatt állók nyilvántartása és a külföldre utazási korlátozás hatálya alatt állók nyilvántartása. Ezeket egészíti ki az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartása. A *bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartása* daktiloszkópiai (ujjlenyomat) nyilvántartásból és DNS-profil-nyilvántartásból áll. A közfeladat ellátása érdekében elektronikus úton, egyedi informatikai alkalmazás igénybevételével közvetlen adathozzáféréssel jogosult az adatok teljes körét átvenni a bíróság, a nyomozó hatóság és az ügyészség, a nemzetbiztonsági szolgálatok, terrorizmust elhárító szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ és a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ. A bűnügyi nyilvántartó szerv a bűnügyi nyilvántartási rendszerben kezelt adatok alapján, jogviszony létesítésére, fenntartására vagy egyéb, törvényben meghatározott feltételnek való megfelelés igazolására az igazolás alanyának kérelmére – évente négy alkalommal illetékmentesen[18] – *hatósági erkölcsi bizonyítványt* állít ki, amely érvényességi ideje a kiállításától számított kilencven nap. A hatósági erkölcsi bizonyítványban igazolható tény, hogy a kérelmező a kérelemben megjelölt törvényben meghatározott feltételeknek megfelel, büntetlen előéletű, nem áll közügyektől eltiltás hatálya alatt, nem áll foglalkozástól vagy tevékenységtől eltiltás hatálya alatt, vagy mely foglalkozástól vagy tevékenységtől való eltiltás hatálya alatt áll.

A *választói névjegyzék* és a választójoggal nem rendelkező polgárok nyilvántartása a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény szerint a Nemzeti Választási Iroda által vezetett elektronikus nyilvántartás. A névjegyzék központi, illetve szavazóköri névjegyzék. Ezek alapján határozható meg, hogy ki jogosult az országgyűlési képviselők választásán, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán,

[18] 1990. évi XCIII. törvény az illetékekről 33. § (2): „…tárgyuknál fogva illetékmentes eljárások: 49. a hatósági erkölcsi bizonyítvány kiállítása iránti eljárás évente négy alkalommal.”

a nemzetiségi önkormányzati képviselők választásán, az Európai Parlament tagjainak választásán, illetve az országos vagy helyi népszavazáson, az európai polgári kezdeményezésen részt venni. A választás kitűzésétől a névjegyzék lezárásáig a település szavazóköri névjegyzékének adatait a helyi választási irodában bárki megtekintheti.

Az *okmánynyilvántartás* a hatósági igazolványok és bizonyítványok nyilvántartását jelenti. A polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény szabályozza a *személyazonosító igazolványt* (személyi igazolvány) és a *lakcímet igazoló hatósági igazolványt* (lakcímkártya). A külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény tartalmazza az *útiokmány-nyilvántartást:* idetartozik a magánútlevél, a hivatalos útlevél, valamint a nemzetközi szerződésben, továbbá a Kormány rendeletében meghatározott, a külföldre utazásra, illetve az onnan való visszatérésre jogosító hatósági igazolvány, bizonyítvány vagy irat. A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény rendelkezik az egészségügyi szolgáltatás igénybevételéhez szükséges *társadalombiztosítási azonosító jelet* (tajszám) igazoló hatósági igazolványról (tajkártya). Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény szabályozza az *adóigazolványt* (adókártya). Az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. törvény határozza meg az egyéni vállalkozói igazolványt. A legtöbb azonosító szám képzését a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény állapítja meg. Az oktatási igazolványokról szóló 362/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet megkülönbözteti a *diákigazolványt* és a *pedagógusigazolványt*. A szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény szerinti kedvezményekre való jogosultságot a *„Magyar igazolvány",* illetőleg a „Magyar hozzátartozói igazolvány" igazolja. Az egységes elektronikuskártya-kibocsátási keretrendszerről szóló 2014. évi LXXXIII. törvény vezette be a *Nemzeti Egységes Kártyarendszert* és az ennek keretében kibocsátott biztonsági okmányokat.

Az *ingatlan-nyilvántartás* az ingatlanokra vonatkozó jogok, valamint jogi szempontból jelentős tények nyilvános és közhiteles nyilvántartása. Jogszabályi háttere a Polgári törvénykönyv és az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény. Az ingatlan-nyilvántartás településenként tartalmazza az ország valamennyi ingatlanának[19] a törvény szerint meghatározott adatait, az ingatlanhoz kapcsolódó jogokat és jogi szempontból jelentős tényeket, továbbá az oda bejegyzett személyeknek személyazonosító és lakcímadatait. Az ingatlan-nyilvántartás elvei a nyilvánosság, az okirati elv, a bejegyzési elv, a rangsor elve, a közhitelesség, továbbá a kérelemhez kötöttség. Ha valamely

[19] 1997. évi CXLI. törvény az ingatlan-nyilvántartásról 11–12. §-a megkülönbözteti az önálló és egyéb önálló ingatlanokat. Önálló ingatlan a földrészlet: a) a föld felszínének természetben összefüggő, közigazgatási vagy belterületi határ által meg nem szakított területe, amelynek minden részén azonosak a tulajdoni vagy a vagyonkezelői (kezelési) viszonyok; b) a kialakított építési telek a tulajdoni és vagyonkezelői viszonyoktól függetlenül; c) az utak, terek, vasutak, csatornák elágazással és kereszteződéssel, valamint közigazgatási vagy belterületi határ által meg nem szakított részei, amelyek tulajdonosa vagy vagyonkezelője (kezelője) azonos. A földrészleten kívül egyéb önálló ingatlanként kell nyilvántartani: a) az épületet, a pincét, a föld alatti garázst és más építményt, ide nem értve a nyomvonaljellegű építményt, ha az nem vagy csak részben a földrészlet tulajdonosának a tulajdona; b) a társasházban levő öröklakást, illetőleg külön tulajdonban álló, nem lakás céljára szolgáló helyiséget a közös tulajdonban levő részekből az öröklakás-tulajdonost megillető hányaddal együtt; c) a szövetkezeti házban levő szövetkezeti lakást, illetőleg nem lakás céljára szolgáló helyiséget; d) a közterületről nyíló pincét (föld alatti raktárt, garázst stb.) függetlenül annak rendeltetésétől.

jogot az ingatlan-nyilvántartásba bejegyeztek, vagy ha valamely tényt oda feljegyeztek, senki sem hivatkozhat arra, hogy annak fennállásáról nem tudott. Az ingatlan-nyilvántartás vezetése, valamint az ingatlan-nyilvántartási ügyek intézése az ingatlanügyi hatóság (fővárosi, megyei kormányhivatal és a járási hivatal) hatáskörébe tartozik. Az ingatlan-nyilvántartás az ingatlan következő adatait tartalmazza: a település nevét, az ingatlan fekvését (belterület, külterület), a Központi Címregiszterből automatikus adatátvétel útján átvett címadatokat, a helyrajzi számát és területnagyságát; a művelési ágát és a művelés alól kivett terület elnevezését; minőségi osztályát, kataszteri tisztajövedelmét; ingatlan-nyilvántartási szempontból szükséges egyéb adatát. A jogosultak adatai természetes személyek esetén a személyi adatok és a lakcím, szervezetek esetében pedig az azonosításukhoz szükséges adatok (név, székhely, nyilvántartási vagy cégjegyzékszám, statisztikai azonosító). A törvény taxatíve felsorolja az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető jogokat és a feljegyezhető tényeket. Az egységes ingatlan-nyilvántartási adatbázis részei a tulajdoni lap,[20] a tulajdoni lapról megszűnt bejegyzések adatainak adatbázisa, továbbá az állami ingatlan-nyilvántartási térképi adatbázis, valamint az okirattárból származó adatok és az analóg és digitális archív térképi adatok adatbázisa.

A *közlekedési nyilvántartások* rendszerébe tartozik a gépjárművek és más közlekedési eszközök, illetve az ezekkel kapcsolatos engedélyek nyilvántartása. A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény célja, hogy meghatározza a közúti közlekedési nyilvántartás adattartalmát, működési szabályait, az annak adatai alapján kiállított, a közúti járművezetésre jogosító, a jármű tulajdonjogát (üzemben tartását) és a közúti forgalomban való részvételre jogosító okmányok adattartalmát. Az *engedély-nyilvántartás* a járművezető és a járművezetésre jogosító okmány adatait, továbbá a járművezető forgalomban való részvételével összefüggő egyes jogosultságok és kötelezettségek fennállását igazoló adatokat tartalmazó elektronikus nyilvántartás. A *járműnyilvántartás* a járműtulajdonos (üzemben tartó), a közúti közlekedésről szóló külön törvény alapján nyilvántartott jármű, illetve a járműokmány adatait, valamint az adatokban bekövetkezett változásokat (történeti állomány) tartalmazó elektronikus nyilvántartás. Az *okmánytár* a nyilvántartás alapiratainak, a nyilvántartásban szereplő adatok változását igazoló okmányok, a cserélt, leadott és a visszavont okmányok nyilvántartása. A *származás-ellenőrzési nyilvántartás* a külföldről belföldi forgalomba helyezés céljából behozott használt járművek és azok tulajdonosai (üzemben tartói) adatainak, valamint a jármű származását igazoló okmányok adatainak és a származás-ellenőrzés eredményének elektronikus nyilvántartása. A *parkolási igazolvány nyilvántartása* az igazolvány használatára a mozgásában korlátozott személy parkolási igazolványáról szóló kormányrendeletben meghatározott jogosultak, valamint az igazolvány adatait tartalmazó közhiteles hatósági elektronikus nyilvántartás. Az *útdíjköteles elemi útszakaszok és úthasználati díj ellenében használható közutak díjmentes használatára jogosultak nyilvántartása* az autópályák, autóutak és főutak használatáért fizetendő, megtett úttal arányos díjról szóló jogszabályok alapján mentességet élvező szervezetekről és járművekről vezetett elektronikus nyilvántartás.

[20] 1997. évi CXLI. törvény az ingatlan-nyilvántartásról 19. § (1): „Az ingatlan-nyilvántartásban az ingatlan adatait, valamint az ingatlanhoz kapcsolódó jogokat és jogilag jelentős tényeket, továbbá azok jogosultjait és a jogosultak adatait a tulajdoni lapra kell bejegyezni, feljegyezni, illetve azon átvezetni."

A *marhalevél* a 21/1996. (VII. 9.) FM rendelet a marhalevél kiváltásáról és kezeléséről alapján kiállított hatósági bizonyítvány, amely igazolja az állat tulajdonjogát, továbbá azt, hogy az állat(ok) forgalomba hozatalának, átszállításának állategészségügyi hatósági korlátozó intézkedés miatt nincs akadálya. A bizonyítvány tartalmazza az állategészségügyi igazolást, az irányítási intézkedést, a tulajdonos nevét, a tartás helyét, az állat faját és fajtáját, az állat jegyeit és jeleit, valamint a tulajdonátruházást. A marhalevél fajtái: belföldi egyedi marhalevél, amelyet az állatról egyedenként állítanak ki; belföldi közös marhalevél, amelyet több állatról, állatcsoportról állítanak ki; és a külföldi marhalevél: amelyet más országban állítottak ki. Ehhez hasonló a 110/2013. (IV. 9.) Korm. rendelet a *lófélék* egyedeinek azonosításáról, amely a Magyarország területén szabad forgalomba bocsátott lófélék azonosítására, a Magyarország területére behozott lófélék bejelentésére, az azonosító okmány használatára (lóútlevél, csikójelölési jegyzőkönyv, kancafedeztetési jegyzőkönyv), valamint a lófélék tenyésztési és tartási adatainak nyilvántartására terjed ki. A 99/2002. (XI. 5.) FVM rendelet a *szarvasmarhafajok* egyedeinek jelöléséről, valamint *Egységes Nyilvántartási és Azonosítási Rendszeréről* vezette be az Európai Parlament és a Tanács 1760/2000/EK rendeletét a szarvasmarhák azonosítási és nyilvántartási rendszerének létrehozásáról, amely szabályozza a szarvasmarha, bivaly és bölényfajhoz tartozó állatok egyedi, a hasznosítás módjától független jelölését és nyilvántartásba vételét.

Az *adatvédelmi nyilvántartás* rendszerében – az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény alapján – az adatkezelő személyes adatokra vonatkozó adatkezeléseiről, az érintettek tájékozódásának elősegítése érdekében a Hatóság hatósági nyilvántartást vezet. Ez tartalmazza az adatkezelés célját, az adatkezelés jogalapját, az érintettek körét, az érintettekre vonatkozó adatok leírását, az adatok forrását, az adatok kezelésének időtartamát, az adattovábbítás adatait, az adatkezelő és adatfeldolgozó adatait, az adatfeldolgozási technológia jellegét, és a belső adatvédelmi felelős adatait.

Felhasznált irodalom

Gácsi Dóra (2015): *Állami és közigazgatási alapnyilvántartások*. Miskolc, Miskolci Egyetem.

Gerencsér Balázs (2013): *A közigazgatás nyilvántartásainak rendszertana*. Elérhető: jak.ppke.hu/uploads/articles/12549/file/nyilvantartas.GB_v5.pdf (A letöltés időpontja: 2017. 11. 24.)

Józsa Fábián (2008): *KET Kérdezz-felelek*. Budapest, Opten.

Kóbor Gyula (2012): Az állami alapnyilvántartások: az anyakönyvi igazgatás és népességnyilvántartás. In Bencsik András szerk.: *Közigazgatási jog – különös rész.* Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 109–137.

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

Torma András (2005): Az információs társadalom közigazgatási jogi kérdései. In Fazekas Marianna – Ficzere Lajos: *Magyar közigazgatási jog – Általános rész.* Budapest, Osiris. 526–544.

Vákát oldal

XIV. A közigazgatás személyzete

Temesi István

Ez a fejezet a közigazgatás személyzetére vonatkozó közigazgatási jogi ismereteket alapozza meg. A fejezet tartalmának kialakításakor figyelemmel kellett lenni a közigazgatási szakemberképzés sajátosságaira és egyben arra is, hogy különbözik a közigazgatási jog jogászképzésben történő oktatásától. A közigazgatás személyzetének tanulmányozására a közigazgatási szakemberképzésben egyfelől lehetőséget adnak, sőt megadják az alapjait az igazgatási ismeretek, másképpen fogalmazva a közigazgatási ismeretek oktatása. Másfelől – az alapokra épülve – részletesen dolgozza fel ezt a témát a közszolgálati jog stúdiuma. Ezért *A közigazgatás személyzete* cím alatt e tankönyv kizárólag az elméleti alapokat ismerteti. Következésképpen – mivel a közigazgatási szakemberképzésben nem itt a helye – e tankönyvben nem kerül sor a közigazgatási személyzeti politika részletes ismertetésére, ami a közigazgatási ismeretek egyik lényeges eleme. Közigazgatási személyzeti politikának a közigazgatásban alkalmazottak kiválasztására, alkalmazási feltételeinek meghatározására, képzésére, továbbképzésére, képesítésére, minősítésére, bérezésére, előmenetelük feltételeire és lehetőségeire, valamint jogaikra és kötelezettségeikre vonatkozó, hosszútávra szóló és megfelelő – például jogszabályi – formában deklarált egységes elképzelések, célkitűzések összességét nevezik. A közigazgatási személyzeti politika funkciója, hogy összeegyeztesse a közszolgálatban érdekeltek, vagyis az állam, az alkalmazottak és a lakosság érdekeit és oly módon intézze a személyzet ügyeit, amely biztosítja, hogy annak teljesítménye a lehető legmagasabb színvonalú legyen.[1] Abból adódóan, hogy a közigazgatási személyzeti politika jellemzően jogszabályban manifesztálódik, a közigazgatási jogtudomány számára sem lehet érdektelen. Ugyanakkor a közigazgatási személyzeti politika egyes elemeit más jogág művelői is tanulmányozzák, vagyis nem csak a közigazgatási jogtudomány és a közigazgatás-tudomány vallja magáénak.

A közigazgatás része a közszolgálatnak. Következik ebből, hogy a kettő nem azonos. A *közszolgálat tágabb fogalom,* mint a közigazgatás, és ebből adódóan a közszolgálati dolgozók köre szélesebb, mint a közigazgatási dolgozóké. Közszolgálatnak tekinthető az állammal sajátos munkavégzésre irányuló jogviszonyban állókra irányuló jogi szabályozás, amely összetett, és amit a közigazgatási jogi szabályozás nem fed le. A *legtágabb értelemben* vett közszolgálatnak része az állami közhatalom gyakorlásában részt vevő valamennyi szervezet, így a rendészeti szervek, bíróságok, ügyészség stb. Ez a megközelítés kétségkívül vitatható, ezért szűkítve a közszolgálat fogalmát, azt a végrehajtó hatalom szervei által foglalkoztatottak körére korlátozzuk. Tehát a közszolgálat elméleti fogalmától a közszolgálat a gyakorlatban elválik.

---

[1] Magyary Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás.* Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. 425.

A hatályos magyar jogi szabályozás sem könnyíti meg az eligazodást, mert közszolgálati jogviszonynak kizárólag a köztisztviselők jogviszonyát tekinti. A többi közigazgatási dolgozó jogállását több, különböző elnevezéssel illeti, és külön törvényben szabályozza a közalkalmazottak, valamint a *rendvédelmi szerveknél* dolgozók jogállását *szolgálati viszony,* illetve szolgálati jogviszony néven.[2] Érdemes figyelembe venni a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló törvény azon rendelkezését, amely – törvény, illetve jogszabály eltérő rendelkezésének hiányában – kizárja a törvény alkalmazhatóságát a honvédség, a nemzetbiztonsági szolgálatok és a fegyveres biztonsági őrség szerveire; a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó közszolgáltatások ellátására – polgármesteri hivatalban – foglalkoztatottakra; a közfoglalkoztatás keretében foglalkoztatottra, valamint az egyszerűsített foglalkoztatás céljára létesített munkaviszonyban foglalkoztatottra, illetve alkalmi munkára irányuló egyszerűsített foglalkoztatás keretében foglalkoztatott munkavállalóra. A jogi szabályozás maga erősíti meg, hogy a pozitív jog nem minden közigazgatási szerv dolgozóját, illetve nem minden közigazgatási feladatot ellátó munkavállalót tekint közigazgatási dolgozónak.

1. A személyzet jogállása a közigazgatásban

A közigazgatás személyi állományára vonatkozó egyik alapkérdés, hogy indokolt-e a közhatalom gyakorlásában részt vevő közigazgatási dolgozók munkaviszonyának sajátos közjogi, ezen belül közigazgatási jogi szabályozása. Amennyiben nem, akkor a versenyszférában és a közszférában dolgozók foglalkoztatásának szabályai azonos jogi rezsim, a munkajog szabályai alá esnek megkülönböztetés nélkül. Ezt nevezik *asszimilációs rendszernek.* A *differenciált rendszert* ezzel szemben azon elgondolás szerint alakítják ki, hogy a közhatalom gyakorlásában részt vevő alkalmazott és így a közigazgatási dolgozó jogállását is speciális joganyagnak kell szabályoznia. Ennek magyarázata, hogy a közigazgatási alkalmazott munkája speciális, amelynek eredményes ellátása érdekében – többek között azért, mert a munkavégzés ellátása során közhatalmi jogosítványokat alkalmaz, és döntései kikényszeríthetők – a versenyszféra dolgozóihoz viszonyítva *többletjogosítványokkal* kell felruházni, amelyek ellentételezéseként *többletkötelezettségek* terhelik. A differenciált rendszerek fontos tulajdonsága tehát a közjogias, zárt jogi szabályozás a munka világához képest. A differenciált rendszerben további kérdés, hogy valamennyi közigazgatási dolgozó jogállása speciális-e, vagy csupán a közhatalom gyakorlásában közvetlenül és ténylegesen részt vevő alkalmazottaké. Az egyik lehetséges válasz, hogy nem indokolt a közigazgatásban alkalmazott fizikai dolgozók és az ügyviteli feladatokat ellátó alkalmazottak speciális, a tisztviselőkével azonos jogállása. A magyar hatályos szabályozás ezt a megoldást követi.

A differenciált rendszert megalapozza továbbá, ha a közigazgatási jog fogalmából indulunk ki, miszerint ez a szabályozás a közigazgatásra vonatkozó jog része. A közigazgatásnak a személyzet az egyik elválaszthatatlan eleme, és az erre vonatkozó jog

[2] A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény. Érdekesség, hogy a törvény címében a *szolgálati jogviszony* kifejezés jelenik meg, amit a törvény szövege expressis verbis *szolgálati viszony* kifejezésre rövidít.

a közigazgatásra vonatkozó jog, tehát a közigazgatási jog része kell, hogy legyen. A közigazgatási tisztviselő sajátos jogállása azonban nemcsak azt jelentheti, hogy sajátos, a munkajogtól különböző normaanyag alapján végzi a munkáját, hanem az is szempont, hogy jogviták, *jogsérelem esetén* milyen fórumhoz tud fordulni. A kérdést konkretizálva, közigazgatási bíróság vagy rendes bíróság döntsön-e a közigazgatás és a közigazgatási tisztviselő jogvitájában. Vannak országok, ahol a közigazgatási személyi állományra vonatkozó joganyagot következetesen a közigazgatási jog normaanyagának tekintik, és a jogviták eldöntésére kizárólag a közigazgatási bíróságnak van jogosultsága, mint például Franciaországban. Az ezzel szemben álló angolszász felfogás is következetes, amely – ahogyan a II. fejezetben kifejtettük – tagadja a speciális normaanyag és a külön bíráskodás létjogosultságát. A rendszerváltáskor Magyarországon is megnyílt annak lehetősége, hogy valamelyik modell közül következetesen az egyik érvényesüljön. A kérdés a jogi szabályozás területén viszonylag hamar eldőlt a munkajogtól elkülönült speciális normaanyag megalkotásával. Ennél nagyobb problémát okozott azonban a jogorvoslati fórum kijelölése, mert ebben napjainkig sem sikerült következetes megoldást kialakítani még a bírósági szervezet átalakítása ellenére sem. A bizonytalanságnak alapot adhat az is, hogy széles körben elterjedt az a nézet, amely szerint a közigazgatási tisztviselő jogviszonya a munkajog szabályozási körébe tartozik, nem a közjogéba. A vitát nem dönti el, de lényeges szempont, hogy a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény a munkajog elsődleges forrását, a munka törvénykönyvét jelöli meg a közigazgatási tisztviselőkre vonatkozó speciális joganyag kiegészítő szabályozásaként.[3] Ezzel érvelhetnek tehát azok, akik azt a nézetet vallják, hogy a közigazgatási tisztviselők foglalkoztatásának szabályozása a munkajog része azzal, hogy a speciális szabályoknak elsődlegessége van.

A személyzet jogállásának további alapkérdése, hogy *mi alapozza meg, mi hozza létre* a közigazgatási tisztviselő – munkavégzésre irányuló, másképpen fogalmazva szolgálat ellátására irányuló – *jogviszonyát.* A két lehetséges válasz erre a kérdésre: *kétoldalú szerződés vagy egyoldalú akaratkijelentést* megtestesítő jogszabály, illetve egyedi döntés. A másik alapkérdés, hogy ez a jogviszony *magánjogi vagy közjogi szabályozás* alá esik-e. Országonként változó, hogy milyen választ adnak ezekre a kérdésekre, és ennek megfelelően hogyan alakítják ki a közigazgatás személyi állományára vonatkozó joganyagot. A két lehetséges megoldás közül az egyik a közérdek primátusából kiindulva próbál megfelelni a közigazgatással és a közszolgálattal szemben támasztott követelményeknek. Ilyen közigazgatással szemben támasztott követelmény *a közszolgáltatások ellátásának folyamatossága* és a közszolgáltatások biztosítása során a *változó társadalmi igényekhez való alkalmazkodás.* Könnyebb megfelelni ezeknek a követelményeknek, ha a közigazgatás személyzete, pontosabban a személyzeten belül azok a tisztviselők, akik a közhatalmat képviselik, közjogi szabályozás hatálya alá tartoznak, amely jellegénél fogva lehetővé teszi a közérdek érvényesítését és ezen keresztül a szolgálatadó – a közigazgatás és végső soron az állam – érdekének az elsőbbsége biztosított. A közigazgatás vagy a kormányzat akár a folyamatosság követelményéből, akár a változásokból adódó igényeknek történő megfelelést egyszerűbben tudja biztosítani, ha a jogviszonyt egyoldalúan – jogszabályalkotással vagy egyedi döntésekkel – jogosult alakítani. Szemben a magánjogi szerződésen alapuló

[3] A Kttv. 258. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási szervnél foglalkoztatott munkavállalókra a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény rendelkezéseit az e §-ban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

szolgálattal, ha a szolgálat és így a munkavégzés feltételeit az állam jogszabályban egyoldalúan határozza meg, akkor ez biztosítja számára, hogy a jogviszonyt a közszolgálat igényeinek megfelelően hozza létre, módosítsa vagy szüntesse meg, illetve feltételein változtasson. Következik az eddig leírtakból, hogy ebben a rendszerben a közigazgatási tisztviselők jogállása nagymértékben különbözik a magánvállalatok alkalmazottainak jogállásától. Mindezek ellenére még azokban az országokban sem, ahol ezt a modellt követik, hozza létre az állam egyoldalúan valamennyi közigazgatási dolgozó jogállását, amiből következik, hogy ismert a szerződéssel – megbízással – történő alkalmazás intézménye is. Ebben az esetben a szerződéssel alkalmazottak kiegészítik a kinevezett tisztviselői állományt. Következésképpen napjainkban elterjedt egy harmadik, vegyesnek nevezhető rendszer, amelyben mind a két típusú közigazgatási dolgozó megtalálható, akik közül az egyik dominál és meghatározza a rendszer karakterét, és jogállása ezért különleges. Ez a különleges jogállás eltér a munkajogi szabályozás alá tartozó munkavállaló jogállásától, és egyben eltér a közigazgatás által szerződéssel foglalkoztatott nem tisztviselői állománytól. Összefoglalva az eddig leírtakat, tehát a modern közigazgatási rendszerekben találunk közjogi szabályozás szerint, kinevezés alapján dolgozó tisztviselőket, valamint olyan alkalmazottakat, akiket a közigazgatás szerződéssel alkalmaz. Az utóbbiaknak további két típusa lehet: jogviszonyuk eshet közjogi vagy magánjogi szabályozás alá, de egyik esetben sem élvezik ugyanazt a státust, mint a közigazgatási tisztviselők.

Azokban az országokban, ahol a közigazgatási dolgozók jogállása abból adódóan sajátos, hogy közjogi szabályozás hatálya alá esik, meg kell különböztetni a közigazgatási tisztviselőt – és annak sajátos jogállását – az egyéb, rendszerint szerződéssel alkalmazott közigazgatási dolgozótól. A közigazgatási tisztviselőt *a közigazgatás* vagy valamelyik közigazgatási szerv – tehát a közigazgatási jogalanyisággal rendelkező szerv – *alkalmazza.* Van olyan felfogás is, amely egy munkaadót jelöl meg, az államot. E nézet szerint egy egységes jogalany, az állam adja a szolgálatot. Más nézet a szolgálatadó államot mint jogalanyt megkülönbözteti a helyi önkormányzatoktól és a közszolgáltatások biztosítására létrehozott, bizonyos önállósággal rendelkező közintézetektől, illetve közvállalatoktól.[4] Ettől is eltér az a megoldás, amikor minden közigazgatási szerv önállóan maga dönt a tisztviselők alkalmazásáról és nevezi ki őket. A közigazgatási tisztviselő egy hierarchikus rendszerbe beosztva, alá-fölé rendeltségi viszonyban, valamilyen rangban kinevezve végzi a munkáját. A közigazgatási tisztviselő jogállásának további jellemzője a *folyamatosság,* ami kétféle értelemben is jellemzi a közigazgatási tisztviselő jogállását. Egyfelől folyamatos a tisztség betöltése, vagyis *határozatlan időre* szól. Másfelől folyamatos az alkalmazás, vagyis *nem egy munkafeladatot* kell elvégezni, ami akár éveken át is tarthat, de meg is szűnhet, hanem egy olyan szolgálatot, amelynek szükségessége hosszú távon megkérdőjelezhetetlen. Szükséges hangsúlyozni, hogy a magyar szabályozás nem ezt a modellt követi.

Az előző modelltől eltérően, más országokban ismert a közigazgatási tisztviselők két kategóriájának megkülönböztetése azon az alapon, hogy munkájuk végzése során *közhatalmat gyakorolnak*-e és ennek keretében szuprematív aktusokat bocsátanak-e ki a közhatalom nevében, vagy ettől eltérően, munkájuk lényegét a szolgáltató tevékenység adja, tehát közhatalmi jelleg nélküli *közszolgáltatás* biztosításában vesznek részt. Ez a megoldás mint

[4] A francia jogirodalom ezt a felfogást vallja magáénak. Vesd össze Laubadère, André de – Venezia, Jean-Claude – Gaudemet, Yves (1999): *Droit administratif.* Paris, L.G.D.J. 324.; és Waline 2008. 55.

elvi alap a magyar jogi szabályozástól sem idegen, amennyiben a mérföldkőnek tekinthető, kezdeti, 1992. évi törvényi szabályozás e szempont szerint külön szabályozta a köztisztviselők és a közalkalmazottak jogállását. Az előbbi kategória azóta több változáson ment keresztül, és széttöredezett, azonban a közalkalmazottakra vonatkozó törvény e tekintetben nem változott.

2. A közigazgatás személyzetére vonatkozó joganyag

Az eddigi elméleti fejtegetések ismeretében lehetséges és szükséges meghatározni, hogy kiket tekintünk közigazgatási dolgozónak a hatályos jogi szabályozás alapján, és hogyan lehet *csoportosítani* a közigazgatási dolgozókat. A közigazgatási dolgozók egyik csoportját a *közszolgálati tisztviselők* képezik, akiknek jogállását a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCIX. törvény szabályozza. A közszolgálati tisztviselő fogalma maga is összetett kategória, amelyet az alábbi, különböző jogállású közigazgatási dolgozók alkotnak: *kormánytisztviselő* és *kormányzati ügykezelő,* valamint *köztisztviselő* és *közszolgálati ügykezelő.* A kormánytisztviselők az államigazgatásban dolgoznak mint a törvényben meghatározott államigazgatási szervek feladat- és hatáskörében eljáró vezetők és ügyintézők, ide nem értve a legmagasabb szinten dolgozó állami vezetőket, akik jogállására később szükséges lesz kitérni. Ugyanakkor nem minden ilyen államigazgatási tisztviselő kormánytisztviselő. A törvény által meghatározott *államigazgatási szervek, ahol kormánytisztviselők dolgoznak* az alábbiak: minisztérium; kormányhivatal; központi hivatal; a kormányhivatal és a központi hivatal területi, helyi szerve; a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv; a rendőrség; a büntetés-végrehajtás és a hivatásos katasztrófavédelemi szerv központi, területi és helyi szervei. A kormánytisztviselő fogalmát maga a törvény határozza meg mint az adott államigazgatási szerv feladat- és hatáskörében eljáró *vezető és ügyintézőt,* aki előkészíti a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre, illetve – felhatalmazás esetén – a döntést kiadmányozza.[5] Az eddig leírtakból következik, hogy a felsorolt szervek állományában nem csak kormánytisztviselők dolgoznak. Egyrészt a minisztériumokban találunk állami vezetőket, akik állami vezetői szolgálati jogviszonyban vannak, másrészt a törvény rendelkezik – a szintén az államigazgatás felsorolt szerveinél foglalkoztatott – *kormányzati ügykezelők* jogállásáról. A kormányzati ügykezelő az államigazgatási szerveknél közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti tevékenység gyakorlásához kapcsolódó ügyviteli feladatot lát el. Végül alkalmaznak az államigazgatásban *fizikai alkalmazottakat* is, azonban őket sem kormánytisztviselő, illetve ügykezelő jogállásban. A fizikai alkalmazottak munkájukat nem a speciálisnak tekinthető közigazgatási (közszolgálati jog) szabályai, hanem a munkajog szabályai szerint végzik. A kormánytisztviselő és a kormányzati ügykezelő *kormányzati szolgálati jogviszonyban* áll.

A közszolgálati tisztviselők másik csoportját a *köztisztviselők* és analóg módon a *közszolgálati ügykezelők* alkotják. A köztisztviselő és a közszolgálati ügykezelő jogviszonyát a törvény *közszolgálati jogviszonynak* nevezi. A köztisztviselők olyan közigazgatási

[5] Kivételt képez ez alól, ha ezt a tevékenységet a rendvédelmi feladatokat ellátó szervnél más jogviszonyban álló személy végzi.

tisztviselők, akik nem a Kormány irányítása alatt működő közigazgatási szerveknél dolgoznak. Következésképpen köztisztviselő a helyi önkormányzat, az autonóm államigazgatási szerv és az önálló szabályozó szerv feladat- és hatáskörében eljáró vezető és ügyintéző, aki előkészíti a közigazgatási szerv feladat- és hatáskörébe tartozó ügyeket érdemi döntésre, illetve – felhatalmazás esetén – a döntést kiadmányozza. Szükséges pontosítani, hogy a helyi önkormányzat a helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hivatalát, közterület-felügyeletét, a közös önkormányzati hivatalt jelenti azzal, hogy sem a polgármester, sem az alpolgármester nem köztisztviselő, jóllehet a törvény egyes rendelkezései rájuk is vonatkoznak.

A törvény a köztisztviselőket alkalmazó szervek körén belül *nem csak közigazgatási szerveket* nevez meg. Köztisztviselőket is alkalmaz, pontosabban az igazgatási apparátusa köztisztviselőkből áll a Köztársasági Elnöki Hivatalnak, az Országgyűlés Hivatalának, az Alkotmánybíróság Hivatalának, az Alapvető Jogok Biztosa Hivatalának, az Állami Számvevőszéknek, a Magyar Tudományos Akadémia Titkárságának, a Magyar Művészeti Akadémia Titkárságának, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltárának, az Országgyűlési Őrségnek és a Nemzeti Emlékezet Bizottsága Hivatalának. Anélkül, hogy ennek okait lehetőség lenne kifejteni, itt csupán arra szükséges rámutatni, hogy a közigazgatás és a közszolgálat fogalmak tartalmilag nem teljesen fedik egymást. További következtetés, szintén bővebb kifejtés nélkül, hogy az önkormányzati dolgozók jogviszonyának törvényi elnevezése – közszolgálati jogviszonyként – sem következetes (már csak amiatt sem, hogy a törvényi terminológiából adódóan közszolgálati tisztviselőnek kell nevezni a kormánytisztviselőt is). Összegezve az eddig leírtakat, a kormánytisztviselők és a kormányzati ügykezelők, valamint a köztisztviselők és a közszolgálati ügykezelők – együtt közszolgálati tisztviselők – jogállására vonatkozó szabályok egy része azonos, amit a közös szabályok, vagyis a törvény II. fejezete mutat. E közös szabályokon túlmenően a törvény külön fejezetekben szabályozza az alkalmazottak különböző kategóriáira vonatkozó speciális szabályokat.

A közigazgatási dolgozók másik nagy csoportját alkotják az *állami tisztviselők*. Jogállásukat az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. törvény szabályozza, amely törvény hatálya a fővárosi és megyei kormányhivatalok állami tisztviselőinek és állami ügykezelőinek állami szolgálati jogviszonyára terjed ki. A 2016. évi LII. törvény nem határozza meg az állami szolgálati jogviszonyra vonatkozó valamennyi részletszabályt. Háttérjogszabályként alkalmazandó a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCIX. törvény, valamint az annak felhatalmazása alapján kiadott rendeletek szabályai, de a törvény maga meghatározza, hogy a közszolgálati tisztviselők jogállását szabályozó törvénynek melyek azok a rendelkezései, amelyeket az állami szolgálati jogviszonyra egyáltalán nem lehet alkalmazni. Ennek megfelelően például eltérnek az állami tisztviselők illetményére, a közigazgatásba történő belépésükre, illetve a bent maradásukra (közigazgatási alapvizsga és szakvizsga) és az előmeneteli rendszerre vonatkozó szabályok. Megalapozottan feltételezhető lenne, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetője a kormánymegbízott is állami tisztviselő jogállásában van. Ennek ellenére jogállását – a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló – 2010. évi CXXVI. törvény eltérően szabályozza, és a kormánymegbízottra vonatkozó speciális

szabályoknak a hátterét a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló törvény kormányzati szolgálati jogviszonyra vonatkozó rendelkezései képezik.

A közigazgatás és a politika sajátos kapcsolatából adódóan a közigazgatásban vannak olyan alkalmazottak, illetve dolgoznak olyan személyek, akik munkája tipikusan nem a végrehajtás, ami az igazgatási tevékenység lényege, hanem sokkal inkább azoknak a döntéseknek a meghozatala, amely döntéseket a tisztviselők, az igazgatási apparátus végrehajt. Ezek a döntések részben politikai döntések, részben szakmai döntések, utóbbiak közül is azonban a legmagasabb szintű szakmai döntések. A kérdést másfelől megközelítve, szükséges elválasztani a közigazgatást mint végrehajtást és igazgatási tevékenységet a kormányzástól, tehát a politikától. A modern államokban ennek a kettéválasztásnak a személyzeten belül is érvényesülnie kell. Ezért széles körben elterjedt az a megoldás, hogy a határozatlan időre kinevezett, munkáját hivatásszerűen végző közigazgatási tisztviselők jogállását megkülönböztetik a politikai funkciót – esetleg csak időlegesen és választás alapján – betöltő, *politikai szempontok szerint kinevezettekétől*. A szakma és a politika ilyetén elválasztását a különböző országok különböző formában próbálják a jogi szabályozásban megjeleníteni. Jellemző, hogy minden modern államban különbözik a politikai vezetők és a magas beosztású közigazgatási szakmai vezetők jogállása, a kettéválasztás konkrét jogi megoldása azonban sokszínű. A jogi szabályozás kialakításakor szempont, hogy a közigazgatás képes legyen megtartani a legmagasabban kvalifikált, legkiválóbban képzett felsővezetői állományát, és az ne legyen kitéve a politika állandó változásainak. Ennek érdekében számos országban úgynevezett *főtisztviselői kart* hoztak létre, amelynek a jogállása különbözik a közigazgatási tisztviselőkétől.[6] Magyarországon a jogi szabályozás e tekintetben sajátos. A törvényi szabályozás kiemeli az központi államigazgatási szerveknél foglalkoztatottak közül a legmagasabb beosztásban dolgozó vezetőket, az állami vezetőket. Az *állami vezetők* jogállását a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény szabályozza. Állami vezetők a miniszterelnök, a miniszter, az államtitkár, a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár. Az állami vezetők két további csoportra bonthatók. A miniszterelnök, a miniszter és az államtitkár *politikai vezető,* ezzel szemben *szakmai vezető* a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár. A politikai vezető tevékenységét *állami vezetői szolgálati jogviszony* keretében látja el. Az állami vezetői szolgálati jogviszony szabályait elsődlegesen az Alaptörvény és a 2010. évi XLIII. törvény szabályozza. Azokban az esetekben, amelyeket e törvény nem rendez, a kormányzati szolgálati jogviszonyra vonatozó szabályok szerint kell eljárni. A szakmai vezető kormányzati szolgálati jogviszonyban áll. A magyar jogi szabályozás tehát az általánosnak tekinthető kormánytisztviselői és állami tisztviselői körből kiemeli az állami vezetőnek nevezett, valójában a kormányzati munkát végző legmagasabb szintű vezetőket azzal, hogy a szakmai vezetők jogállása – hangsúlyozni szükséges, hogy jogi síkon – lényegében nem tér el a kormánytisztviselők jogállásától, még akkor sem, ha a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvénynek külön fejezete az általánostól eltérő rendelkezéseket határoz meg a szakmai vezetők kormányzati szolgálati jogviszonyára. A központi közigazgatáshoz analóg módon a helyi közigazgatásban is vannak a tisztviselői kartól különálló jellemzően választott politikai

[6] Lásd erről Linder Viktória (2004): Főtisztviselők a világ közszolgálataiban, főtisztviselők a magyar közszolgálatban – de lege ferenda. *Magyar Közigazgatás,* 54. évf. 5. sz. 268–288.

vezetők, akik jogállását nem az általános szabályozás határozza meg. A helyi önkormányzatoknál tisztséget betöltő *polgármester és alpolgármester* jogállását a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény határozza meg, de találunk a polgármesterre és az alpolgármesterre vonatkozó speciális szabályokat a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvénynek egy önálló – a VII/A. fejezetében is.

A közigazgatásban, illetve a közigazgatáshoz szorosan kötődő kormányzásban nemcsak a legfelső vezető szinteken találunk olyan, a politikához kötődő elemeket, akik megbízatása – különösen az életpályát kínáló tisztviselői kinevezéshez képest – időleges. A közigazgatás legfelsőbb szintjén működő politikusok munkáját közvetlenül segítő munkatársak megbízatása határozott időre szól, jellemzően kötődik azon politikai tisztség betöltőjéhez, akinek a munkáját segítik. Több száz – nagyobb államokban több ezer – olyan közigazgatási dolgozó működik, akiknek megbízatása egy politikai vezető vagy a *politikai vezetés megbízatásához kötődik.* Természetszerű, hogy jogállásukra, jóllehet közigazgatási tisztviselők, mégis a közigazgatási tisztviselőkétől *eltérő szabályok* vonatkoznak. Ez elsősorban abban jelenik meg, hogy a közigazgatási apparátusba, annak hierarchikus rendjébe betagozódnak, de beillesztésük csak időleges. A magyar jogi szabályozás, azon belül is a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény lehetővé teszi, hogy egyes kormánytisztviselőket *politikai tanácsadó* és *politikai főtanácsadó* munkakörben foglalkoztassanak a minisztériumokban. A politikai főtanácsadói és a politikai tanácsadói munkakörben dolgozó alkalmazott a politikai vezetők – így a miniszterelnök, a miniszter vagy az államtitkár tevékenységéhez közvetlenül kapcsolódó –, valamint a Kormány döntéseinek előkészítéséhez közvetlenül kapcsolódó feladatokat lát el.[7] A kinevezés határozott időre, a miniszterelnök, a miniszter vagy az államtitkár megbízatásának idejére, vagy a megbízatás megszűnése esetén a miniszterelnök, a miniszter vagy az államtitkár hatáskörgyakorlása idejére szól. Ehhez hasonlóan a helyi önkormányzat képviselő-testülete – a községi önkormányzat kivételével – *önkormányzati főtanácsadói, önkormányzati tanácsadói* munkaköröket hozhat létre a képviselő-testület hivatalában a képviselő-testület és bizottságai döntésének előkészítéséhez, illetve a polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke tevékenységéhez közvetlenül kapcsolódó feladatok ellátására. Az önkormányzati főtanácsadói, önkormányzati tanácsadói kinevezés a polgármester, a képviselő-testület és bizottsága megbízatásának, illetve feladata ellátásának idejére szól.

A közigazgatási dolgozó fogalma attól függően határozható meg, hogy magának a közigazgatásnak a fogalmát hogyan határozzuk meg. Az eddig leírtakból kiderül, hogy a közigazgatási szerveknél foglalkoztatott, különböző jogállású alkalmazottak szűk vagy tág értelmezés szerint nevezhetők közigazgatási dolgozónak. A szűk értelmezés a közigazgatásban betöltött funkció alapján kizárólag az igazgatási munkát végző állományt, az apparátust tekinti közigazgatási dolgozónak. Tágabban értelmezve, azonban minden, a közigazgatással jogviszonyban álló személyt – így a politikai kinevezetteket és a politikai vezetőket is – a közigazgatás személyzetéhet kell sorolni. Az eddigi fejtegetések abból indultak ki, hogy kik dolgoznak közigazgatási szerveknél, tehát a közigazgatás fogalmát *szervezeti szempontból* határolták le. Ha a közigazgatás fogalmát *funkcionálisan* határozzuk meg, akkor a közigazgatási feladatot ellátó személyek, vagyis a közigazgatási

[7] Linder Viktória (2008): A közigazgatás személyi állománya. In Kilényi Géza szerk.: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve.* Budapest, Complex. 303–376.

dolgozók személyi köre is másképp alakul. Eszerint tehát közigazgatási dolgozó az, aki a munkavégzésével *közigazgatási feladatot lát el.* Ebbe beletartoznak azok a közszolgáltatások is, amelyek megszervezéséért a közigazgatás, illetve egyes, jogszabályban kijelölt közigazgatási szervek a felelősek, ám a közszolgáltatás biztosítására a felelősként kijelölt, hierarchikus hivatali szervezetben működő közigazgatási szervek maguk nem alkalmasak. E gondolatmenetnek lényeges eleme, hogy közigazgatási szerv az, amit a jogi szabályozás annak minősít. Következésképpen számos alkalmazott, valójában a közigazgatási szerveknél alkalmazott tisztviselőknél sokkal több alkalmazott munkájának lényegi eleme, hogy valamilyen közszolgáltatást nyújt. Aligha tévedés tehát őket is közigazgatási dolgozónak minősíteni, ha nem a jogi szabályozásban, akkor dogmatikai szempontból. Ennek a szemléletnek a létjogosultságát külföldi példák igazolják. Számos ország statisztikailag több milliós közigazgatási tisztviselői létszáma – azon túl, hogy lakosságszámuk is magas – azzal magyarázható, hogy ezeknek az országoknak a jogi szabályozása közigazgatási dolgozónak tekinti azokat az alkalmazottakat, akik munkájuk során nem vesznek részt közvetlenül a közhatalom gyakorlásában, nem hoznak államilag kikényszeríthető döntéseket, ám közigazgatási feladatokat látnak el azzal, hogy humán vagy gazdasági közszolgáltatások megszervezésében és biztosításában vesznek részt. Így része az angol közigazgatásnak a National Health System, és így közigazgatási tisztviselő *(fonctionnaire)* Franciaországban nemcsak a minisztériumi vagy a helyi önkormányzati hivatali dolgozó, hanem a közoktatásban vagy a felsőoktatásban alkalmazott tanár vagy a közegészségügyben alkalmazottak is.

A közszolgáltatások biztosításában részt vállaló, közhatalmat nem közvetítő alkalmazotti kör Magyarországon – az 1992. évi törvényalkotáskor – azonban kimaradt a köztisztviselők köréből, akik akkor a közigazgatási dolgozók egyetlen kategóriájaként „a" közigazgatási dolgozók voltak. A közszolgáltatások biztosításában jelentős szerepet vállaló, de a jogi szabályozás szerint közigazgatási szervnek nem minősülő szervezetek jogállásukat tekintve tipikusan *állami és helyi önkormányzati költségvetési szervek.*[8] Az állami és a helyi önkormányzati költségvetési szerveknél, tehát a közintézeteknél foglalkoztatott dolgozók munkájának meghatározó jellemvonása nem a közhatalom gyakorlása, hanem a közszolgáltatások biztosítása. Ez a személyi kör Magyarországon a *közalkalmazott.* A közigazgatási szervek által fenntartott, közszolgáltatásokat nyújtó közintézetek – tehát állami és önkormányzati költségvetési szervek – személyi állományának, vagyis a közalkalmazottaknak a jogállását a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény szabályozza. A közalkalmazottakat a magyar jogi gondolkodás, elsősorban a jogi szabályozás jellegéből adódóan, jellemzően nem tekinti közigazgatási dolgozónak. Ez mindenekelőtt azt jelenti, hogy a közalkalmazotti jogállással nem járnak együtt azok a többletjogok és többletkötelezettségek, mint amelyek részei a közszolgálati tisztviselő vagy az állami tisztviselő jogviszonyának, és nagyon leegyszerűsítve közelebb állnak a munkajoghoz. Ezt az érvelést igazolja, hogy a két irányadó törvény a közszolgálati tisztviselők és az állami tisztviselők jogviszonyát olyan jogviszonyként definiálja, amely alapján a munkavégzéssel szükségszerűen együtt

[8] Itt szükséges megjegyezni, hogy logikailag természetesen a közigazgatási szervek is költségvetési szervek, de a jogi szabályozás szerint mégsem tartoznak e fogalomkörbe azzal, hogy a közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény az „állami és a helyi önkormányzati költségvetési szerv" fogalmat alkalmazza, az államháztartásról szóló törvény a tágabb, „költségvetési szerv" kategóriát.

járó kötelezettségeken és jogosultságokon túlmenően mindkét felet *többletkötelezettségek terhelik, és jogosultságok illetik meg.* Szükségszerű eleme még mind a két törvényi definíciónak, hogy ez a jogviszony az állam és az állam nevében foglalkoztatott tisztviselő között jön létre a köz szolgálatára munkavégzés – illetve az állami tisztviselők esetén foglalkoztatás – céljára. A törvényi szabályozás tehát expressis verbis kimondja azt, hogy a jogviszony a munkavégzés céljából jön létre, azonban *különleges,* ami a tartalmát alkotó többletjogokból és többletkötelezettségekből ered. Ezek a tartalmi elemek, amelyek speciálissá teszik a közszolgálati tisztviselő és az állami tisztviselő jogviszonyát, hiányoznak a közalkalmazotti jogviszonyból – és természetesen a munkajogviszonyból is.

Azzal egyidejűleg, hogy a közigazgatási dolgozókra vonatkozó speciális szabályokat nem lehet alkalmazni több százezer közigazgatási feladatot ellátó közalkalmazottra, bizonyos nem közigazgatási alkalmazottak szűk körére ezzel szemben lehet. A közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló törvény ugyanis kiterjeszti a törvény hatályát, és ezért közszolgálati jogviszonyban dolgoznak a Köztársasági Elnöki Hivatal, az Országgyűlés Hivatala, az Alkotmánybíróság Hivatala, az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, az Állami Számvevőszék, a Magyar Tudományos Akadémia Titkársága, a Magyar Művészeti Akadémia Titkársága, az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára, az Országgyűlési Őrség és a Nemzeti Emlékezet Bizottságának Hivatala *köztisztviselői és közszolgálati ügykezelői.* Egyértelmű, hogy ezek *nem közigazgatási szervek,* ennek ellenére hivatali alkalmazottaik azonos jogállásban, köztisztviselőként dolgoznak közszolgálati jogviszonyban. Ez a pragmatikus megoldás – jelesül nem szükséges e szervek igazgatási állományának jogállását külön törvényekben szabályozni – rámutat egy lényeges dogmatikai kérdésre. Eszerint a magyar közigazgatási jogi szabályozásban *a közszolgálat és a közszolgálati dolgozó* fogalma *nem azonos a közigazgatással, illetve a közigazgatási dolgozó* fogalmával.

3. A közszolgálat

Vannak államok, amelyek a magyar szabályozástól eltérően a közszolgálati jogot egy *egységes,* átfogó *közszolgálati törvényben* szabályozzák, amely kiterjed minden közigazgatási dolgozóra, tehát a funkcionális értelemben vett közigazgatásban dolgozókra is. Ennek a modellnek jellemzője az *egységes közszolgálat,* amelyet a törvényi szabályozás közszolgálati kategóriákra oszt. A közszolgálaton belül pedig külön szabályok érvényesek a közigazgatásra, amelyet a jogi szabályozás további külön szabályozás alá tartozó területekre oszt. Ilyen területek lehetnek a közszolgálaton és a közigazgatáson belül például az államigazgatás, a helyi önkormányzati igazgatás és a közegészségügy. Ismert a közszolgálat szakmai alapon és állami szervek alapján történő testületekre való – korporatív – felosztása is. Így jönnek létre olyan korporációk, mint például a diplomáciai testület, prefektusi testület stb.[9] Sajnos a magyar közigazgatási jogtudomány még adós az egységes

[9] A modell mintaállama Franciaország azzal, hogy több követője is van. Erről részletesen lásd Linder Viktória (2014): *Nemzetközi trendek a közszolgálatban: Jogi szabályozás és emberi-erőforrásgazdálkodási megoldások.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 1–62.; és Linder Viktória (2008): *A magyar közszolgálati humánerőforrás-gazdálkodás nemzetközi összehasonlításban.* Budapest, Ecostat Government Institute for Strategic Research of Economy and Society. 1–82.

közszolgálat-fogalom kidolgozásával, ami többek között betudható a töredezett és következetlen jogi szabályozásnak is. Ennek további következménye, hogy a közszolgálat egyes területeinek megnevezése sem következetes a jogszabályi nyelvezetben, de bizonytalanság mutatkozik a jogtudományban is. Mindez pedig kihatással van az összehasonlító kutatásokra, azokat jelentősen megnehezíti.[10] Ha korábban megállapítottuk, hogy a közigazgatás szervezetére vonatkozó joganyag heterogén, több szintű és nehezen áttekinthető, akkor ez hatványozottan igaz a közigazgatás személyi állományára vonatkozó joganyagra.

A következetesség hiánya a hazai szabályozásban másutt is tetten érhető. A korábbi modellt felbontva, amelyben a helyi önkormányzat köztisztviselőket, az államigazgatás pedig kormánytisztviselőket foglalkoztatott, létrehozta az állami tisztviselői jogviszonyt. A szabályozás hatálybalépésének első lépcsőjében a járási hivatalokban dolgozó kormánytisztviselők jogviszonya változott át állami tisztviselői jogviszonnyá. Ezt követte a területi szint, vagyis a fővárosi és a megyei kormányhivatal. Ezzel az alkalmazottak vonatkozásában az államigazgatás kettészakadt, mert a központi államigazgatási szervek tisztviselői továbbra is kormánytisztviselők. Kettészakította ugyanakkor a helyi államigazgatást is, mert megyei kormányhivatalba nem integrált dekoncentrált szervek állománya maradt kormánytisztviselő.[11] A két jogviszony kettéválasztása ellenére is mind a kormánytisztviselők, mind az állami tisztviselők a Magyar Kormánytisztviselői Kar tagjai.[12]

A Magyar Kormánytisztviselői Kar elnevezés egy újabb terminológiai anomáliát tár fel. Ez a *közszolgálati etika* kérdésköre. A közigazgatási dolgozókkal szemben érvényesíthető jogi felelősségi formákat e tankönyv VII. fejezete tárgyalja részletesen. Az etikai felelősség a közigazgatásban dolgozókkal szemben érvényesülő nem jogi felelősségi forma. (Abból következően, hogy nem jogi felelősség, jogi tankönyvnek nem feladata részletesen tárgyalni, ezért csak érintjük.) Az etikai felelősség etikai vétség elkövetésekor áll be. Etikai vétséget követ el, aki megszegi az etikai szabályokat. Az etikai szabályok rendszere a közigazgatásban összetett. Elsősorban azokból a hivatásetikai alapelvekből és hivatásetikai részletszabályokból áll, amelyeket a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex foglal össze, de a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló 2011. évi CXCIX. törvény is tartalmaz etikai szabályokat. Az etikai szabályok *nem jogi normák.* Amennyiben egy cselekmény jogszabályt vagy abból eredő kötelezettséget sért, a jogi felelősség valamely formája áll be. A közszolgálati etika jelentősége abban áll, hogy nagy számban mutathatók ki olyan

---

10 Nehéz például a következetesen kimunkált francia *fonction publique* fogalmát közszolgálatnak fordítani, de legalábbis hosszas magyarázatot igényel, ha a magyar terminológia szerint a közszolgálati jogviszony kizárólag a köztisztviselők jogviszonyával azonosítja.

11 A törvény indokolásában megjelenik, hogy a járási szinten dolgozó kormánytisztviselők anyagi elismertségét kellett növelni. („Szakmai, közigazgatás-politikai és tudományos szempontból is megalapozott tehát ennek a szintnek a kiemelt és modellszerű kezelése és az életpálya-szabályozásban első helyre vétele. A járási szint kiemelése azt a felfogást mutatja, amely a közigazgatási első szintet tekinti a tevékenység fő helyszínének." – szól a törvényi indokolás) Nem vitatva a közigazgatási alkalmazottak anyagi megbecsülése növelésének a szükségességét, nehezen érthető, hogy ehhez miért kellett külön törvényt alkotni akkor, amikor a kormánytisztviselők illetménykiegészítése éppen azt a célt szolgálta addig is, hogy differenciálni lehessen a javadalmazást annak függvényében, hogy a tisztviselő az államigazgatás melyik szintjén teljesít szolgálatot. További kételyeket ébreszt az a közigazgatás-tudományi alaptétel, amely szerint a magasabb szinten teljesített szolgálat több felelősséggel, ezért magasabb illetménnyel jár.

12 Ezzel egyidejűleg a köztisztviselő nem tagja a Magyar Kormánytisztviselői Karnak – lásd Kttv. 226. § (3) bekezdése.

közösségellenes, közéleti anomáliák és torzulások, amelyek tételesen jogi szabályt nem sértenek, de nem kívánatosak a közigazgatásban. Az etikai normák funkciója a jogi normák kiegészítése, pontosítása. A jogi szabályozás számos esetben olyan bizonytalan tartalmú vagy határozatlan jogi fogalmakkal operál, amelyek lehetővé teszik a jogalkalmazó számára, hogy az adott helyzetnek megfelelő és az adott személyre szabott intézkedést hozzon. A jogalkalmazónak biztosított előnyből, tudniillik szubjektív megítélés lehetőségéből adódó rugalmas jogalkalmazásból azonban a közigazgatási dolgozó számára hátrány, valamint bizonytalanság is származhat. Így például a méltányosság, igazságosság, szokásos mértékű ajándék, alkalomhoz illő vagy rendezett öltözet stb. fogalmak jogszabályban történő alkalmazása kiegészítésre szorulhat. Ezért szükséges a minden esetre vonatkozóan egzakt módon és egységes tartalommal nem meghatározható jogszabályi kifejezések tartalmának pontosítása, kiegészítése az etikai normákkal. A Magyar Kormánytisztviselői Kart, a kormánytisztviselők – és 2016 óta az állami tisztviselők – önkormányzattal rendelkező, közigazgatási szakmai, érdekképviseleti köztestületét a közszolgálati tisztviselők jogállásáról szóló törvény hozta létre. A közszolgálat hivatásetikai részletszabályainak megalkotása a Magyar Kormánytisztviselői Kar törvényben meghatározott feladata, amelynek a Kormánytisztviselői Hivatásetikai Kódex elfogadásával tett eleget 2013-ban. A közszolgálati etika kifejezés, jóllehet a pozitív jogban nem jelenik meg, csak a jogirodalomban, mégiscsak azt erősíti, hogy a „közszolgálat" és a „közigazgatás" fogalmak pontos tartalmának meghatározása és pontos használata tekintetében a közigazgatási jogtudománynak van még tennivalója.

Felhasznált irodalom

Balázs István (2001): *A közigazgatás változásairól Magyarországon és Európában a rendszerváltástól napjainkig.* Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.

Laubadère, André de – Venezia, Jean-Claude – Gaudemet, Yves (1999): *Droit administratif.* Paris, L.G.D.J.

Linder Viktória (2008): *A magyar közszolgálati humánerőforrás-gazdálkodás nemzetközi összehasonlításban.* Budapest, Ecostat Government Institute for Strategic Research of Economy and Society. 1–82.

Linder Viktória (2014): *Nemzetközi trendek a közszolgálatban: Jogi szabályozás és emberi-erőforrásgazdálkodási megoldások.* Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 1–62.

Linder Viktória (2008): A közigazgatás személyi állománya. In Kilényi Géza szerk.: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve.* Budapest, Complex. 303–376.

Linder Viktória (2004): Főtisztviselők a világ közszolgálataiban, főtisztviselők a magyar közszolgálatban – de lege ferenda. *Magyar Közigazgatás,* 54. évf. 5. sz. 268–288.

Lőrincz Lajos (1986): *A személyzeti politika változásának szakaszai a magyar közigazgatásban 1945 után.* Kézirat.

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

Waline, Jean (2008): *Droit administratif.* Paris, Dalloz.

Vákát oldal

A Dialóg Campus Kiadó a Nemzeti Közszolgálati Egyetem könyvkiadója.

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

ISBN 978-615-5845-23-9 (nyomtatott)
ISBN 978-615-5845-24-6 (online)

ISSN 2560-0222

A közigazgatás a cselekvő állam, amely szakadatlanul működik. Működése jogilag szabályozott, illetve korlátozott. Működését, szervezetét, felépítését, alkotó elemeinek külső és belső kapcsolatrendszerét nem lehet megismerni és megérteni a közigazgatásra vonatkozó jogi szabályozás, valamint fogalomrendszerének ismerete és megértése nélkül.

Ez a könyv elsősorban a felsőoktatás, azon belül is a közigazgatási szakemberképzés számára készült. Ugyanakkor nemcsak a közigazgatási szakemberképzésben lehet hasznos, hiszen a közigazgatás és a közigazgatási jog ismerete – tekintettel a közigazgatás társadalmi szerepére, szinte állandó jelenlétére – más szakterületen tanulók vagy tevékenykedők számára is szükséges lehet. A könyv hasznos lehet továbbá a már a közigazgatásban dolgozó szakemberek számára, akár a továbbképzésükben, akár a munkájuk ellátása során.

A könyv a közigazgatási jog általános részének ismeretanyagát dolgozza fel. Elsősorban az elméleti képzést célozza segíteni, amiből következik, hogy a szerzők célja nem kizárólag a tételes jogi ismeretek átadása, hanem legalább ennyire a jogdogmatika megismertetése.

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

dialóg Campus

SZÉCHENYI 2020

Magyarország Kormánya

Európai Unió
Európai Szociális Alap

BEFEKTETÉS A JÖVŐBE