

Patyi András

A közigazgatási működés jogi alapjai



A magyar közigazgatás
és közigazgatási jog általános tanai
II. kötet

Dialóg Campus

INSTITUTIONES ADMINISTRACIONIS

Patyi András
A KÖZIGAZGATÁSI MŰKÖDÉS JOGI ALAPJAI

INSTITUTIONES ADMINISTRATIONIS
A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS ÉS KÖZIGAZGATÁSI JOG ÁLTALÁNOS TANAI
II. KÖTET

Sorozatszerkesztő:
Patyi András

Patyi András

A közigazgatási működés
jogi alapjai

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

A kötetet lektorálta:
Takács Albert

© Dialóg Campus Kiadó, 2017

© A szerző, 2017

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

1. Közigazgatási feladatok és funkciók	9
1.1. A közigazgatási funkciók és feladatok összefüggése a közigazgatás fogalmával	9
1.2. A közigazgatási funkciók történetisége, a hatalmi funkciók, jóléti rendészeti funkciók	13
1.3. Funkciók és feladatok a modern államban	16
1.4. Állami feladatok és közigazgatási feladatok	23
1.5. Közelítő leírás a magyar közigazgatás funkciórendszeréről	28
2. A közigazgatási tevékenységfajták alapjai	31
2.1. A közigazgatási tevékenységfajták fogalma	31
2.2. A tevékenységfajták alanyi (szervi) osztályozása	34
2.3. Az igazgatás módja szerinti osztályozás – a jogérvényesítés kérdései	37
2.3.1. A jogérvényesítés fogalma	40
2.3.2. A jogérvényesítés és a címzettek érdekei – a jogérvényesítés típusai	41
2.3.3. Ellenőrzés és szankció a jogérvényesülésben	48
2.3.4. Jogviszonyok a jogérvényesítésben és a nem jogi eszközök	50
2.4. A tevékenységben megnyilvánuló hatalom erőssége szerinti osztályozás	53
2.4.1. A hagyományos meghatározás az igazgatási hatalomgyakorlás kétféle jogi megoldására	53
2.4.2. A hierarchikus és a hierarchián kívüli igazgatás – a közigazgatási befolyás	55

3. Közigazgatási tevékenységfajták, szervezet és igazgatás	65
3.1. A hierarchikus és a hierarchián kívüli igazgatás megkülönböztetése jogállamban	65
3.2. A szervezeti és szervezeten kívüli igazgatás elhatárolása	67
3.2.1. Az igazgatási hatalom	70
3.3. A szervezeti tevékenység egyes formái – az irányítás	71
3.3.1. A vezetés	72
3.3.2. Az irányítás	73
3.3.3. Az irányítási jogi eszközei és formái	76
3.3.4. Az egyes irányítási típusok vázlatos áttekintése	82
3.4. A felügyelet mint a szervezeti igazgatás eszköze	83
3.5. Az ellenőrzés mint szervezeti tevékenység fogalma és érvényesülése	90
3.5.1. Az ellenőrzés mint a felügyelet és az irányítás része	91
3.5.2. A felügyelettől független ellenőrzés	92
3.6. A hatósági tevékenység „irányítása”	93
3.7. A belső igazgatás	94
3.8. Mellérendeltségi kapcsolaton alapuló tevékenység a közigazgatási szervezetben	95
3.9. A szervezeten kívüli igazgatás	97
3.9.1. Elhatárolás	97
3.9.2. A jogállami közigazgatás tevékenységi formája	98
3.9.3. Igazgatottak és igazgatási típusok	101
4. Közigazgatási cselekmény, aktus, határozat	105
4.1. Az aktusokról általában	106
4.2. Az aktusfogalom definitív használata az Alkotmánybíróság gyakorlatában	113
4.3. A közigazgatási aktus és a nem jogi hatású cselekmények	118
4.4. „Aktus” vagy „határozat”? A „közigazgatási határozatok” az AB gyakorlatában	126

4.5. A közigazgatási aktusfogalom néhány lényeges összetevője	138
4.6. Normatív és egyedi aktusok	146
4.7. A bírósági felülvizsgálat szerepe: materiális értelemben vett és formális értelemben vett jogi aktusok	150
5. A közigazgatási aktusok joghoz kötöttsége és a hibás aktusok	161
5.1. A jogi kötöttség hiánya és a diszkréció kérdése	161
5.2. A joghoz kötöttség fokozatai és alkotmányos keretei	164
5.2.1. Kötött aktusok	164
5.2.2. Döntési autonómiát hordozó aktusok	168
5.3. Az érdemi mérlegelés és a diszkréció	168
5.4. Az eljárási természetű mérlegelés	175
5.5. A méltányosság	177
5.6. Az aktusokkal szembeni általános törvényességi követelmények	180
6. A közigazgatási jogviszonyok	185
6.1. Aktus versus jogviszony	185
6.2. A jogviszony fogalma és sajátosságai	189
6.3. A jogképesség, jogalanyok, tartalom	192
6.4. A közigazgatási jogviszony létrejötte és változásai – jogi tények	194
6.5. A közigazgatási jogviszonyok csoportosítása	196
6.6. A mellérendeltségi jogviszonyok – közigazgatási szerződések	199
6.6.1. Általában	200
6.6.2. Önkormányzatoknál	202
6.6.3. A hatósági szerződések	203
6.7. Anyagi és eljárási jogviszonyok	204
6.8. A jogviszonyok időbeli tartóssága	206
Felhasznált irodalom	209

1. KÖZIGAZGATÁSI FELADATOK ÉS FUNKCIÓK

A közigazgatási jog általános részének legtöbb fogalma ún. *tudományos fogalom*. Nem definiálja őket jogszabály. Használatukra annyiban és azért van szükség, hogy velük jobban és érthetőbben meg tudjuk magyarázni, le tudjuk írni a jog oldaláról a közigazgatás bonyolult működési folyamatait és jelenségeit. Egyik, a könyvben használt fogalomnak sem tulajdonítunk abszolút érvényességet, az általunk használt osztályozások, jellemzések és csoportosítások is *csak a magyarázatot szolgálják*. A magyar közigazgatás-tudomány hagyományaira és eddigi tételeire támaszkodva a közigazgatási működés leírásában szeretnénk dominánssá tenni az *alkotmányos* vonatkozásokat. Természetesen logikailag valamennyire *következetes* megoldást, leírást szeretnénk adni, és célunk az is, hogy a közigazgatási határozatok *bíróági felülvizsgálatának* a közigazgatási jog érvényesülésére gyakorolt hatását érzékeltessük.

1.1. A közigazgatási funkciók és feladatok összefüggése a közigazgatás fogalmával

A közigazgatás nem írható le egyetlen jellemzővel a fogalmi absztrakció szintjén sem. Legfeljebb meghatározható. Így a közigazgatást az együttműködés fogalmától elindulva, *Dwight Waldo* amerikai tudós meghatározásának felhasználásával definiáltuk a tankönyvsorozat első kötetében.¹

¹ VARGA Zs. András (2017): *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest, Dialóg Campus.

E felfogás szerint egy emberi tevékenységet akkor nevezünk **együtműködésnek**, ha annak *olyan eredményei* vannak, melyek elmaradnának, ha az emberek nem működnének együtt. Az **igazgatást** olyan együttes (vagyis együtműködést feltételező) emberi tevékenységnek nevezük, melyben *nagyfokú racionalitás* van. E nagyfokú racionalitás abban nyilvánul meg, hogy az igazgatásban megjelenik a *szervezet és az irányítás*.

(Ez utóbbi fogalmat, az irányítást, most egészen általános értelemben használjuk, és nem annak valamely, a magyar közigazgatási jogban megjelenő konkrét formáját, hanem egészen egyszerűen a racionális együtműködés elérésének *szándékával* végzett cselekvést értjük alatta. A cselekvés ebben az értelemben bármilyen változást jelenthet, amelynek a racionális együtműködés elérése a célja. A szervezet – ebben az általános értelemben – hatalmi és megszokott kölcsönös személyes viszonyok többé-kevésbé szilárd rendszere, struktúrája egy igazgatási rendszerben, mely feltételezi a parancsadás jogát és a parancsnak való engedelmesség kötelezettségét.)² Amikor a **közigazgatást** az igazgatás általános tartalmához képest határoztuk meg, akkor pedig arra utaltunk, hogy ez olyan igazgatás, amelynek speciális *alanya, szabályozottsága és sajátos céljai* elkülönítik a többi, a **nem közigazgatásoktól**.

Ahhoz, hogy a közigazgatás működését megértsük vagy részletesebben megismerjük, két további fogalmat kell bevezetnünk. Az egyik a közigazgatási *funkció*, a másik a közigazgatási *tevékenységfajta*. Mindkét fogalom a közigazgatás alapvető *feladataival* áll összefüggésben. A funkció a feladatokat tartalmuk felől közelíti meg, a tevékenységfajta pedig az igazgatási tevékenység és annak jogi szabályozottságának hasonlósága felől (tehát durva megközelítésben inkább formailag). A közigazgatási működés, a közigazgatás tevékenységének leírására ezt

² Dwight WALDO (1994): Mi a közigazgatás? In Richard J. STILLMAN ed.: *Közigazgatás. Public Administration*. Budapest, Osiris – Századvég, 18–21.

a három alapvető fogalmat használjuk, amelyek között az **általánosítás** legmagasabb fokán a közigazgatási funkció kategóriája áll.³

A közigazgatás fogalmának meghatározásában már szó esett a közigazgatás rendeltetésének egyes alapvető mozzanatairól. Ennek során a közigazgatás összetett jelenség-halmazából absztraháltuk a legfontosabbnak tartott mozzanatokat, amelyek nagy része a közigazgatás rendeltetéseinek valamelyikét jelöli meg. Emlékeztetésképp: a közigazgatás a végrehajtó hatalom részeként megjelenő **igazgatási** tevékenység, és mint ilyen, **mások magatartását befolyásolja**. A közigazgatás a fogalmi meghatározás szintjén is mindig **komplex** tevékenység, mert jogalkotásban közreműködő és jogalkalmazó, döntés-előkészítő, döntéshozó és döntésvégrehajtó tevékenység egyaránt megjelenik benne. A közigazgatás emellett a törvényeknek (tágabban: a jognak) alávetetten egy, a más szervezetektől elkülönült szervezetrendszer működését feltételezi. Azt is lefektettük, hogy ez a működés az **állam feladatainak tényleges megvalósítását** eredményezi, méghozzá az állami **impérium** birtokában végzett igazgatással, valamint **közszolgáltatások** nyújtásával.

A magyar közigazgatás az előbb felsoroltakat nem légüres térben végzi, hanem a **magyar** (vagy semlegesebb megfogalmazásban: magyarországi) **társadalom körében**, arra irányultan. Azért a társadalomra irányultan, mert ez a fő rendeltetése, ez a fő funkciója: **a társadalom szervezése és irányítása**.⁴ A társadalom széles értelemben vett viszonyaira való **hatásgyakorlás**, azoknak az alakítása, azokban valamilyen változás előidézése vagy éppen valamilyen változás megakadályozása, bizonyos állapotok, körülmények kialakulásának támogatása, segítése, ösztönzése vagy éppen megakadályozása, visszaszorítása, vagyis mindig **valamilyen eredmény létrehozása** a közigazgatás mint

³ LŐRINCZ Lajos szerk. (1997): *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Budapest, Rejtjel. 91.

⁴ TAKÁCS Albert (1998): A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. In MEZEY Barna szerk.: *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris. 113–114.; LŐRINCZ (1997): *i. m.*, 92.; MADARÁSZ Tibor (1987): *Közigazgatás és jog*. Budapest, KJK. 24–34.

társadalomirányítási eszköz alapvető rendeltetése. Ezeket a létrehozandó eredményeket határozzák meg a törvények és más jogszabályok a közigazgatás számára **feladatokként**, és ezek elérése, megvalósítása történik a (hasonló jellemzőik alapján így vagy úgy csoportosítható) **tevékenységfajták** keretében. A közigazgatási feladatokat azért, amiatt hozzák létre (tételezik) a jogszabályok, mert valamilyen hatást (állapotot, változást, ezek megakadályozását), valami kívánt eredményt szeretnének elérni. Ez a rendeltetés szoros összefüggésben van az állami célokkal, az állami célok (vagy államcélok) pedig – Magyarországon mint alkotmányos államban – szorosan összefüggnek az Alaptörvény tartalmával.

Ez a megállapítás következik a közigazgatás fogalmának és alkotmányos meghatározottságának ismerveiből, és összefügg azzal, hogy egy alkotmányos államban az állami célok (és így a közigazgatás fő rendeltetése) az alkotmányos jogok tényleges érvényre juttatása és az alkotmányos kötelezettségek tényleges érvényesítése körül forognak. Ezzel azonban csak a közigazgatás fő rendeltetését mondjuk meg, ráadásul ez olyan rendeltetés (fő funkció), mely látszólag nem különbözteti meg a többi állami szervtől, hiszen azoknak is ez az alapvető feladata, rendeltetése, minthogy az Alaptörvény I. cikke értelmében a Magyarország által elismert, sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogok védelme az állam elsőrendű kötelessége. A közigazgatási fő funkcionál lényeges, hogy a jogok és a kötelezettségek **tényleges érvényre juttatása és érvényesítése** a cél. Leegyszerűsítve azt is mondhatjuk, hogy ebből a célból hozza létre az Alaptörvény a közigazgatást. De nemcsak az alkotmányos jogok és kötelezettségek tényleges érvényesítése vagy érvényre juttatása, hanem az Alaptörvényben megfogalmazott **államcél** (mint például a határainkon kívül élő magyarokért viselt felelősség) és az állam alkotmányban rögzített **kötelességei** tényleges, a gyakorlatban történő megvalósítása is a közigazgatás alapvető rendeltetését képezi. Concha Győző 1905-ben papírra vetett megfogalmazását idézve: „A közigazgatás nem más, mint az alkotmány

gyakorlata. S minden állam alkotmánya annyit ér, amennyit abból közigazgatása megvalósítani bír.”⁵

1.2. A közigazgatási funkciók történetisége, a hatalmi funkciók, jóléti rendészeti funkciók

Amikor a közigazgatási feladatokhoz képest a **funkciókról** beszélünk, akkor tulajdonképpen a feladatok nagy halmazai mögött meghúzódó közvetlen **igazgatáspolitikai célokra** és a feladatfajta jogszabály általi nevesítését, létrehozását indokoló **általános állami érdekre** kérdezzünk vagy mutatunk rá. **Más vélemények** funkcióként a közigazgatás **társadalmi rendeltetését** tárgyalva ezen elnevezés mögött alapvetően a közérdek érvényesítését, a közcélok megvalósítását emelik ki. Ehhez képest a jogtudományi és a politikatudományi alapú megközelítés szerint a végrehajtást, a szociológiai megfigyelések alapján a védelem biztosítását mint állandó funkciót, illetve az integratív-allokációs funkciót emelik ki.

A modern közigazgatási rendszerek kialakulása előtti időszakban (ez minden államban más és más időszakra tehető – hazánkban ez nagyjából a dikasztériális közigazgatásról a felelős miniszteriális közigazgatásra való áttéréssel, vagyis az 1848-as államreformmal azonosítható) a közigazgatás rendeltetése (vagyis funkciói) nagyon szoros kapcsolatban voltak az állam hatalmi jellegével. Voltaképpen a közigazgatás **öt alapvető területe** az állam állami mivoltából fakadt. Ez az öt terület a külügyi, a rendészeti, a hadügyi, az igazságügyi és a pénzügyi közigazgatás volt. A közigazgatás ezen öt alapfunkciója és az állam hatalmi állam mivolta között tehát legszorosabb összefüggés

⁵ CONCHA Győző (1905): Előszó. In CONCHA Győző: *Politika II. Közigazgatástan*. Budapest, Eggenberger. III–IV.; Concha Győző munkásságának legújabb értékelésére lásd: Koi Gyula (2013): *Évszázadok mezsgyéjén. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája. Zsoldos Ignác (1803–1885), Récsi Emil (1822–1864), Concha Győző (1846–1933), Magyary Zoltán (1888–1945)*. Budapest, Nemzeti Közszoigazgatási Egyetem. 73–106.

állt fenn; ezt a nélkülözhetetlen öt ágazatot együtt Ereky István a **hatalmi állam közigazgatásának** nevezte.⁶ (Az állam és a közigazgatás modernizációjával – modernné válásával – ez az öt alapfunkció nem tűnik el, hanem folyamatosan kiegészül, illetve differenciálódik.)

A **rendészeti** igazgatás a középkortól egyre inkább az úgynevezett biztonsági rendészetet jelentette, bár a legtöbb európai nyelvben az ezt jelölő görög eredetű szó (*police* franciául és angolul is, *Polizei* németül) az állami célok összességére, a megvalósításuk érdekében kifejtett összes tevékenységre, vagyis az összes közigazgatási ágazat tevékenységére és később az e tevékenységek által elért eredményekre (a város békéje, nyugalma, jóléte) is kiterjedt. A police/rendészet kifejezés azonban lassan az „állam jó rendje” értelemre korlátozódott. A kulturális közigazgatást évszázadokon át nem az állam, hanem a római katolikus egyház látta el, ezen egységet a reneszánsz, a reformáció és az ellenreformáció bontotta meg. Így aztán gyakorlati okok alapján létrejött a hatáskörök elválasztása, nálunk például a mohácsi vész után nyolc évvel, amikor elválasztották a magyarországi hadak főparancsnokának (hadügyek) és a királyi helytartónak a hatáskörét (a helytartóhoz tartozott a hadügyeken kívüli összes további *publica administratio*). Más országokban az ágazatok (külügy, hadügy, pénzügy, igazságügy) elválasztása után maradó belügyi igazgatást kezdték tehát *police*-nek nevezni. Megszületett tehát a jóléti és biztonsági rendészet különválasztása, amit az uralkodó elméletek igyekeztek egyben tartani, és megkezdődött az ehhez fűződő uralkodói előjog kimunkálása és fenntartása (*politia* felségjoga), melyet röviden úgy lehetne megfogalmazni, hogy az uralkodónak joga van az alattvalók jólétét a lehető legnagyobb fokra emelni, és ehhez a legegységesebb előfeltételt, a rendet biztosítani.

Az úgynevezett **jóléti rendészet** aztán egy korábban soha el nem képzelt terebélyesedésbe kezd, amit Magyarországon az 1867-es

⁶ EREKY István (1942): *A modern magyar közigazgatás kialakulása*. Pécs, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda Rt. 4–9.

kiegyezés után figyelhetünk meg leginkább. A hatalmi állam öt funkciója (fő feladat) mellett a „nép” adóerő-képességét figyelembe vevő és fokozó gazdaságpolitika, az ipari társadalom megalapozásához, működéséhez, a kereskedelem kiteljesedéséhez szükséges, korábban el nem képzelhető infrastrukturális beruházások megszervezése és részben állami kivitelezése, országos mértékű középítkezések, illetve a magánépítkezések szabályozása csak példák lehetnek erre a kiterjedésre. És az ezekkel összefüggő állami feladatokat immár nem jóléti rendszetnek, hanem **közigazgatásnak** nevezik.

A közigazgatás feladatainak **történeti** elemzése során már az ókorban is megfigyelhetőek a klasszikus (köz)igazgatási feladatok, főleg a külső védelem (hadsereg) és a külső védelmet (is) szolgáló adóztatási rendszer révén. Mindez a nemzetközi (diplomáciai) kapcsolatok kiépítését, valamint a korabeli infrastruktúra fejlesztését is magával hozta. Az abszolutizmus rendőrállama (*Polizeistaat*) működésének fő területei a belső rendvédelem (közbiztonság) (pontosabban az a belső igazgatás, amelyet később belügyi igazgatásnak neveztek, ez a mai rendészeti igazgatásnál szélesebb tartalmisággal rendelkezett, és ebből vált le több új szakigazgatás), illetve a „rend” (rendezettség) különböző aspektusai, például az építésrendszet vagy a közegészségügy. A szegényügy kezelése is egyre inkább az egyház helyett az állam feladatává vált.

A **liberális jogállamban** a legfontosabb a jognak való alávetettség (vagyis a jogállamiság). A közigazgatás „negatív közigazgatás” abban a tekintetben, hogy fő célja a veszélyelhárítás (természeti katasztrófák, vegyipar, energiatermelés). A kockázatkezelés feladatait immár a preventív állam végzi. A jóléti állam időszakában megjelenik a gondoskodás, itt előtérbe kerül a közszolgáltatások kérdése, valamint a szolgáltató közigazgatás. A 20. század nyolcvanas éveitől az állam visszavonult a tulajdonosi szereptől (közvetlen közszolgáltatás), inkább e szolgáltatások szabályozása, a piacfelügyelet vált dominánssá. Új kihívásokat jelentett az integrációk szerveződése és a szupranacionális

szervezetek megjelenése. Mindennek nyomán lehetséges négy közigazgatási fő feladatcsoportról beszélni: a biztonság garantálása; a pénzügyi igazgatás; a gondoskodás; az infrastruktúra biztosítása és tervezése.⁷ Balázs István jelentős megállapítása a fentebb említett közérdek-érvényesítési funkció kapcsán, hogy a közérdek általános elméleti fogalma nehezen definiálható, az tartalmilag folytonos változásban van.⁸ Balázs István védelmi, biztonsági, nemzetközi, gazdasági, közszolgáltatási, illetve az államszervezet működését biztosító funkciókat különít el. A védelmi közigazgatáshoz és a közigazgatás-tudomány(ok)hoz képest relatív önállóságát szerinte megtartó rendészettudomány összekötő fogalmaként említi az igazgatásrendészetet, ami arra is jó példa, hogy azt az NPM egyszerű közszolgáltatásnak⁹ feltételezte (más hatósági tevékenységek mellett), így próbálva meg az állami szférát és a civil szférát e területen is versenyeztetni.¹⁰

1.3. Funkciók és feladatok a modern államban

Az előző vázlatos történeti leírás is sokban átvezet a mai közigazgatási feladatstruktúra leírásához, a szükséges egyes jellemzők felvillantásával ezt kívántuk előkészíteni. Az alábbiakban a ma legelterjedtebb európai államtípusban, a **szociális jogállamban** felvethető, megismerhető **feladatfajta**król írunk néhány gondolatot.

⁷ ROZSNYAI Krisztina (2014): Társadalmi rendeltetés (funkció). A közigazgatás feladatai. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 24–28.

⁸ BALÁZS István (2015): A közigazgatás funkcióinak, feladat- és hatáskörének fogalmi elemei. In ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész I.* BALÁZS István szerk. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 31.; vö. SZAMEL Katalin szerk. (2008): *Közérdek és közigazgatás.* Budapest, MTA Jogtudományi Intézet.

⁹ Arra, hogy a modern közigazgatásban nem minősül közszolgáltatásnak (a szolgáltató közigazgatás részének) a rendészeti közigazgatás (így az igazgatásrendészet), továbbá a közigazgatás általi bírságszabás sem, lásd: KOI Gyula (2009): Szolgáltató közigazgatás [címszó]. In LAMM Vanda szerk.: *Jogi lexikon.* Budapest, CompLex. 427.

¹⁰ BALÁZS (2015): *i. m.*, 32–33.

A közigazgatási feladatoknak és az azok összefoglalásából, jellemzéséből kiszűrhető funkcióknak létezik egy **igazgatástudományi** jellegű megközelítése. Ez a feladatokkal és a funkciókkal mint az igazgatási ciklus egyes elemeivel foglalkozik. Ezen az alapon megkülönböztetnek célkitűző, információs, tervező, döntés-előkészítő, ellenőrző, döntéshozó stb. feladatot. Ezek a közigazgatás bonyolult rendszerében további feladatokra bonthatók, eljutva így több ezer feladatig. (Egy, az 1980-as évek elejéről származó vizsgálat megállapítása szerint a magyar államigazgatási rendszer feladatainak száma húszezerre volt tehető,¹¹ egy másik felmérés szerint a közigazgatási feladatok száma a kilencvenes években mintegy ötezer volt).¹²

A közigazgatási funkciókkal összefüggő közkeletű és **szokásos megközelítés** szerint az alaprendeltetés két nagy területre bontható: miközben a közigazgatás teljesíti a végrehajtás alapvető állami funkcióját, ennek érdekében vagy **döntést** hoz (jogalkalmazói vagy jogalkotói döntést), vagy pedig **előkészíti** mások döntéseit (kormányzati és törvényhozási döntés-előkészítés).¹³ Az a valódi probléma ezzel a felosztással, hogy nem árul el sokat a közigazgatási működésnek (feladatmegoldásnak) a nem köz-igazgatási feladatmegoldástól való eltéréseiről, különbözőségéről, hiszen minden igazgatás felosztható döntések meghozatalára és döntés-előkészítő tevékenységre.

Egy **másik felfogás** szerint a közigazgatás a következő **négy alapvető** funkciót teljesíti: jogalkotás, jogalkalmazás, végrehajtó funkció, szervezési funkció. Ezzel a megközelítéssel sem jutunk közelebb a köz-igazgatási működésben és feladatokban megnyilvánuló általános állami

¹¹ BARACZKA Róbertné – BERÉNYI Sándor – IVANCICS Imre – SZAMEL Lajos (1980): *Magyar államigazgatási jog*. Budapest, BM. 85. Ezt a rendszert az igazgatás tartalmaként célkitűzés; információgyűjtés és -feldolgozás; tervezés; döntés; végrehajtás; koordinációs fázis; ellenőrzés formában nevesítve, CITDÖVKE formában rövidíti Kalas Tibor. KALAS Tibor (2016): Az igazgatás. In BODNÁR Norbert – CZÉKMANN Zsolt – KALAS Tibor – NYITRAI Péter – TORMA András – TURKOVICS István: *Közigazgatási jog 1. Magyar közigazgatási jog. Általános rész* I. TORMA András szerk. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó. 17–19., 41.

¹² LÖRINCZ (1997): *i. m.*, 91.

¹³ BERÉNYI Sándor (2005a): A közigazgatás rendeltetése, feladatai. In FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk.: *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris. 42.

érdekek és igazgatáspolitikai célkitűzések szintjéhez, hanem a köz-igazgatás absztrakt fogalmi szintjén maradunk. Ezek az ún. funkciók sokkal inkább a közigazgatási tevékenységfajtákban ragadhatók meg.

Az állam feladataiból, a közigazgatás általános rendeltetéséből kiindulva, a homogénnek tekinthető feladatok összevonása útján absztraktabb és mégis kifejezőbb feladatcsoportokhoz lehet eljutni egy **komplex megközelítésben**. A magyar közigazgatás-tudomány klaszszikusa, *Magyary Zoltán* az akkori kor (1940-es évek) standardjainak megfelelően az alábbi feladatokat emelte ki: 1. községi szervezet biztosítása; 2. utak, közlekedés biztosítása; 3. annak biztosítása, hogy mindenkinek legyen munkája és mindenre legyen is munkaerő; 4. a munkaerő fenntartása, társadalombiztosítás; 5. gazdasági élet állami irányítása; 6. táplálkozás, lakás, ruházat biztosítása; 7. közegészségügy fejlesztése; 8. tudomány, közoktatás és művészet fejlesztése; 9. rendészet. Ezek természetesen további részfeladatokra lennének bonthatók.¹⁴

Egy átfogó kutatás eredményeként **Németországban** a közigazgatási feladatokat negyvenegy csoportba sorolták a munkavédelemtől a külügyi feladatokon át a közintézmények működtetésén keresztül a polgári védelemig. Egy ilyen részletező leírás azonban már kevésbé szolgálja a jó áttekinthetőséget, holott nyilvánvaló, hogy valódi, jogszabályokban ténylegesen előírt feladatokról van (volt) szó.

A közigazgatási feladatellátást könnyebben áttekinthetővé teszi, ha a feladatokat funkciókba vonjuk össze, vagy funkciók alá rendeljük. Erre szolgál az a megközelítés is, mely a **francia** közigazgatás-tudományban ismert. Eszerint az állami funkciók három szinten fejezhetőek ki, és a feladatok is azokhoz rendelhetők.

¹⁴ MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda. Magyary Zoltán, valamint tanítványai munkásságának legújabb értékelésére lásd: KOI Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és a közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyary-iskola koráig*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt. 293–334.

Vannak *alapvető* funkciók (ide sorolhatók a nemzetvédelem, külpolitika, igazságszolgáltatás, rendészet, büntetés-végrehajtás), *tradicionális* funkciók (ide értendő a közlekedés, hírközlés, postai szolgáltatások, köznevelés, rádió, szociális jogvédelemi funkció) és *új* funkciók (a magángazdaság védelme és fejlesztése, irodalom, művészet, tudomány támogatása). Miközben érezhető a tetszőlegesség ebben a csoportosításban, mégis áttekinthető leírást ad a funkciókról.

Egy másik – szintén francia megközelítés – már konkrétabb. Eszerint *négy alapvető csoport* van, melyek tovább bonthatók. Az első az *állami szuverenitás megvalósításával összefüggő funkciók* [a) külső szuverenitással összefüggő funkciók: nemzetvédelem és a külügyek vitele, b) belső szuverenitással összefüggő funkciók – rendészet, igazságszolgáltatás, büntetés-végrehajtás, az állampolgárok állapotának nyilvántartása, c) a tulajdonképpeni politikai funkciók, vagyis a politikai intézmények működtetése, kiszolgálása – választások megszervezése, képviseleti szervek működésének biztosítása, közvélemény tájékoztatása].

A második a *gazdasági funkciók*: a) pénzjegykibocsátás, b) egyes ágazatokon belüli különleges intézkedések, energia, mezőgazdaság stb., c) gazdasági és pénzügyi koordináció, területi tervezés, d) beruházási és hitelrendszer, adórendszer, árszabályozás stb.

A harmadik a *társadalmi funkciók*: a) egészségügy, b) lakás- és városépítés, c) érdekvédelem és egyes társadalmi rétegek védelme, d) egyes társadalmi struktúrák védelme és átalakítása.

A negyedik funkciócsoport a *kulturális és nevelési funkciók* csoportja: a) tudományos kutatás, b) oktatás, c) tájékoztatás, d) műemlékvédelem.

Mint említettük, e **funkciók a feladatokból, azok összevonásából** származtathatók. A funkciók megfogalmazásával a feladatok gyors, egyes időszakokban nehezen követhető változásából igyekszünk az állandó vagy állandósítható elemeket kiszűrni. Mivel a funkciók a közigazgatás általános rendeltetése és a feladatok gyorsan változó

sokasága közötti mezőben helyezkednek el, ezért (a funkciókra irányuló felfogásoktól függően) a funkciók sokkal lassabban változnak meg, mint a feladatok.¹⁵

Amennyiben **nemcsak felsorolni** (vagy megismerni), hanem **meghatározni** is szeretnénk a „közigazgatási feladatokat”, érdemes a következőkre figyelemmel lenni. A feladatoknak nemcsak összességükben van egy **idődimenziója** (tudniillik, hogy időben változnak), hanem a maguk egyediségében is. A **feladat**, bár nem azonos a „**cél**”, „**célkitűzés**”, „**eredmény**” vagy akár a „**hatáskör**”, „**kompetencia**”, „**cselekvési forma**” fogalmával, mégis azokból építkezik. A (közigazgatási) feladat mindig olyasmi, amit a **jövőben** meg kell tenni (el kell érni), azért, hogy az államcélok és az alapvető állami köteleességek ténylegesen érvényre jussanak. A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a szociális biztonság, a közbiztonság védelme állami (és így közigazgatási) célok, a feladatok ezek folyamatos és jövőbeni biztosítására irányulnak, a közigazgatási feladatok tehát **cselekvési irányt**, célt és tendenciát jelölnek ki.¹⁶

Az **1945 előtti** és az azt időben közvetlenül követő hazai szakirodalom a közigazgatás feladataival kapcsolatosan azok természetét, illetve osztályozásuk szakirány szerinti lehetőségét emelte ki. E feladatok elvi alapú meghatározását nem tartották lehetségesnek (Egyed István), mivel ezek felfogása koronként és államonként változott. Ilyen értelemben mondható, hogy a kezdetleges állam önfenntartásra törekszik, ennek keretei között a saját céljait szolgáló fizikai és anyagi erők megszerzését célozza. Ebben az időszakban a belbiztonság fenntartása és a külső biztonság biztosítása volt az alapvető államcél, így a haderő biztosítása és az adók beszedése, a belső rend biztosítása, valamint

¹⁵ A felosztást ismerteti Berényi Sándor. BERÉNYI Sándor (1980): Az államigazgatási feladatok rendszerezése. In BARACZKA Róbertné – BERÉNYI Sándor – IVANCSICS Imre – SZAMEL Lajos: *Magyar államigazgatási jog*. Budapest, BM. 86–87.

¹⁶ Susanne BAER (2006): Verwaltungsaufgaben. In Wolfgang HOFMANN-RIEM – Eberhard SCHMIDT-ASSMANN – Andreas VOSSKUHLE Hrsg.: *Grundlagen des Verwaltungsrechts I*. München, C. H. Beck. 724–725.

a nemzetközi kapcsolatok fenntartása említhető feladatként. Épp ezért a rendészeti, a honvédelmi, a pénzügyi, illetve a külügyi igazgatás fejlődött ki legkorábban (és ezek feladatai). A modern állam azonban tudatára ébredt, hogy nem önmagáért van, hanem az állampolgárok jogainak biztosítása mellett azok szociális, kulturális és gazdasági jólétét is igyekszik biztosítani (azonos elnevezésű szakigazgatásai által). Így számos új feladat közigazgatási jellege is elismerésre került a fentebb említett ágazatokon belül, előtérbe hozva a közösség érdekeit (például ingyenes népoktatás).¹⁷

A közigazgatás **alkotmányos meghatározottsága** (vagy alkotmány általi *determináltsága*) azt jelenti, hogy a közigazgatási feladatok kötődnek az Alaptörvényhez, létük abból levezethető. Egészen konkrét közigazgatási feladatok azonban ritkán deriválhatók az Alaptörvényből, bár van rá példa.¹⁸ Az alkotmánybírói gyakorlat a közigazgatási feladatokkal két aspektusból foglalkozott: a közttestületek létrehozása és a kötelező közttestületi tagság kérdésköre felől közelítve. Értelemszerűen nem definiálják az AB határozatok a közigazgatási feladat fogalmát, de egyértelművé teszik, hogy a „közfeladat” és a „közigazgatási feladat” nem azonos fogalmak, viszont a közfeladat-ellátást nem hozták szükségszerű kapcsolatba a „közhatalom” gyakorlásával.¹⁹

¹⁷ EGYED István (1947): *A magyar közigazgatás alaptanai*. Budapest, Szent István Társulat. 11.

¹⁸ Az Alkotmány 40/A. § (1) bekezdése szerint a Magyar Honvédség alapvető kötelessége a haza katonai védelme és a kollektív védelmi feladatok ellátása. A (2) bekezdés szerint a Rendőrség feladata a közbiztonság és a közrend védelme, az államhatár őrzése, rendjének fenntartása. 1949. évi XX. törvény: a Magyar Köztársaság Alkotmánya, 40/A. § (1)–(2) bekezdés.

¹⁹ A 16/1998. (V. 8.) AB határozatban az AB „közhatalmi elemet tartalmazó közfeladatnak” minősíti az államigazgatási eljárásban gyakorolt egyetértési jogot, a tanácsadói közreműködést, a közigazgatási feladatok ellátását és a normaalkotást”. 16/1998. (V. 8.) AB határozat, ABH 1998, 140., 145. 39/1997. (VII. 1.) AB határozat. A Magyar Orvosi Kamara hatásköreit vizsgáló határozat a kamara legfontosabb feladatai és jogai közül *közhatalmi-közigazgatási* jellegűnek minősítette azokat, melyek ellátása során a döntések meghozatalakor az államigazgatási eljárás szabályait kellett alkalmazni, s a másodfokú kamarai, illetőleg a miniszteri döntés ellen a kérelmező a közigazgatási perekre vonatkozó szabályok szerint *keresetet* nyújthat be a bírósághoz. A kamarai feladatok egy másik fajtáját az államigazgatási döntés ügyében adott egyetértési jog kapcsolja az államigazgatásba. Egyértelműen *közhatalmi* jellegűnek tekintette a normaalkotásra adott kamarai jogosítványt, a kamarai normába foglalt követelmények egy részének kikényszerítését államigazgatási eljárás és közigazgatási

„Közfeladatnak minősül az is, ha az állam egy adott szakma teljességét érintő kérdésekben való tanácsadó közreműködés céljából hoz létre közttestületet úgy, hogy az e feladat ellátásához szükséges szervezettel és hatáskörökkel is ellátja. Közfeladatot láthat el az olyan testületi önkormányzat is, amely az adott hivatás minden gyakorlója számára a foglalkozás szabályait érintő normaalkotást végez, s ezeket szankcionálja. E két utóbbi feladat megvalósítása során is részben közhatalmi jogosítványokkal él a közttestület; a határok az átruházott közigazgatási és egyéb – például belső igazgatási – feladatok között nem élesek. *A közfeladat fogalma tehát szélesebb a hatósági jogkör gyakorlásánál*, amely viszont esetenként és a szükséghez képest a közfeladat ellátásának egyik nélkülözhetetlen eszköze lehet. A közttestületi minőség elismeréséhez az Alkotmánybíróság elegendőnek tekinti, ha a legfontosabb feladatok tekintetében a közfeladati jelleg fennáll.”²⁰ A közttestületek kötelező (kényszer-) tagságának alkotmányossági vizsgálata során a jogkorlátozás szükségességét és arányosságát csakis az adott közttestület céljához s ezen belül különösen a törvényhozó által megjelölt közfeladathoz lehet mérni. Így az Alkotmánybíróság gyakorlatában szükségszerűen az alkotmányossági vizsgálat részévé válik, hogy *valóban olyan közfeladatról van-e szó*, amely szükségessé teszi ezt az állami kényszerekkel járó szervezési módot; továbbá olyanról-e, amely a közfeladathoz közelálló vagy azt részben átfedő tárgyú egyesületi vagy szakszervezeti szerveződésekét ténylegesen nem korlátozza.²¹

Az alkotmánybírósági gyakorlat másik iránya a közigazgatás fő rendeltetésével, az alapvető jogok **tényleges** érvényre juttatásával függ össze. Az állam számára a korábbi Alkotmányban, illetve az Alaptörvényben

perek útján, a kamarai tagok felvételét, valamint a tagokkal szemben gyakorolható feyelmi jogkört.

²⁰ 39/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 263., 268. Hasonló érvelést tartalmaz továbbá az azonos napon elfogadott és kihirdetett 38/1997. (VII. 1.) AB határozat is, ABH 1997, 249., 253. Megerősíti: 41/2002. (X. 11.) AB határozat, ABH 2002, 295., 300.

²¹ 38/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997, 249., 253.

előírt, az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó kötelezettség a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ez az alapjog objektív, intézményes védelmi vagy intézményvédelmi oldalának tekintendő. Ehhez a garanciális feladathoz az államnak arra van szüksége, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is, ne csupán az egyéni igényekhez kapcsolódóan védje, és a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az állam természetesen a szubjektív alapjog által védett körön túlmenően is meghatározhatja ugyanazon alapjog objektív, intézményes védelmi körét.²²

1.4. Állami feladatok és közigazgatási feladatok

Az állami és azon belül a közigazgatási feladatok tehát **folyamatos változásban** vannak, ez nem jelenti azonban azt, hogy a korábbi feladatok automatikusan megszűnnek. Az állami feladatok változásának lényegi iránya a feladatok bővülése felé mutat. Ezen belül az új feladatoknak (a törvényhozás és az igazságszolgáltatás helyett) a fő címzettje a közigazgatási rendszer, amit már Magyary Zoltán is kimutatott.²³ Az állami feladatok (és az azok mögött álló államcélok, alkotmányos értékek, az alapjogok szubjektív és objektív, intézményi oldala) meghatározhatóak külön, de tényleges végrehajtást a közigazgatás által, illetve a közigazgatáshoz kapcsolódó közszolgáltató rendszerek által nyernek. Amint Berényi Sándor rögzíti, „[n]incs olyan állami feladat, mely ne lenne az államigazgatási (azaz: közigazgatási) rendszer feladata is.”²⁴

²² 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297., 302.

²³ MAGYARY (1942): *i. m.*, 72.

²⁴ BERÉNYI (1980): *i. m.*, 85.

Legfeljebb tehát pillanatfelvétel tudnánk a feladatokról készíteni, illetve azon belül sarokpontokat kitűzni.²⁵ A változás alapvetően **kétféle**. Egyrészt változás a szó szűkebb értelmében az, ha az egyik addigi feladat megszűnik, és helyette egy másik lesz, vagy a feladat maga megváltozik. A feladatok változásának másik típusa a feladatok bővülése, ekkor a közigazgatás az adott funkciót újabb és így egyre több feladat megvalósításával látja el. Mivel a közigazgatási feladatok mindig a társadalmi szükségletekkel, illetve azok kielégítésével függenek össze (hiszen azokat szolgálják), a szükségletek változásával vagy éppen a szükségletek kielégítésében játszott állami szerepvállalás megváltoztatásával a feladatok is változni fognak. Az állami szerepvállalás megváltozása a feladatokról szóló jogszabályok (alapvetően: törvények) módosításával jár együtt, vagyis éppen azáltal valósul meg, hiszen a közigazgatási feladatstruktúra alapvetően jogi szabályozás kérdése.

A feladatok változása mellett azonban alapvetően **nem változik az az elvi struktúra**, azok az elvi megoldási módok, ahogyan a közigazgatás egy-egy társadalmi szükséglet kielégítésében szerepet vállal. Ez a **három elvi fokozat** a következő: 1. a közigazgatás közvetlenül szervezi meg és végzi az adott szükséglet kielégítését; 2. a közigazgatás ún. munkaszervezeteket hoz létre a szükségletek kielégítésére (intézeteket, vállalatokat, üzemeket) és ezeket irányítja; 3. a közigazgatás a társadalomban létező vagy létrehozott szervezetekre bízta (vagy azoknál hagyja) a szükséglet kielégítését.²⁶ (Utóbbi megoldás napjainkban különösen elterjedt a New Public Managementhez sorolt megoldások alkalmazásával.)²⁷

²⁵ TORMA András (2008): Az állami, a közigazgatási és az önkormányzati feladatokról. In CSEFKÓ Ferenc szerk.: *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decanus emeritus 70. születésnapjára*. Pécs, PTE ÁJK. 155.

²⁶ MADARÁSZ (1987): *i. m.*, 147–151.

²⁷ FÁBIÁN Adrián (2004): A hatékony közigazgatás. A New Public Management és a magyar reformfolyamatok. In ÁDÁM Antal szerk.: *PhD tanulmányok I*. Pécs, PTE. 143–200.; BÁGER Gusztáv szerk. (2007): *A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok*. Budapest, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet. 3–5.

Ezek a fokozatok akár egy konkrét szükséglet kielégítésén, vagy más oldalról fogalmazva, egy állami funkció gyakorlásán belül is megvalósulhatnak. Ha a közoktatást vesszük példának, a közigazgatás a közoktatási vizsgarendszer egyes feladatait a saját szervezete útján végzi; számos intézetet tart fenn a közigazgatás (állami iskolák); és végül a szükséglet-kielégítést átengedi nem állami fenntartók által működtetett iskoláknak, ahol is a tevékenység felett gyakorol felügyeletet, főképpen az ott kibocsátott oklevelek, bizonyítványok állami elismerése okán.

A közigazgatás feladatait tehát **jogszabályok** (kivételesen az Alaptörvény) **határozzák meg**. Egy közigazgatási feladat attól közigazgatási feladat, hogy azt jogszabály azzá nyilvánította. Ennyiben nem létezhet a jogtól függetlenül közigazgatási feladat. Más kérdés, hogy a rájuk vonatkozó társadalmi szükséglet milyen mértékben jelenik meg vagy manifesztálódik a feladat meghatározása előtt.

Az egyes feladatokra tehát alapvetően a társadalmi vagy azon belül a réteg- vagy csoportszükségletek komoly hatással vannak. Ezek nyilván számtalan dologgal összefüggenek, például az **országadottságokkal** is. Tengerparttal rendelkező ország közigazgatásának számos feladata keletkezik ebből a tényből (kikötők létesítése, igazgatása, hajók nyilvántartása, tengerészeti oktatás szervezése, fenntartása, a parti tenger őrzése, illetve az oda irányuló rendészeti feladatok ellátása stb.). A környező országokhoz képest mélyebben fekvő, az ott eredő vagy onnan érkező folyók számára befogadó területet jelentő ország (Magyarország ilyen) közigazgatásának kiemelt és folyamatos feladata a folyókkal összefüggő árvízi védekezés szervezése, irányítása. És abban az esetben, ha egy nemzet jelentős része kisebbségi sorban az országhatárokon túl él, a közigazgatás számára feladatot jelent a határokon túl élő nemzettestekkel való kapcsolattartás, a kisebbségi nemzeti közösségekről való gondoskodás. Ezt a közigazgatás nem magától találja ki, számára ezek előírások. Ennek a konkrét feladatnak a gyökere az **Alaptörvényben** található. „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását

szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.²⁸ A közigazgatási feladatok tömege vezethető vissza közvetlenül az Alaptörvényre, míg számos feladat csak közvetve kapcsolódik hozzá.

Amint az Alkotmánybíróság megállapította, az (akkor hatályos) Alkotmány 18. §-ában megállapított, az egészséges környezethez való jog az államnak „azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.”²⁹ A védelmi szint garantálása egyértelmű jogalkotási és jogalkalmazói, azaz közigazgatási feladatokat generál. Mindez az érintett alapvető jog jellemzőiből és nem elsősorban a konkrét alkotmányszövegből következik. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanis a *környezetvédelemhez* való jog mindezekkel szemben elsősorban *önállósult és önmagában vett intézményvédelem*, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.³⁰

²⁸ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), D) cikk.

²⁹ 28/1994. (V. 20.) határozat.

³⁰ 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134., 138., 139. A 21/1994. (IV. 16.) AB határozat a gazdasági verseny szabadságával kapcsolatban vezetett le konkrét állami feladatokat, rögzítve, hogy ez nem alapjog, hanem „a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek meglétét és működését biztosítani az Alkotmány 9. § (2) bekezdése értelmében az államnak is feladata. A versenyszabadság állami elismerése és támogatása megköveteli a vállalkozáshoz

A közigazgatás egyik alaprendeltetése tehát az Alaptörvényben foglaltak végrehajtása. Az alkotmány oldaláról a már említett *Concha Győző* ezt úgy fogalmazta meg, hogy minden állam alkotmány annyit ér, amennyit abból a közigazgatása megvalósítani bír. A közigazgatás – mint a végrehajtó hatalmi ágba tartozó működés – azonban a törvények alapján, azok közvetítésével kapcsolódik az alkotmányos előírásokhoz. Vagyis, hogy az alkotmányos rendelkezések közül melyek és miképpen válnak közigazgatási feladattá, az alapvetően a törvényhozó hatalom és nem utolsósorban a törvényekben megnyilatkozó politikai akarat mikénti döntésének kérdése. Így a törvényhozó testület politikai összetételének változása általában gyorsan magával hozza a közigazgatási feladatstruktúra változását, teljesen új feladatok keletkezését és addigiak elmaradását.

A közigazgatási **feladatok** meghatározása azonban **nem képezi az Országgyűlés kizárólagos** hatáskörét. Eredeti jogalkotó hatáskörében a **Kormány** is hozhat létre **új** feladatokat, de a törvények felhatalmazása alapján, azok végrehajtására további **részfeladatokat** tételezhet. A **választott helyi önkormányzatok** rendelkeznek azzal az alkotmányos felhatalmazással, hogy vagy a választott helyi képviselő-testület által, vagy a helyi népszavazás döntésével önként vállalhatják minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabályt nem sért. Fontos szabály, hogy az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását [Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény, a továbbiakban: Möt., 10. § (2) bekezdés]. Ez a törvényi szabály jól kifejezi azt a szokásos megkülönböztetést,

való jog és a piacgazdasághoz szükséges többi – az 1. pontban felsorolt – alapjog objektív, intézményvédelmi oldalának kiépítését. Elsősorban ezeknek az alapjogoknak az érvényesítése és védelme által valósul meg a szabad verseny, amelynek – a piacgazdasághoz hasonlóan – külön alkotmányossági mércéje nincs.” ABH 1991, 117., 120.

mely a kötelező (*obligatórius*) és az önként vállalt (*fakultatív*) feladatok között jelentkezik. Azt azonban fontos tudnunk, hogy a fakultatív feladat csak addig szabad választás kérdése, míg azt az arra jogosult döntéshozó megfelelő formában feladattá nem teszi. A feladat címzettje számára az onnantól fogva ugyanolyan ellátandó tevékenység, mint az egyébként kötelező feladat. A fakultativitás abban mutatkozik meg, hogy a feladat bevezetése, megszüntetése az arról rendelkezni jogosult szerv saját döntésén múlik. És ez igaz a Kormány által az Országgyűlés döntésétől függetlenül létesített új feladatokra is. A fakultativitás a Kormány oldalán áll fenn, számára nem kötelező annak létesítése. De a Kormánynak a feladat létrehozásáról szóló döntése (rendelete, határozata) után a közigazgatásnak (azon belül a feladattal címzett szervnek) azt már kötelező ellátni.

1.5. Közelítő leírás a magyar közigazgatás funkciórendszeréről

Miután a funkciók és feladatok kérdését körüljártuk, tegyünk egy kísérletet a mai magyar közigazgatás **funkcióinak** hozzávetőleges meghatározására. A közigazgatási feladatokkal a továbbiakban a tevékenységfajták keretében foglalkozunk majd, igyekezvén a feladatokból általánosítható igazgatási és jogi jelenségeket összekapcsolva áttekinthető rendszert bemutatni.

Leírásunk **közelítő**, mert a közigazgatási funkciók megkonstruálásának is számos szemléleti módja ismert. Felvázolhatók a funkciók az igazgatottak szerinti osztályozásban, a funkciógyakorlás szintjében (országos, területi, helyi funkciók) vagy annak mélysége szerint (makroszintű, vagyis a közigazgatási szervezetrendszer egészére ható – kormányzati funkció vagy csak egyes ágazatokra vagy szervtípusokra ható funkciók), illetve van a felhasznált eszköz és a ki-tűzött cél szempontjából beavatkozó vagy éppen szolgáltató funkció.

Ezek a megközelítések nem kizárólagosak, hanem éppen arra utalnak, hogy ugyanaz a funkció többféle funkciórendszernek lehet a tagja, vagyis ezek a funkciók nem párhuzamosan, hanem egymást metsző síkokban helyezkednek el. Mi az alábbiakban egy, a feladatok tartalmára is figyelemmel levő funkcióosztályozást vázolunk fel, nagyjából Madarász Tibor felhasználható elemzései nyomán.³¹

a) Társadalomvédelmi funkció:

- aa) idevonható a társadalom tagjainak és csoportjainak megvédése a természet erői (árvizek, szárazság, viharok, földrengés – általában a természeti katasztrófák) ellen;
- ab) a káros társadalmi hatások elleni védelem funkciója, idevonhatók a közbiztonsággal összefüggő funkciók, polgári védelmi funkció, környezetvédelem.

b) Biztonsági funkciók: ebbe a körbe az állampolgárok és az ő csoportjaik életének, testi épségének megővésére irányuló funkciók vehetők bele: munkavédelem, étel-miszer-biztonság, közegészség-védelmi, járványügyi funkciók, közlekedési veszélyek elleni védelem funkciója.

c) Az állam védelmét megvalósító funkció körébe a honvédelmi, a külügyi és határvédelmi funkciókat vonnánk be.

d) Az állam anyagi alapjait biztosító funkcióhoz egyrészt az állam közjogi bevételeinek (adók, vámok, jövedékek, bírságok, díjak) biztosításával összefüggő funkciók, másrészt az állami vagyonnal való gazdálkodás funkciója tartozik (ez utóbbiba értve az állami szervek által használt ingatlanok és ingó dolgok beszerzését, működtetését stb. is).

e) Az állam mint szervezetrendszer működését biztosító funkcióhoz a *nyilvántartási* funkciók (természetes és jogi személyekre, valamint dolgokra irányuló), az *információs* funkciók

³¹ MADARÁSZ (1987): *i. m.*, 147–198.; MADARÁSZ Tibor (1990): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. 33–47.

és a képviseleti, államhatalmi szervek *megválasztásának* lebonyolításával összefüggő funkciók tartoznak.

- f) A **gazdaságigazgatási funkcióhoz** a gazdasági szereplők magatartásának befolyásolására, illetve támogatására irányuló funkciók tartoznak.
- g) A **kulturális, egészségügyi, szociális szükségleteket kielégítő funkció** részben az (állami) intézményfenntartó funkció ellátásán, részben a nem állami intézmények támogatásán és működésük felügyeletén keresztül valósulhat meg.

A közigazgatás legfontosabb konkrét feladataiként hasonló csoportosítást alkalmaz **Torma András** is, jelezve, hogy a funkció és feladat közötti legfontosabb különbség annak változékonyságában rejlik: a funkciók állandóbban és lassabban változnak. Ennek megfelelően az általa „feladatként” jelöltek sokkal inkább a Madarász-féle „funkciók” fogalma alá esnek. Torma András szerint a közigazgatási feladatok (szerintünk: funkciók) tartalmilag így összegezhetők:

- a) a társadalom külső és belső védelme (vagyis társadalomvédelem),
- b) külpolitika alakítása és részbeni megvalósítás,
- c) humánszolgáltató intézmények (egészségügyi, oktatási, szociális) intézmények irányítása és felügyelete,
- d) gazdaság szervezés közhatalommal és tulajdonosi hatalommal,
- e) a közigazgatási szervezetrendszeren belüli irányító, felügyeleti és ellenőrző tevékenység.

Torma András idézett felsorolását azonban relativizálja, hogy a szerzője hozzáteszi „az előzőekben nem érintett közfeladatok ellátása” kategóriáját.³²

³² TORMA (2008): *i. m.*, 157.

2. A KÖZIGAZGATÁSI TEVÉKENYSÉGFAJTÁK ALAPJAI

2.1. A közigazgatási tevékenységfajták fogalma

Az előzőekben a magyar közigazgatás főbb funkcióit és feladatait tekintettük át. Ebben a fejezetben a közigazgatási tevékenységfajtákkal foglalkozunk. A „tevékenységfajták” vagy „tevékenységosztályozások” azért szükséges magyarzó fogalmak, mert – mint írtuk – a közigazgatás nem egységes tevékenység, emiatt nem írható le a fogalmi absztrakció szintjén. (Ami a fogalmi absztrakció szintjén leírható, az az igazgatás; ennek leírását, megközelítését meg is tettük.) A közigazgatás nagyon sokféle (egymástól jelentős módon eltérő) feladat megoldását jelenti, és e **feladatmegoldás**, a társadalom széles értelemben vett viszonyaira való **hatásgyakorlás**, a közigazgatás számára előírt **valamilyen eredmény létrehozása** egymástól különböző igazgatási tevékenységekben valósul meg. Ezek a tevékenységek sok szempontból eltérnek egymástól, így például:

- a jellemző cselekmények összetételében,
- a jogi szabályozottságuk mértékében és módjában,
- jogi hatásukban,
- a feladatmegoldás módjában,
- a cselekvő alany személyében
- és abban, hogy a hatásgyakorlás áll-e bírósági (vagy alkotmánybírósági) ellenőrzés alatt.

Ezek az eltérések nagyjából ki is jelölik a tevékenységfajták osztályozási szempontjait, amelyekkel kapcsolatban (az aktustanhoz és a funkcióosztályozásokhoz hasonlóan) **Madarász Tibor** felfogását követjük,

aki szerint a tevékenységosztályozásnak az egyes szempontok szerint **külön-külön van értelme**, és lényeges módszertani hibához vezet, ha a külön-külön elvégzett osztályozásokat aztán egy egységes tevékenységrendszerbe foglaljuk össze.³³ Komplex tevékenységfajta-osztályozást alkalmaz **Berényi Sándor**, melyben közhatalmi tevékenység (ezen belül jogalkotás, hatósági jogalkalmazás válik el egymástól), közvetlen igazgatás (melyen belül a szervezetirányító tevékenység, belső igazgatás, gazdálkodás és materiális tevékenység jelenik meg) és nem közigazgatási jogi tevékenységek szerepelnek.³⁴

Madarász Tibornak a tevékenységfajták jelentőségét először kiemelő *korai munkája* is a komplex osztályozás elvét követve négy alapvető és azon belül több további tevékenységfajtát különböztetett meg:

- *elvi-politikai* tevékenység,
- *hatósági* tevékenység, mely további tevékenységekre tagolódik: hatósági *jogalkalmazó-végrehajtó tevékenység* (ideértve a hatósági szolgáltató és naturális érvényesítő cselekményeket is), valamint hatósági *szabályozó-jogalkotó* tevékenység,
- *szervezetirányítási* tevékenység,
- *szervező-operatív* tevékenység (melybe főleg a mellérendeltséggel járó cselekményeket – polgári jogi szerződések, munkaszerződések megkötését vagy gazdálkodási cselekményeket – sorolt).³⁵

Természetesen vannak kiemelt vagy jelentősebb, valamint kevésbé fontos osztályozási szempontok, de ismételten hangsúlyozzuk, hogy egyiket sem kívánjuk kizárólagossá tenni. Mivel a közigazgatási feladatok tényleges realizálása számtalan tevékenységfajtán keresztül

³³ MADARÁSZ (1990): *i. m.*, 50.

³⁴ BERÉNYI (2005a): *i. m.*, 44–50. Ugyancsak komplex osztályozást közöl a *Magyar államigazgatási jog*. Lásd BARACZKÁNÉ-BERÉNYI-IVANCSICS-SZAMEL (1980): 95–110.

³⁵ MADARÁSZ Tibor (1971): *Városigazgatás és urbanizáció. A városigazgatási tevékenység elméleti modellje*. Budapest, KJK. 323–354.

lehetséges,³⁶ az alábbi osztályozások sem kimerítőek vagy abszolútizálhatóak.

A csoportosítások során közigazgatási **tevékenységfajtának a hasonló jogi sajátosságokkal jellemzőkkel rendelkező és hasonló igazgatási tevékenységet igénylő feladatok megvalósítását** tekintjük (a tevékenységfajták ugyanis lényegüket tekintve egynemű feladatokból álló feladatcsoportok).³⁷

A *jogi jellemzők* alatt azt értjük, hogy:

1. milyen **típusú** igazgatottal kerül kapcsolatba a közigazgatás szerve;
2. rájuk milyen **hatást** gyakorol;
3. az igazgatás alanya és tárgya között milyen **kapcsolat** áll fenn;
4. az igazgatás **cselekvési** lehetőségét (hatáskörét) a jog milyen mértékben és módon szabályozza.

Az *igazgatási szempontok* alatt azt értjük, hogy:

1. mi a cselekvés **célja**, rendeltetése;
2. milyen a cselekvés **módja**; és
3. milyen a feladat megvalósításához szükséges **munka** neme.³⁸

E megközelítés alapján az alábbi osztályozási szempontok adódnak: a *szervi* (alanyi) meghatározás, az igazgatás *módja* szerinti, a tevékenységben megnyilvánuló *hatalom* szerinti, a tevékenység „*iránya*” és „*oka*” szerinti (azaz a közigazgatási szervezethez tartozás miatt vagy attól függetlenül kerül sor az adott cselekményre).

Mivel a tevékenységfajták egyik (és ezúttal első) osztályozási szempontja az alanyi vagy más néven szervi osztályozás, utalnunk kell

³⁶ Rixer Ádám egyenesen felsorolhatatlan számú tevékenységfajtról tesz említést. RIXER Ádám (2013): *A köz természete. Új irányok a magyar közigazgatásban és a közigazgatástudományban*. Budapest, Patrocinium. 76.

³⁷ MADARÁSZ (1971): *i. m.*, 321.

³⁸ MADARÁSZ (1987): *i. m.*, 230.

a közigazgatási szervezetről szóló leírásra. A szervezetet szokás szervezetrendszerként is említeni, de azt, hogy a közigazgatás szervekből álló rendszer már a **szervezet** fogalom kifejezi, így a **szervezetrendszer** felesleges többszörözés. Ha mindenképpen a rendszer szó használata indokolt, helyesebb volna a **szervrendszer** szót alkalmazni, hiszen a közigazgatás esetében a szervezet azonos a szervrendszerrel.

A közigazgatási szervezet **szűkebb értelmében** csak a tulajdonképpeni közigazgatási szerveket foglalja magában, **tágabb értelemben** minden olyan szervet vagy más jogalanyt is, aki/amely a közigazgatási feladatok megvalósításában, a hatáskörök gyakorlásában részt vesz, és a közigazgatás valamely szervéhez szervezeti kapcsolat fűzi. Ez utóbbi fogalom tehát a Lőrincz Lajos által „*paraadminisztráció*” körébe sorolt szervek egy részét is magában foglalja, a megbízás alapján közigazgatási feladatokat ellátó szerveket, személyeket nem.

2.2. A tevékenységfajták alanyi (szervi) osztályozása

1. A tevékenységfajták egyik lehetséges osztályozása az alanyi vagy másképpen a szervi szempontú osztályozás. Ennél a tevékenységet végző közigazgatási szerv **alapellemzőjét**, illetve a jellegadó **főtevékenységét** vesszük alapul. Miközben újra hangsúlyozzuk, hogy egyetlen osztályozási szempont sem abszolútizálható, külön ki kell emelni azt is, hogy az **alanyi** osztályozás **önmagában nem sokat** mond vagy mutat fel. Ennek az az oka, hogy a szervek típusait az általuk ellátott közigazgatási feladatok vagy még inkább az azok alapján megrajzolható funkciók határozzák meg. Tehát az alanyi osztályozás gyakran egyfajta burkolt funkcionális vagy feladatellátási csoportosítás is egyben, aminek az az oka, hogy végül is a tevékenységfajták elemzésének mindig arra kell választ adni, hogy mi az adott tevékenységfajta rendeltetése, mi az a hatás, melyet a közigazgatási szerv az általa igazgatott jogalanyokra (természetes személyekre, jogi személyekre és más szervezetekre) gyakorol.

Az alanyi osztályozás **hagyományos** (1990 előtti) **osztályozása** 1. az ágazati igazgatást végző szervek, illetve 2. a funkcionális igazgatást végző szervek megkülönböztetése volt. Ide lehetett még kapcsolni az állami vállalatokkal összefüggő 3. alapítószeri igazgatást.

Az **ágazati** igazgatás fogalma, illetve az ágazati igazgatást végző szervek megjelölés értelmében alapvetően a központi államigazgatás szervei, nevezetesen az ágazati minisztériumok és az ágazati feladatot ellátó, országos hatáskörű szervek végezték az igazgatást. Ez az igazgatás minden olyan szervezetet és személyt érint, amely az adott ágazatba tartozó tevékenységet végzi. Az ágazati igazgatás feladata az ágazati, szakmai tevékenységnek a szabályozása volt elsősorban. „Ágazat” alatt azonban az akkori szerzők nem mind értették ugyanazt, az 1980-as évek végére az államigazgatási (közigazgatási) ágazat fogalma legalább az alábbi értelemben volt definiálható. Az „**államigazgatási**” ágazat fogalma: az igazgatási ügyek azonos vagy hasonló csoportjait intéző szervek összessége, melyet egy erre az igazgatási profilra létrehozott vagy ezzel megbízott központi szerv irányít – oktatásügy, építésügy stb. „**Közgazdasági**” értelemben vett ágazatról is lehetett beszélni, amikor is a társadalmi tevékenységek kategorizálása alapján képezik az ágazatot, és a társadalmi főtevékenységnek van osztályozó szerepe. Harmadrészt felfogható volt az ágazat úgy, hogy az **emberi tevékenységek** (magatartások) egynemű csoportjait fogja át, ez esetben, amikor például egészségügyi ágazatról beszélünk, akkor minden egészségüggyel összefüggő emberi tevékenységet odasorolunk egy ágazatba. (Nyilván ez utóbbi fogalom a legtágabb, és már túlmutat a közigazgatás szervezeti keretein is.)

A **funkcionális igazgatás** alapvetően a gazdálkodó szervezetekre irányuló igazgatásként került meghatározásra, és azt az ún. központi funkcionális szervek végezték. Ezek készítették elő a gazdasági szabályozókat, és jórészt ezeknek a jogszabályaiban jelentek meg a gazdasági szabályozók. Másrészt minden gazdálkodó szervezet működésében vannak bizonyos azonos gazdálkodási mozzanatok, műveletek

(például anyagbeszerzés, termékértékesítés, ármegállapítás, bérezés stb.). Ezeknek a mindenütt jelentkező gazdasági műveleteknek a szabályozását látta el a funkcionális igazgatás. Így funkcionális szervei igazgatásnak minősítették a tervhivatal, az árhivatal vagy az állami bér- és munkaügyi hivatal, valamint alsóbb szintű szerveik tevékenységét is.³⁹

A két fogalom alapján történő szervei megkülönböztetés alkalmazhatóságát megnehezíti az is, hogy a **funkcionális** igazgatás a modern magyar közigazgatás-tudomány kialakulásakor, az 1930–40-es években (főleg Magyary Zoltánnál) még **mást jelentett**: éppen azt az alaptevékenységet, melyre az adott szervezet létesítették, tehát az „ágazati” alaptevékenységét. Amit a későbbiekben funkcionális igazgatásnak hívtak, az Magyarynál még az institucionális (azaz intézményi, minden szervben jelen lévő) tevékenység volt. Erre a tárgyi, tartalmi megközelítésre még kitérünk részletesebben.

2. Ehhez képest a **mai tevékenységi rendszerben** az alábbi osztályozási szempontokat érdemes figyelembe venni, hangsúlyozva még egyszer, hogy az alanyi osztályozás igen relatív:

- a) Az egyik megkülönböztetés a szervek működési és befolyásolási **területére** épül, így megkülönböztethetjük a **központi** szervek általi és a **nem központi** (területi) szervek általi tevékenységet. Mivel ez alapvetően csak a működési-befolyásolási területről árul el valamit, további megkülönböztetést kell tenni az **államigazgatási, helyi önkormányzati és köztisztviselési** szervek igazgatási tevékenysége között. A két osztályozásnak együtt van informatív ereje, például központi államigazgatási szervek általi igazgatás vagy területi köztisztviselési szervek általi igazgatás. (A helyi önkormányzatoknál nem beszélhetünk országos vagy központi szintű igazgatásról.)
- b) A szerv cselekvését alapvetően befolyásoló jellemző lehet az, hogy **testület** formában szervezik-e meg, vagy **hivatali** formában, me-

³⁹ MADARÁSZ (1990): *i. m.*, 52–53.; MADARÁSZ (1987): *i. m.*, 187–198.

- lyet egyszemélyes vezetés alá helyeznek. Ilyenkor beszélhetünk testületi jellegű tevékenységről vagy hivatali jellegű tevékenységről.
- c) Végül, érdemes megkülönböztetnünk azokat a közigazgatási szerveket, amelyek intézmények fenntartását (vagy azt is) végzik. Ez az úgynevezett **fenntartói igazgatás** több „ágazati” kódex szabályozásának is tárgyát képezi (oktatási törvények, egészségügyi törvények, szociális igazgatásról szóló törvény, közgyűjteményi törvény). De a különböző szakterületekre irányuló szabályokból kiolvasható több közös jellemző, kirajzolható egy közös tevékenységtípus, az, amit az intézetet (intézményt: iskolát, szakrendelőt, múzeumot, sportközpontot) fenntartó közigazgatási szerv mint annak fenntartója végez. Ebben a körbe is többféle szerv (alany) tartozik, lehet a fenntartó egyébként központi államigazgatási szerv, települési önkormányzat vagy éppen egy köztestület is.

2.3. Az igazgatás módja szerinti osztályozás – a jogérvényesítés kérdései

Az egyik legfontosabb osztályozási szempont a közigazgatási **tevékenység módja** szerinti kategóriák képzése. Itt az osztályozás alapja az, hogy milyen eszközökkel, másként megfogalmazva **milyen cselekményekkel végzi** a közigazgatási szerv az igazgatást. Ezek a cselekmények a jog szempontjából alapvetően kétfélék lehetnek, vagy jogi hatású cselekmények (ezt nevezzük aktusnak), vagy nem jogi hatású cselekmények. (Az aktusok fogalmáról és a jogi hatás kérdéséről a következő fejezetekben még lesz szó. Jogi hatás alatt egyébként a jogalany jogi helyzetében bekövetkezett változást értjük, a jogi helyzet pedig a jogalany jogainak és kötelességeinek az aktuális állománya.)

Vannak olyan tevékenységfajták – a közigazgatási tevékenység módja szerinti osztályozásban –, amelyekben a jogi eszközök, vagyis

az aktusok dominálnak. A közigazgatási szervek egyik kiemelt funkciója az állami szervezetrendszerben a törvények végrehajtása (hagyományos értelemben vett végrehajtó hatalmi funkció), és a végrehajtás keretében nagyszámú jogszabály alkotásában is közreműködnek. Az erre irányuló tevékenység tehát a **közreműködés a jogalkotásban**. Ez a közigazgatási szervek közül elsősorban a (kormányzati minőségükben) jogalkotó hatáskörrel rendelkező szervekre vonatkozik, melyek közt értjük a központi szerveket (Kormány, miniszterek, önálló szabályozó szervek) és a jogalkotó hatáskörrel rendelkező helyi önkormányzatokat is. Fontos tudnunk azt, hogy a jogalkotás – mint feladatmegoldási módozat – mind a közigazgatási szervezeten belül, mind azon kívül jelen van és alkalmazták azt, másként megfogalmazva a közigazgatási tárgyú jogszabályok egy része a közigazgatási szervezetre irányul, más része az azon kívüli jogalanyokra.

Ehhez képest kell felhívni a figyelmet arra, hogy a tevékenységfajták (vagy működési fajták) úgynevezett **komplex elemzése** össze nem tartozó elemeket tekint összetartozónak. Miközben hangsúlyozza a tevékenységfajtákat meghatározó tényezők komplex figyelembe vételét, Berényi Sándor tízféle tevékenységet ragad meg az 1989 előtti korszak meghatározó jelentőségű tankönyvében.⁴⁰ Ebben például külön említi és elemzi a vállalatok, az intézetek, a fegyveres testületek és az államigazgatási szervek irányítását. Miközben a jog szempontjából éppen az a meghatározó befolyás és az ahhoz használt alapvető eszközök azonossága a lényeges, melyek ezeket mind irányítássá teszik. Ugyanakkor az államigazgatási szervek jogalkotó tevékenysége külön működési fajta a felsorolásban, holott nyilvánvaló, hogy a jogalkotó tevékenység eredménye a (jogszabály) tartalma szerint irányulhat

⁴⁰ BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos (1978): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Tankönyvkiadó. 242–243. Ugyanezt a komplex felfogást és ugyanazt a tíz komplex tevékenységfajtát képviseli Berényi Sándor a későbbi tankönyvében is: BARACZKÁNÉ–BERÉNYI–IVANCSICS–SZAMEL (1980): *i. m.*, 96. Igaz, kifejezetten felhívja a figyelmet az átfedésekre és arra, hogy ez a kategorizálás sem problémamentes. BARACZKÁNÉ–BERÉNYI–IVANCSICS–SZAMEL (1980): *i. m.*, 97.

egy fegyveres szervre, egy intézetre stb. Egy szerv jogszabállyal való létrehozása, létesítése vagy átszervezése az irányítási jog gyakorlását jelenti. Csakhogy ennek a módja, formája éppen jogszabály. Vagyis a *differentia specifica* (megkülönböztető jellemző) nem a jogszabály kibocsátásában, hanem annak tartalmában rejlik, megítélésünk szerint.

A tevékenység módja szerinti másik nagy (és önmagában is összetett) kategória a **jogérvényesítés**. A jogérvényesítés a közigazgatási szerveknek az a tevékenysége, amellyel elősegítik, hogy a jogszabályok a valóságban gyakorolják a társadalomra azt a hatást, amiért kibocsátották őket. A jog érvényesítésének fő módja a **jogalkalmazás**. Ezért tehát **Madarász Tibor kategóriáit felhasználva** azt mondhatjuk, hogy ha az igazgatás módja szerint tekintjük át a közigazgatási tevékenységet, az egyik nagy tevékenységfajta a közreműködés a jogszabályok megalkotásában, a másik tevékenység a jogalkalmazás. (Ehhez képest a bíróságok alaptevékenységében egy tevékenységi mód szerinti tevékenységfajta van, a jogalkalmazás, a bíróság arra jött létre, hogy jogot alkalmazzon.) A közigazgatási szervek is végeznek jogalkalmazást, de a közigazgatás ebből a szempontból bonyolultabb, mert a jogalkalmazás mellett jogalkotó (pontosabban jogszabály-előkészítő) tevékenységet és számos nem is jogi eszközt igénylő tevékenységet végeznek. Amint Berényi Sándor megjegyzi, „az államigazgatás (közigazgatás) csak a többi állami tevékenységhez viszonyítva tekinthető egynemű tevékenységnek.”⁴¹ (Továbbá a jogérvényesítésnek sem egyetlen módja a jogalkalmazás, mert amikor például a közigazgatási szerv ellenőrzést végez, az is a jogérvényesítésnek az eszköze.)

Az alábbiakban vázlatosan áttekintjük a jogérvényesítés és a jogalkalmazás fogalmának és működésének kapcsolatát.

⁴¹ BERÉNYI–MARTONYI–SZAMEL (1978): *i. m.*, 242.

2.3.1. A jogérvényesítés fogalma

A jogérvényesítés *szociológiai értelemben* a jogpolitikai cél társadalmi megvalósulását jelenti. *Jogdogmatikai értelmezés szerint* jogérvényesüléséről (más szóval a norma hatályosulásáról, megvalósulásáról) akkor van szó, ha a címzettek a jogi normákban előírt magatartást ténylegesen teljesítik, tanúsítják. Ez a két fogalom nem mindig és nem feltétlenül esik egybe. A jogi normák dogmatikai értelmezés szerinti realizálódása, hatályosulása megtörténhet anélkül, hogy a jogi szabályozás a társadalmi gyakorlatban elérje a jogpolitikai cél megvalósulását. Erre például akkor kerülhet sor, ha a jogszabály eleve alkalmatlan volt annak a társadalmi hatásnak az elérésére, amire megalkották. Gyakran azért marad hatástalan a jogszabály, mert a megcélzott társadalmi hatást (például valamely társadalmi konfliktus megszüntetését) csupán jogi eszközzel elérni nem lehet. Ilyenkor előfordulhat, hogy százezer számra megvalósul a címzettek jogszabályban előírt, megkívánt magatartása, annak ellenére, hogy a jogpolitikai cél megvalósulatlan maradt. Máskor meg azért marad hatástalan egy jogszabály, mert annak szövege eleve alkalmatlan bármiféle hatás (vagy a célzott hatás) kiváltására, illetve az előírt magatartást egyenesen lehetetlen tanúsítani. Mind a jogérvényesítés, mind annak alkategóriája, a jogalkalmazás a jog, (a tárgyi, a megalkotott) közigazgatási jog konkretizálásaként is felfogható. Az általános, absztrakt formában megfogalmazott törvények és más jogszabályok (alapesetben) konkrét címzettek nélkül rögzítik a kötelezettségeket és jogosultságokat. Ahhoz, hogy ezek az absztrakt előírások egyedileg meghatározott személyekre nézve ténylegesen és jog szerint is érvényesülhessenek (érvényesüljenek), konkrétá kell őket tenni.⁴² Ennek módozataiban tekinthetünk most bele.

⁴² A törvénnyel tételezett (létrehozott) jogosultság és kötelezettség egyedivé tételére (*konkretisierung*) és annak eszközeire nézve lásd Hans Peter BULL – Veith MEHDE (2005): *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre*. Heidelberg, C. F. Müller. 138–139.

A továbbiakban a jogi normák, a szabályozási egységek dogmatikai hatályosulásának, érvényesülésének a folyamatát vizsgáljuk.⁴³

2.3.2. A jogérvényesítés és a címzettek érdekei – a jogérvényesítés típusai

A közigazgatási jogban előírt magatartások a címzettek érdekei alapján alapvetően kétféle csoportba sorolhatók aszerint, hogy a jogalanyokra nézve kedvező(bb) vagy számukra éppen hátrányos(abb) magatartást írnak elő. A két normatípus között jelentős különbségek vannak a jogérvényesítés, a jogérvényesülés módja tekintetében is. Egyszerűbben érvényesülhetnek azok a jogi normák, amelyek végső hatásukban a jogalanyokra kedvezők, mint azok, amelyek hátrányosak. A számukra hátrányos szabályozás érvényesüléséhez a címzetteknek nem fűződik érdekük, sőt éppen ahhoz fűződik érdekük, hogy minél később fejtse ki kedvezőtlen hatását. Ilyen jellegű normák esetén az állami (azon belül a közigazgatási) szervek részéről a jog érvényesülési folyamatába való bekapcsolódás lényegesen több teendőt jelent a címzetteknek terhes szabályozás esetén, mint a számukra kedvező szabályozás esetén.

A jogérvényesülés folyamata a jogi norma címzettjei és a közigazgatási szervek cselekményeinek egymásba kapcsolódó láncolata, amely mellett vagy mögött a közigazgatási szerveknek számos nem jogi hatású cselekménye és tevékenysége is meghúzódik. A jogérvényesülés azonban nem elsősorban ezeken a kiegészítő cselekményeken, hanem a norma szabályozási módján múlik.

A különböző szabályozási módok eltérően érvényesülnek, ezért a normatípusokhoz hasonlóan a **jogérvényesülésnek** is több **módját** különböztetjük meg. Ezek a következők: 1. *önkéntes* jogkövetéssel megvalósuló jogérvényesülés; 2. *végrehajtás* útján megvalósuló

⁴³ Ezekben az alfejezetekben részletes hivatkozások nélkül Madarász Tibor korábban idézett és a megjelölt műveiben kifejtett kategóriarendszerét vesszük át. Hivatkozásokkal a tőle eltérő felfogású csoportosításokat, meghatározásokat látjuk csak el.

jogérvényesülés; 3. *jogalkalmazás* útján megvalósuló jogérvényesülés; 4. jogérvényesítés jogilag *kötetlen* egyedi aktsussal.

Ad 1. Az **önkéntes jogkövetéssel** megvalósuló jogérvényesülés ahhoz a szabályozási megoldáshoz kötődik, amit **ex lege szabályozási módnak** nevezünk. A jogi norma címzettjeinek a cselekményei (azaz az önkéntes jogkövetés cselekményei) annak a magatartásnak a tanúsítását eredményezik, amelyet a jogi normák a jogkövetkezményeikben megengednek, illetőleg előírnak vagy tiltanak. A közigazgatási szervek cselekményei a szabályozás módjától függően különbözhetnek. *Megengedő* szabályozás esetén az szervezeteknek az a feladatuk, hogy ha szükséges, akkor a címzettek (a jogalanyok) számára hajtsák végre a jogszerzés feltételül szolgáló feladatokat, vagy teremtsék meg a feltételeket. Ha azonban *előíró, tiltó vagy korlátozó* szabályozási mód keretében kiadott jogi normák érvényesítésére van szükség, akkor a közigazgatási szervek részéről más fajtájú cselekményeket kell végezni. Így mindenekelőtt az *ellenőrzési* cselekményeket, amelyek az arról való meggyőződést szolgálják, hogy a címzettek a számukra előírt magatartást tanúsítják-e, vagy sem. Emellett az olyan jogalanyok esetében, akik önként nem engedelmeskedtek a jogszabály rendelkezéseinek, önként nem valósították meg az előírt vagy tiltott magatartást, *szankcionáló* cselekményekre, vagyis jogellenességre reagáló hátrányos jogkövetkezmény alkalmazására vagy más közigazgatási szervnél *szankció kezdeményezésére* lehet szükség. Ezen kívül sor kerülhet még *egyéb érvényesítő* cselekmények végzésére is. (Ilyen például a felszólítás a jogszabályban előírt cselekmény, teendő pótlására, ha azt valaki önként nem teljesítette.)

Ad 2. A **végrehajtás** útján megvalósuló jogérvényesülés az **önkéntes jogkövetés** speciális **fajtája**. A jogérvényesülés e módjáról akkor beszélünk, ha a címzettek számára *szóló feladatmeghatározó* szabályozás érvényesítésére kerül sor. A feladatmeghatározó szabályozás cselekményei a címzettek részéről rendszerint attól függenek, hogy a feladatok végrehajtására *közigazgatási* szervek kötelezettek vagy

más típusú szervezetek (ügynevezett munkaszervezetek, közüzemek, közintézetek stb.). Ha a közigazgatási szervek feladatairól rendelkezik a feladatmeghatározó szabályozás, akkor e szervek *igazgatási* cselekményeket végeznek, amelyek jogi hatású vagy jogi hatást ki nem váltó cselekmények lehetnek. Ha a feladatmeghatározó szabályozás címzettje valamely *munkaszervezet* (illetőleg annak valamelyik vezetője vagy belső vezető szerve), akkor a feladat-végrehajtás rendszerint nem jogi hatású cselekmények végzésével, hanem *munkatevékenységgel*, az előírt szolgáltatás közvetlen nyújtásával valósul meg. (A kötelezett munkaszervezet végzi azt a munkatevékenységet, amire létrehozták, ami a társadalmi rendeltetése.) A végrehajtás útján megvalósuló jogérvényesülésnél a közigazgatási szervek cselekményei ugyanúgy az ellenőrzési cselekmények és a szankcionáló cselekmények, mint az imént tárgyalt önkéntes jogkövetés esetén.

Ad 3. Ha a jogi normákban megfogalmazott jogalkotói akarat a címzetteknek csak valamely közigazgatási szerv **konkrét** (egyedi) **jogalkalmazó aktusa** közvetítésével érintheti, akkor kerül sor a leggyakoribb és a legismertebb jogérvényesítési módra, a *jogalkalmazásra*. A jogalkalmazásos jogérvényesítés lényege az, hogy a jogalkalmazó szerv a norma általános szabályait a címzett jogalany *konkrét viszonyaira alkalmazza*. Jogalkalmazással érvényesülő közigazgatási jogi normák hatályosulásáról akkor beszélhetünk, ha a jogalkalmazó közigazgatási szervek a címzettek számára konkrét aktusokat bocsátanak ki, és ezekben az aktusokban közvetítik a normában megfogalmazott jogosítási, illetőleg kötelezési lehetőségeket. A jogalkalmazásos jogérvényesítés folyamata is *különbözik* attól függően, hogy a jogalkalmazó aktus a címzett számára *kedvező vagy hátrányos*.

Ha az aktus *kedvező*, akkor a jogérvényesítés folyamata általában a következő cselekménysorozatból áll: a jogszabály kihirdetése, a konkrét jogalany számára a jogszabály alapján a jogalkalmazói aktus kiadása, a jogalany él a jogával, és ezzel a jogérvényesülés folyamata befejeződött.

Ha azonban az aktus a címzettnek *hátrányos* jogi norma előírását közvetíti, akkor a jogalkotás, majd a jogalkalmazói aktus kibocsátását követően két variáció lehetséges. Az egyik variációban a címzett jogalany a számára hátrányos aktusban foglalt rendelkezést megvalósítja, annak eleget tesz. Ezt követik a szerv ellenőrzési cselekményei. Ebben az esetben a jogérvényesítés folyamata (minthogy az ellenőrzés jogellenességet nem állapított meg) befejeződött. A másik variáció szerint azonban a címzett a jogalkalmazói aktusnak nem engedelmeskedik, és ekkor a jogérvényesítés folyamata folytatódik. Ha az ellenőrzés megállapítja a jogellenességet, az egyedi aktussal szembeni engedetlenséget, akkor szankció alkalmazására kerül sor.

Mint azt láthattuk, a jogalkalmazás a jogszabályok érvényesülésének nem egyetlen módja. **Nem** nevezhetünk **minden** jogszabályok szerinti magatartást **jogalkalmazásnak**, így azt sem, ha valaki önként igazítja a magatartását a jogszabály rendelkezéséhez. A jogérvényesítés különböző módozatai közül csak az egyik, de nem az egyetlen mód a jogalkalmazás. Nyilvánvalóan ez a leggyakoribb és a legfontosabb fajtája a jogérvényesítésnek, de ez nem szünteti meg a más jogérvényesítő cselekményeket.

A *jogalkalmazás* – mint az egyedi eszközökkel érvényesülő szabályozási módok egyike – az *alábbi feltételek esetén* valósulhat meg:

- a) Szükség van olyan jogi normákra, amelyek mint hatásköri normák felhatalmazást adnak egy bizonyos közigazgatási szervtípusnak arra, hogy jogalkalmazói egyedi aktust adhasson ki. Szükséges, hogy a normák meghatározzák, milyen elnevezésű egyedi aktust adhat ki, milyen címzett-típusnak és milyen jogi tartalommal, milyen feltételek gyakorlati bekövetkezése esetén.
- b) Szükség van jogalkalmazói hatáskörrel felruházott közigazgatási szervtípusra, amely típuson belül valamely konkrét aktus kiadására egy meghatározott (a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező) közigazgatási szerv lesz majd jogosult.

- c) Szükség van jogalanyra, aki esetében megvannak azok a feltételek, amelyekhez a jogalkalmazói aktus kiadását a jogszabály általános rendelkezése közi.
- d) Végül a jogalkalmazás jogi műveletének eredményeként létrejöhet a jogalkalmazói aktus.

A **jogalkalmazás mint jogi művelet** hagyományos felfogása szerint a közigazgatási szerv megvizsgálja, és bizonyítottan megállapítja a konkrét jogalany (a címzett) körülményeit (tisztázza a tényállást). Ezt a gyakorlati (a társadalmi valóságban, a konkrét címzett esetében bizonyítottan megvalósult) tényállást összeveti az alkalmazandó jogi norma (jogi normák) normatényállásban absztrakt módon megfogalmazott jogszabályi tényállással. Abban az esetben, ha a konkrét tényállás a jogszabály absztrakt tényállása alá vonható, akkor a konkrét jogalany a címzett számára kiadja a jogi norma diszpozíciójában foglalt rendelkezés szerinti egyedi, jogalkalmazói aktust.

A közigazgatási jogalkalmazás **fogalmát** az alábbiak szerint adhatjuk meg: a közigazgatási jogalkalmazás olyan jogérvényesítő jogi művelet, amelynek során a közigazgatási szerv a konkrét jogalany (címzett) számára a jogszabály általános rendelkezései alapján konkrét (egyedi) aktusában jogot vagy kötelezettséget állapít vagy szüntet meg, illetőleg módosít. Jogalkalmazói aktusnak a szerv aktusa csak akkor minősül, ha a szerv döntési szabadságát a jogszabály korlátozza, keretek közé szorítja. Legalábbis a döntés valamiféle irányát, célját, meghatározza, általában azonban ennél részletesebben az aktus címzettjét és lehetséges jogi tartalmát is meghatározza. A jogi kötöttség valamilyen mértéke mint a jogalkalmazásban rejlő döntés fogalmi eleme, illetve a jogilag kötetlen döntések nem jogalkalmazó aktusoknak tekintése általánosan elfogadott a közigazgatási szakirodalomban.⁴⁴

⁴⁴ MOLNÁR Miklós (1994): *A közigazgatás döntési szabadsága*. Budapest, KJK. 73.

Ezzel összefüggő további kérdés, hogy a másik véglet, azaz a teljesen kötött közigazgatási döntés tekinthető-e jogalkalmazásnak? Ez nyilván elméleti kérdés, és igenlő választ illik rá adni, hozzátevé, hogy formailag biztosan. Más szempont, hogy a jogszabállyal teljesen kötötté tett „jogalkalmazás”, a „klasszikus döntési autonómiát kizáró” jogszabályi programozás nem biztos, hogy mindig alkotmányos megoldás.⁴⁵

A **közigazgatási** jogalkalmazás **nem** tekinthető a jogalkalmazás **egyetlen** típusának, hiszen a legfontosabb jogalkalmazói döntéstípus a **bírói** döntés, a bírói jogalkalmazó határozat. Ezenkívül beszélhetünk ügyészi jogalkalmazásról, és nem kizárt az Országgyűlés jogalkalmazói tevékenysége sem. A közigazgatási tevékenységben a jogalkalmazó tevékenység nemcsak a hatósági tevékenységben található meg. Ezért van az, hogy megkülönböztetésül azt hatósági jogalkalmazás elnevezéssel jelöljük. A jogalkalmazás azonban nemcsak a közigazgatási szervezetrendszeren kívülre ható igazgatásban végzett jogi művelet, hanem a szervezetrendszeren belüli igazgatási jogi eszköze is. Minél inkább elismeri a jog az igazgatott szervezetek önállóságát, annál inkább szabályozzák e szervezetek belső viszonyait is az egyedi eszközökkel érvényesíthető szabályozási mód igénybevételével. Ha ezek az egyedi eszközök jogilag kötött aktusok, abban az esetben a szervezetrendszeri igazgatás keretében is jogalkalmazásról van szó.

Ad 4. A jogérvényesítésnek negyedik módjaként a **jogilag kötetlen, döntéstartalmú** egyedi aktusokról is szót kell ejtenünk. Ez is egyedi eszközzel végzett jogérvényesítés, de a jogalkalmazáshoz képest azzal

⁴⁵ Molnár Miklós alapvetően helyesli a „klasszikus döntési autonómiát kizáró”, az alanyi jogokat erősebben garantáló szabályozást. Az ilyen mértékben kötött döntéseknél arra hívja fel a figyelmet, hogy „a jog természeténél fogva képtelen a szabályozott objektum változékonyságát, dinamizmusát, ezerarcúságát figyelembe venni és megragadni. Az élet, a valóság hamar túllép a jogi szabályozás reális lehetőségeit meghaladó vállalkozásokon.” Ennél komolyabb problémát okoz, hogy a közigazgatási jogalkalmazás döntési szabadságát teljesen elvonó szabályozás a közigazgatási döntést felülvizsgáló bíróságot is megfosztja a döntés érdemi vizsgálatának lehetőségétől. Erre pedig az Alkotmány alapvető jogot biztosít. Az Alkotmánybíróság a 155/2008. (XII. 17.) határozatában az ilyen megoldást (az adókötelezettséggel összefüggésben) alkotmányellenesnek nyilvánította. A döntési mozgáster kérdését még az aktusok jogi kötöttségénél vizsgáljuk.

a különbséggel, hogy az egyedi eszköz nem jogalkalmazói aktus. Ez a jogérvényesítési mód is feltételezi az olyan jogszabályi rendelkezést, amely felhatalmaz valamely közigazgatási szervet arra, hogy egyedi aktust bocsásson ki, de ennek jogi tartalmát, kibocsátásának feltételeit az azt létrehozó jogi norma nem határozza meg részletesen vagy pontosan. Ez a jogérvényesítési mód elsősorban a **szervezetrendszeren belül érvényesülő igazgatásnak** a hierarchiát feltételező területén, az irányító szerv és az irányított szervezetek kapcsolatában érvényesül. Az ilyen jogilag kötetlen aktusnak a kibocsátása **az igazgatási vagy közpolitikai mérlegelés** tárgya lehet. Példaként említhető az irányító szervnek az a jogköre, hogy az irányított szerv vezetőjét jelentéstételre és beszámoló készítésére kötelezheti a szerv tevékenységével kapcsolatban. Az, hogy hányszor, konkrétan miről, milyen gyakorisággal, milyen formában kell a jelentést vagy a beszámolót elkészíteni, nem a jogszabály, hanem a döntéstartalmú egyedi irányító aktus fogja meghatározni, így az a jogi norma által kevésbé kötött, szinte kötetlen.

A közigazgatási jogszabályok érvényesülésével összefüggő cselekvéseket **Szamel Lajos** az előzőektől **eltérően** jellemezte, amikor alapvetően **háromféle közigazgatási tevékenységet** különböztetett meg. Álláspontja szerint egyes közigazgatási jogszabályok érvényesülése nem igényel jogalkalmazást, csak **egyszerű végrehajtást**. Ezalatt olyan (jellemzően feladatkitűző normákat) értett, melyekhez nem kapcsolódnak hatásköri szabályok, hanem a normában meghatározott feladatot kizárólag szervezéssel (szervező tevékenységgel) kell végrehajtani. A normák másik nagy csoportja esetén a feladatkitűző normához hatásköri norma is kapcsolódik (mely felhatalmazást ad adott életviszonyokba való beavatkozásra), ilyenkor a **végrehajtás** (a pusztán szervező tevékenység) **összekapcsolódik jogalkalmazással**. A harmadik típusú norma érvényesüléséhez **csak jogalkalmazó** tevékenység kapcsolódik.⁴⁶ Ez a csoportosítás tehát lényegében a jogalkalmazásos

⁴⁶ SZAMEL Lajos (1983): Államigazgatási jogalkotásunk. In *Tanulmányok*. Pécs–Zalaegerszeg, Pécsi Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara – Zala Megyei Tanács VB. 235.

jogérvényesítés és a közigazgatás szervező tevékenységét igénylő jogérvényesítés között tesz különbséget, megalkotva egy köztes kategóriát, melyben mindkettő jelen van.

2.3.3. Ellenőrzés és szankció a jogérvényesülésben

1. A jogérvényesítés folyamatában rendkívül nagy a szerepe a közigazgatási szervek **ellenőrző tevékenységének**. Ezt **nem** minősítjük **külön** jogérvényesítési módozatnak, hanem e módozatok kiegészítő, **kísérő tevékenységeként** jelöljük. Az ellenőrző tevékenységet sokféle szempont szerint lehet csoportosítani. Az egyik ellenőrzési típus a *szervezetrendszerre* irányuló igazgatás keretében végzett ellenőrzés, és alapvetően két nagy területre, nevezetesen a törvényességi ellenőrzésre és az ún. célszerűségi ellenőrzésre osztható. A jogérvényesítés folyamatában a törvényességi ellenőrzésnek van elsősorban szerepe.

A közigazgatási ellenőrzés másik nagy területe a *hatósági ellenőrzés*. A hatósági ellenőrzés a hatósági tevékenység része, legfontosabb fajtái a következők:

- a) az általános hatósági ellenőrzés, amelyet minden hatósági jogkörrel rendelkező államigazgatási szerv a saját maga hatósági jogköre keretében gyakorolhat;
- b) a törvényességi felügyelet keretében végzett ellenőrzés, amely természetesen csak azon szervezetek tekintetében gyakorolható, amelyek törvényességi felügyelet alatt állnak;
- c) az ún. speciális felügyeleti szervek (például bányaműszaki felügyelet, közegészségügyi és járványügyi felügyelet, kereskedelmi és piacfelügyelet) által végzett ellenőrzés.

A hatósági ellenőrzés általános szabályait a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.), illetve az új Általános közigazgatási rend-

tartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) rögzíti, és azzal a közigazgatási hatósági eljárásjog keretében foglalkozunk.

2. Az ellenőrző tevékenységhez hasonlóan a jogérvényesítésnek igen lényeges, végső soron elengedhetetlen eszköze a **szankcióalkalmazás**. A közigazgatási jogi normákat a jogalkotók (elvileg) úgy alakítják ki, olyan tartalommal határozzák meg, hogy ezekben (de nem mindig ugyanabban a jogszabályban!) mindig rendelkezésre áll végső eszközként valamely – a jogellenes magatartásra reagáló – büntetés, valamely hátrányos jogkövetkezmény, szankció alkalmazásának lehetősége. A jogérvényesítés folyamatában pedig a közigazgatási szerveknek a jogsértések feltárását követő cselekménye a szankció alkalmazása, vagy abban az esetben, ha a jogsértést feltáró szerv erre nem jogosult, akkor a szankció kiszabásának kezdeményezése más szervnél. A szankcióalkalmazás mindig jogalkalmazási tevékenység eredménye. A kiszabható szankció jogszabályi lehetőségét a jogalkotó mindig nyelvtani értelemben hipotetikus (kondicionális) jogi normák megalkotásával statuálja. Ezeknek a hipotetikus normáknak az alkalmazása, a szankciót kiszabó konkrét aktusok kiadása nem más, mint a jogalkalmazási művelet. A szankcióalkalmazás rendszerint az ellenőrzés során feltárt jogellenes magatartásra reagálás. Természetesen a jogellenesség nemcsak az ellenőrző, információszerző tevékenység során tárható fel, hanem ennek a ténye egyéb módon is a közigazgatási szervek tudomására juthat (például az ellenérdekű fél bejelentése alapján).

A **szankcióalkalmazás** és a szankció lehetősége az igazgatási tevékenységfajták egy másik alapvető osztályozásának, a tevékenységben megnyilvánuló **hatalom erősségén nyugvó** osztályozásnak is alapjául szolgál. Ennek alapja a szankció erősségében és jellegében rejlik. Hiszen a szankció jellege mutatja meg, hogy mennyire érvényesül az adott tevékenység során az állami kényszer, vagy annak milyen formája vehető igénybe.

Ha az adott tevékenységgel való szembeszegülés (a címzett jogszabálysértő, jogellenes magtartása) esetére a jog szabálysértést vagy más objektív alapú bírságszankciót ír elő (ez szinte mindig egy másik jogszabályt jelent), mely közvetlen karhatalmi kényszerrel vagy közigazgatási végrehajtással is kikényszeríthető, akkor a *közhatalom* jelenlétének *erősebb* fokáról van szó, hiszen az állam meg is torolja valamilyen eszközzel a jogellenes magatartást, és a jogszerűt még ki is kényszeríti.

Ha ilyen szankciót nem ír elő, nem tételez a jog, de a jogszerű magatartásnak a kikényszerítésére a közigazgatási hatósági végrehajtás útján lehetőség van, akkor még mindig kimutatható a *közhatalom* jelenléte, de már enyhébb fokban.

Ha a jogellenes magatartás első számú következménye alapvetően szervezeti jellegű, vagyis arról van szó, hogy az ellenszegülő személyt a szervezetből eltávolítják vagy a szervezeten belüli helyzete hátrányosabb lesz, ugyanígy, ha az egy ellenszegülő szervvel szemben annak jogi státusát érintő jogkövetkezményt alkalmazhatnak (felosztatják, vezető testületét felosztatják, helyette döntenek, önállóságát csökkentik), akkor alapvetően az *igazgatási (más néven szervezeti) hatalom* megnyilvánulásáról van szó.

Végül, ha a jogkövetkezmény alkalmazása és kikényszerítése nem a közigazgatási szerv egyoldalú aktusával történik (vagy legalábbis részben azzal), hanem egymással szinte mellérendeltségi helyzetben lévő jogalanyok esetén a közigazgatás a polgári jogi jogkövetkezmények alkalmazását veheti csak igénybe, akkor *hatalom nélküli igazgatásról* beszélhetünk.

2.3.4. Jogviszonyok a jogérvényesítésben és a nem jogi eszközök

A **jogérvényesítés és a jogviszonyok** összefüggéséről érdemes azt tudnunk, hogy a jogi normák nem mindig (vagyis nem kizárólag) jogviszonyokban realizálódnak. Ex lege szabályzási mód esetén (vagyis ön-

kéntes jogkövetés esetén) a jogalkotó szerv és a címzett jogalany közé semmiféle közigazgatási szerv (vagy egyéb állami szerv) közbe nem iktatódik. Önkéntes jogkövetés esetén a címzett az állami szervvel nem kerül jogviszonyba, a jogkövetésnek nem feltétele, hogy ilyen jogviszony előzetesen létesüljön. A jogalkotó szerv és a címzett között jogviszony elméleti megkonstruálása a jog értelmezése és a joghoz való igazodás szempontjából (Madarász Tibor szerint) nem sok haszonnal bír. Molnár Miklós tovább megy és kijelenti, hogy az *ex lege* szabályozási mód normáinak (illetve nála valamennyi önkéntes jogkövetéssel érvényesülő jognormáknak) jogviszonytartalommal tétele vagy akként való ábrázolása „elméleti ködbe” vezet.⁴⁷

Viszont *ex lege* szabályozásmód esetén is konkrét jogviszony jön létre a címzett és a szerv között akkor, ha a szerv ellenőrzést végez a címzettnél. Ilyenkor a közigazgatási szerv (és a képviselőjében eljáró dolgozója), valamint a címzett között jogviszony jön létre, amely ellenőrzési jogviszony. Ugyancsak konkrét jogviszony jön létre a szerv és a címzett között akkor, ha az *ex lege* szabályozással kiadott jogi normákat a címzett önkéntes jogkövetéssel nem realizálja, és a szerv e jogsértést feltárja. Ekkor, a szankcióalkalmazás során a jogsértő és a közigazgatási szerv között szintén jogviszony jön létre.

A **nem jogi eszközökkel végzett tevékenységfajták** közül a legfontosabb a *döntés-előkészítés*. A döntés-előkészítő tevékenységet régebben elvi-politikai tevékenységnek is nevezték. Ez közvetlenül az igazgatókra hatást nem gyakorol, a társadalom egészére vagy nagyobb társadalmi csoportra vonatkozó, politikai jelentőségű döntések előkészítését jelenti. Ez az igazgatási tevékenység alapvetően különbözik mind a jogalkotástól, mind a jogérvényesítéstől. Nincsenek benne jogi eszközök. Külsőleg ez hivatalnoki tevékenységnek tűnik, valójában magas szintű szervezési tevékenység.

⁴⁷ MOLNÁR (1994): *i. m.*, 9.

A döntés-előkészítő tevékenység információszerző cselekményeket jelent a legszélesebb körben, elemzést, értékelést, majd döntési alternatívák, javaslatok, tervezetek elkészítését. Ezek a mozzanatok nem jogi hatású cselekmények, nem aktusok. Az elmondottakból szükségszerűen következik, hogy a döntés-előkészítő tevékenység nem jogtudományi téma. A jognak van ugyan bizonyos szerepe, például a hatáskörök rendezésében vagy bizonyos eljárási szabályok megadásában. De ennek a tevékenységnek a tartalmát illetően, hogy tudniillik hogyan kell jó döntést előkészíteni, erre a jog nem tud választ adni. Ez egyrészt a szaktudományoknak a kutatási témája, (a közgazdaságtudománytól a településtudományig, a döntés tárgyától függően), másrészt tudományos segítségül még a döntéselmélet eredményeinek hasznosítására lehet számítani.

A döntés-előkészítő tevékenység egy alfajtája, mely a közigazgatási jog által is többé-kevésbé szabályozott, kapcsolódik a *választott képviseleti szervek* munkájához. Ez alatt az Országgyűlést, a megyei önkormányzatok és a települési önkormányzatok testületeit értjük. Bár az Országgyűlés saját és autonóm igazgatási szervvel vette magát körül, talán éppen azért, hogy a központi közigazgatási szervek döntés-előkészítő tevékenységét ellensúlyozza, a Kormány és a minisztériumok tevékenységének még így is meghatározó szerepe van a legfőbb választott képviseleti szervek döntéseinek meghatározásában. Ez az önkormányzatoknál másképpen jelentkezik, ott maga az önkormányzati hivatal – mely vegyes rendeltetésű és jogállású szerv – végzi a döntés-előkészítő tevékenységet, mellette a képviseleti szervek működését segítő tevékenységet, de részt vesz a jogalkalmazó és egyéb jogérvényesítő cselekményekben is.

2.4. A tevékenységben megnyilvánuló hatalom erőssége szerinti osztályozás

A tevékenységben megnyilvánuló **hatalom erőssége** szerinti csoportosítás szoros kapcsolatban lesz a jogviszonyok jellemzőin és az igazgatottak típusain alapuló felosztással. Tulajdonképpen a **Madarász Tibor** által elvégzett, hatalom erősségén alapuló jellemzésnek egy mai viszonyokhoz igazított változatát kíséreljük meg leírni a szervezetre irányuló és a szervezeten kívüli igazgatásfajták esetén. Mindenekelőtt utalnunk kell a szankcióalkalmazásnál leírtakra, hiszen azok is már előrevetítették a hatalom erősségének vizsgálatát. Lássuk tehát előbb a **hagyományos** felosztást.

2.4.1. A hagyományos meghatározás az igazgatási hatalomgyakorlás kétféle jogi megoldására

A közigazgatási hatalom erőssége szerinti osztályozás a közigazgatási működés leírása szempontjából alapvető jelentőségűnek bizonyult a közigazgatási döntések bírói felülvizsgálatának széles körű bevezetése előtti időszakban. Olyannyira annak bizonyult, hogy egyes megállapításai, de leginkább szemléleti alapállása ma is, a teljesen megváltozott közjogi viszonyok közt komoly magyarázó erővel bír. Ez a tevékenységosztályozás Madarász Tibor rendszere szempontjából alapvető jelentőségű volt. Ennek az osztályozásnak az eredményeként ugyanitt *két tevékenységfajta*val foglalkozott, nevezetesen a **hierarchikus** igazgatással és a **hierarchián kívüli** igazgatással. Ezt a két tevékenységfajtat aszerint különböztette meg egymástól, hogy az egyikben lényegesen nagyobb a közigazgatási hatalom, lényegesen erősebb az igazgatottra gyakorolt közigazgatási befolyás, mint a másikban. Az erős közigazgatási befolyás jogi, igazgatási megoldása a hierarchikus igazgatás, amelyet másként irányításnak nevezett. A másik tevékenységfajta a hierarchián kívüli igazgatás, amely más megfogalmazás szerint az alá-fölé rendeltség

nélküli igazgatás, vagy még rövidebben és egyszerűbben: *közigazgatás alárendeltség nélkül*.

A klasszikus közigazgatási formát Madarász is a hierarchián kívüli igazgatásban látta. Megállapította, hogy attól kezdve, hogy egyáltalán a közigazgatás jogi szabályozásáról szó lehet, tehát a polgári forradalmakat követően, a közigazgatás, egyáltalán az államszervezet és politikai berendezkedés kialakulásától kezdve az igazgatás jogilag korlátozott igazgatás, vagyis hierarchián kívüli, alá-fölé rendeltség nélküli igazgatássá vált. A szocialista államokban azonban (kivétel nélkül mindegyikben) az igazgatásnak szinte fő ágává vált hierarchikus igazgatás lett az uralkodó igazgatási forma. Azzal együtt, hogy bizonyos igazgatott-típusok esetében változatlanul megmaradt a hierarchián kívüli igazgatás is. Amint Madarász találóan megállapítja: „Ha a magyar közigazgatás történetét tekintjük át, s ez nemcsak közigazgatás-történet, hanem nyugodtan mondhatjuk, hogy az állam és a társadalom viszonyának a története is, akkor pontosan ennek a két igazgatási tevékenységfajtának, tehát a hierarchikus igazgatásnak és a hierarchián kívüli igazgatásnak egymáshoz való viszonyában lehet megfigyelni erőteljes változást. Most [Madarász könyvének megírásakor, azaz 1989-ben – P. A.] azt a történelmi időszakot éljük, amikor a hierarchikus igazgatás helyett a magyar társadalom állami befolyásolásában, államigazgatásában ismét a hierarchián kívüli igazgatás válik uralkodóvá.”⁴⁸

Kijelölhető tehát egy változási folyamat, melynek lényege, hogy a közigazgatási jog kialakulásának időszakában a társadalomban alárendelt jelentőségű volt a hierarchikus igazgatás. A szocialista jog időszakában (1949–1989) elsőségre tett szert, a társadalom leglényegesebb igazgatottai tekintetében a hierarchikus igazgatás lett az uralkodó típus. Ez alatt azt kell értenünk, hogy nemcsak a közigazgatás minden szerve, hanem az állami munkaszervezetek, intézetek, vállalatok, üzemek stb. felett is valamely szerv végzett hierarchikus igazgatást.

⁴⁸ MADARÁSZ (1990): *i. m.*, 57–58.

Már az 1989/1990-es közjogi és közigazgatási változások idejére is, azóta pedig még inkább a hierarchikus igazgatás, mondhatni, a helyére kerül, tehát a társadalom igazgatottainak a nagyobbik részénél elveszti azt a jelentőséget, ami a „fénykorában”, a tervutasításos rendszerben Magyarországon és a többi szocialista országban is jellemezte.

2.4.2. A hierarchikus és a hierarchián kívüli igazgatás – a közigazgatási befolyás

1. A tevékenységfajtáknak a bennük megnyilvánuló hatalom mértéke és jellege szempontjából történő osztályozása, illetve az igazgatási tevékenységnek a hierarchikus – hierarchián kívüli tevékenységpárral való leírása szorosan kapcsolódik a **közigazgatási beavatkozás (befolyás)** fogalmához. A „beavatkozás” lényege annak hatása: a jogalany önállóságának korlátozása, a cselekvési autonómia szűkítése. Ebből a szempontból döntő annak kérdése, hogy az érintett **milyen** viszonyaira hat, és e viszonyokat **mennyire** határozza meg. A közigazgatási befolyás/beavatkozás megragadásához feltételeznünk kell egy olyan **kiinduló állapotot**, melyben a jogalanyok a **közigazgatási működés** (a közigazgatás számára a jogszabályok által adott hatáskörök és azok gyakorlása) **nélkül** élnének. Vagyis tételezzünk fel egy teljes állampolgári és egy teljes jogi, személyi, döntési és cselekvési szabadságot. Ezt az igazgatottak autonómiájaként is meghatározhatjuk mint **absztrakt, elméleti kiindulópontot**. Valahogy úgy kell ezt elképzelni, hogy az alkotmányos **alapjogok összessége** a természetes személyekre nézve és a jogi személyekre nézve a jellegénél fogva rájuk alkalmazható alapjogok összessége a közigazgatás számára törvényekben adott cselekvési, fellépési lehetőségek **nélkül**. A közigazgatásnak és vele együtt a közigazgatási működésre vonatkozó szabályozásnak (a közigazgatási jognak) az igazgatottakra gyakorolt hatását ennek a döntési és cselekvési autonómiának a csökkentéseként foghatjuk fel. A közigazgatás a számára törvénnyel vagy annak felhatalmazásán nyugvó

közigazgatási jogszabállyal megteremtett beavatkozási lehetőséggel tehát az igazgatott egyes viszonyait részben vagy egészben kivonja az igazgatott akaratának szabad érvényesítési köréből, és saját akarat szerinti tartalommal tölti meg.

Ez a felfogás tükröződik az **Alkotmánybíróság** álláspontjából is: „Az alapjogot minden általános jogi szabályozás – mely rendesen csak törvény lehet az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint –, valamint ezen alapuló egyedi közigazgatási aktus, bírói ítélet vagy más állami cselekvés korlátozza, amely beavatkozik az alapjog védelmi körébe. A *védelmi kör* az alapjog által védett – megengedett vagy biztosított – *magatartások és jogi helyzetek összessége*. Az alapjog védelmi tartományába tartozó bármely magatartásba vagy jogi helyzetbe beavatkozó norma alapjogi igazolásra szorul. Az alapjog védett körébe való beavatkozás megállapítása még nem jelenti a szabályozás alkotmányellenességét, csak az alkotmányos vizsgálat indokoltságát. Ennek eredményétől függ a vizsgált szabályozás alkotmányossága: nem minden alapjog-korlátozás alkotmányellenes.”⁴⁹

Ennek a befolyásolásnak aztán nagyon sok fokozata van, más és más lehet az igazgatott **viszonyaira** való hatása a viszonyok kiterjedtségét illetően. Egyrészt van egy erősrend a következők szerint: az igazgatott:

- **minden** viszonyára,
- a **legtöbb** viszonyára,
- **sok** viszonyára,
- **egy** viszonyaira terjed ki a befolyás.

A másik fokozati rend a befolyás, az igazgatott akaratának a közigazgatási akarral való „helyettesítésének” **erősségével** függ össze, és a jog számára ez egy értékelhető mozzanat. Az **első három fokozatban**

⁴⁹ Eredetileg: 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [81], illetve: 11/2014. (IV. 4.) AB határozat, Indokolás [33]. Kiemelés tőlem: P. A.

(esetben) a közigazgatás döntésével érintett viszonylatban az **igazgatott autonómiája megszűnik**.

Legerősebb a befolyás (*első fokozat*), ha a közigazgatási **szerv cselekszik**, és azt az igazgatott túrni köteles. Ide vonható például az, ha ki-sajátítják az ingatlanát, elhelyezik a gyermekét tőle, kényszercselekményeket végeznek vele szemben, járványügyi érdekből megsemmisítik az állatállományát, a vámhatóság megsemmisíti a lefoglalt árucikkeket, stb. A közigazgatási szerv oldaláról cselekvésként merülnek fel az ún. közigazgatási szolgáltatások, melyek szintén ide vonhatók, de ezek esetében a túrés gyakran nem teher vagy kényszer, hiszen a szolgáltatás éppen az ő érdekeiben áll (például nyugellátás folyósítása).

A következő (*második*) fokozat, ha a közigazgatás egy magatartást, cselekvést **megtilt**. A tilalmak egy része jogszabályban jelenik meg a jogrendben úgy, hogy azokat a társadalomra a bűncselekményeknél enyhébb fokban veszélyes cselekményként szabálysértéssé nyilvánítják vagy másoldalról úgy, hogy azt jogszabályban nem szabálysértésként, hanem más közigazgatási szankcióval fenyegetett magatartásként tiltják meg. A jogszabályi tilalmakhoz aztán megszámlálhatatlan féle egyedi aktusban kiadott tilalom kapcsolható.

A *harmadik* fokozat esetén a közigazgatás az igazgatottnak egy magatartás tanúsítását **előírja**. Ez esetben az előírások egyik típusa úgynevezett *naturális tevékenységre* vonatkozik, vagyis olyanra, amit az igazgatott egyébként is végezne a saját akaratából. A másik – jelentősebb – csoportba azok az előírások tartoznak, melyeket az érintettek közigazgatási előírás nélkül, *önként sosem* végeznének el. Ilyen lehet például a közterhek viselése, regisztráltatási kötelezettségek, katasztrófavédelmi munkakötelezettség stb.

A *negyedik* fokozat az igazgatott autonómiájának **korlátozása**. Ezekben (a felleltározhatatlanul sokféle) esetekben a közigazgatás az igazgatott naturális tevékenységének feltételeit, azok végzésének módját (hogyanját) határozza meg. Például az igazgatott házat szeretne építeni. A ház építése a tulajdonhoz való jogból fakadó építéshez

való jogának gyakorlását, önkéntes magatartás tanúsítását jelenti. Mégis számtalan közigazgatási előírás (normatívák és egyediek) befolyásolja, hogy mekkora, milyen házat építhet, azt milyen anyagokból, milyen feltételeknek megfelelő tervező tervei alapján, stb.

Végül ezek a vázlatosan ismertetett **beavatkozási sémák** kiadnak egy *ötödik* területet, a közigazgatási befolyástól mentes igazgatotti tevékenység mezejét, melybe a közigazgatási szervek sem egyedi, sem normatív aktusaikkal nem avatkoznak bele.⁵⁰

A közigazgatási befolyásolás/beavatkozás előbbiekben ismertetett fokozatai elsősorban a szervezeten kívül elhelyezkedő alanyokra, címzettekre alkalmazhatók, de ugyanígy magyarázó ereje van a közigazgatási **szervrendszeren belüli kapcsolatokban** és viszonyokban is. Azzal a lényeges különbséggel, hogy a szervrendszeren belül kiindulópontként az egyes szervek teljes elvi döntési és cselekvési autonómiáját nem (vagy csak nehezen) tételezhetjük fel. Ehelyett abból az állapotból érdemes kiindulnunk, hogy milyen helyzetben lenne a szerv, ha nem lenne részese a közigazgatási feladatellátás (működés) rendszerének. Mint tudjuk, ez csak egy elvi kiindulási alap, hiszen a közigazgatási szervek és intézmények épp hogy részesei ennek, ezért is közigazgatási szervek. „Önállóságuk” első korlátozása az a meghatározott feladat vagy funkciócsoport, amelyre létrehozzák. Egyebekben pedig a más szervekkel fenntartott viszonyaikat, a más szervektől rájuk irányuló igazgatást is leírhatjuk a fenti beavatkozási fokozatokkal. E fokozatok leginkább elterjedt leírása, meghatározása az irányítás-felügyelet-ellenőrzés fogalmi hármassal történik. Részletesebb magyarázatukra később kitérünk.

2. A befolyásolás módjának, a **befolyásolás** mértékének alapján jellemezte **Madarász Tibor** a hierarchián kívüli igazgatást és a hierarchikus igazgatást is. Úgy állapította meg, hogy ha **hierarchikus**

⁵⁰ MADARÁSZ (1987): *i. m.*, 336–337. A közigazgatási befolyásolás dogmatikai elemzésére és a befolyásmodellek kidolgozására és részletes bemutatására lásd MADARÁSZ (1987): *i. m.*, 336–371.

igazgatásról van szó, akkor az igazgatást végző államigazgatási szerv teljhatalmat gyakorol (politikai és jogi értelemben egyaránt). Megvan tehát a módja arra, hogy az igazgatott minden viszonyába beleszóljon. Elvileg ez volt a hierarchikus igazgatás legfontosabb jellemzője, amit igazgatási „omnipotenciának” nevezett (omnipotencia = mindenhatóság). Abban sincs korlátja, hogy milyen mélységig szóljon bele a viszonyokba, hogy milyen erős befolyást gyakoroljon. Ez csak elméleti, elvi lehetőség, a legerősebb centralizmus területeitől és időszakaitól eltekintve a közigazgatás nem valósította meg ezt a teljes omnipotenciát, kisebb vagy nagyobb mértékű korlátozás mindig érvényesült a hierarchikus igazgatásban is. Ezzel szemben a **hierarchián kívüli** igazgatást az jellemzi, hogy egy adott közigazgatási szerv csak a hatáskörébe tartozó, a feladatkörébe tartozó tevékenységeket, igazgatott viszonyokat befolyásolhatja. Többé-kevésbé már a neve is elárulja, hogy az adott szerv tevékenysége milyen területeit érinti az igazgatottnak. (Az építésügyi államigazgatási szervek csak az építésügyi szférában láthatják el a maguk igazgatási tevékenységét. A Vidékfejlesztési Minisztérium csak olyan igazgatottakat és csak az igazgatottnak olyan szféráit érinti, amelyek szorosan összefüggnek a mezőgazdasági vagy a vidékfejlesztési tevékenységgel.) Az egész közigazgatás szintjén vizsgálódva a hierarchián kívüli igazgatás behálózta-behálózza a társadalmi tevékenység valamennyi szféráját. Ennek ellenére a beleszólás mégis jogilag korlátozott, mégpedig erőteljesen korlátozott, és ez volt a minőségi különbség a hierarchikus és a hierarchián kívüli igazgatás között Madarász Tibor felfogásában is.

Madarász legfontosabb megállapítása azonban az volt, hogy a **hierarchián kívüli igazgatás a jogállam** közigazgatási hatalomgyakorlási módja. A jogállamra alapvetően a hierarchián kívüli igazgatás mint **jogilag korlátozott közigazgatás** jellemző. Első sajátossága, hogy a hierarchián kívüli igazgatást végző szerv az igazgatottnak mindig csak néhány szféráját, néhány viszonyát (életviszonyát, működési viszonyát) érinti. A második sajátosság az, hogy a közigazgatás csak

a törvényekben kapott felhatalmazás alapján avatkozhat be az igazgatók valamilyen szférájába. A jogállam alapkövetelménye a törvénnyel korlátozott közigazgatás, és a közigazgatás föllépésének, a közigazgatási hatalomgyakorlásnak a korlátját képezik az állampolgári jogok. Ezek védelme a hierarchián kívüli államigazgatási befolyásnak a legfőbb korlátja. Ez annyit jelentett Madarásznál, hogy a jogrendszer egésze, de nemcsak a jogrendszer, hanem a politikai rendszer egésze szavatolja az állampolgári jogoknak a védelmét és egyben a közigazgatás korlátozott fellépését. A hierarchián kívüli igazgatás érvényesülési területeit (alfajtája) az alábbiakban határozta meg Madarász Tibor:

- a publikus jogalkotás (emlékeztetünk arra, hogy álláspontunk szerint ez csak közreműködés a jogalkotásban),
- a hatósági jogalkalmazó, jogérvényesítő tevékenység,
- az ágazati és a funkcionális igazgatás,
- a szervezetek működése feletti törvényességi felügyelet is.⁵¹

Mint látható, Madarász felfogásában is egyértelmű, hogy a *hierarchián kívüli igazgatás* nem egyenlő a hatósági igazgatási tevékenységgel, hanem annál tágabb. Nemcsak a közigazgatástól független joganyagok felé érvényesülés, hanem a közigazgatási *szervezet irányában* is. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a (tág értelemben vett) közigazgatási szervek mind hierarchián kívüli, mind hierarchikus igazgatás címzettjei **lehetnek**, a nem közigazgatási joganyagok viszont csak hierarchián kívüli igazgatással igazgathatók. Az említett **publikus jogalkotás** alatt így nyilván a közigazgatáson kívüli joganyagokra irányuló jogalkotásban való közreműködés értendő. A szervezetek működése feletti törvényességi felügyelethez mindenképpen meg kell jegyezni, hogy e tevékenység egy része hatósági tevékenységnek is felfogható, illetve a társadalmi szervezetek feletti közigazgatási felügyelet megszűnt. A más közigazgatási szerv hierarchikus igazgatása alá nem tartozó,

⁵¹ MADARÁSZ (1990): *i. m.*, 61–65.

tehát autonóm közigazgatási jogalanyok feletti felügyelet, melynek Madarász elméletének megírásakor tételes jogi példája nem volt még, tulajdonképpen az egyetlen igazi gyenge pontja ennek a rendszernek. Hiszen ilyenkor közigazgatási jogalanyokról van szó, akik felett nem áll fenn irányítási hatalom, de ők mégis részesei a közigazgatási szervezetrendszernek.

3. A **hierarchikus** igazgatás Madarász szerint az alá-fölé rendeltségen alapuló igazgatás volt – más kifejezéssel az államigazgatási (közigazgatási) irányítás. Az **alá-fölé rendeltséget** mint fogalmat a személyek kapcsolatából vezette le: „Az alá-fölérendeltség első jelentésében két személy közötti kapcsolatot jelentett, mégpedig olyan kapcsolatot, amelyikben az egyik egyén a másik fölött teljes hatalmat gyakorol. Talán az egyik legősibb formája ennek a katonai parancsnok és a beosztottja közötti viszony. Ez módot ad arra, hogy a parancsnok a beosztottjának a teljes szolgálati szférája fölött rendelkezzen, minden cselekményét meghatározza, sőt, nemcsak a szolgálati szféráját, hanem még a magánszférájának is egy jelentős részét is. Hasonló típusú alá-fölérendeltségi kapcsolat személyek között, ami a munkavégzés során alakul ki, nevezetesen a munkaadó, a munkáltató és a munkavállaló közti viszony. Az alá-fölérendeltségi viszony harmadik típusa a hivatalnoki viszony (a beosztott és a főnök viszonya). Ez a hivatalnoki alá-fölérendeltség az, amely aztán az egyes személyek páros kapcsolatából szervezetek kapcsolatává fejlődik, amikor különböző egymás fölé helyezett hivatalok helyezkednek el egy rangsorban, ún. hierarchiát alkotva. A hierarchia mint görög szó elsősorban a rangsort jelenti, mégpedig az egymás fölé rendelt hivatalnokok szigorúan megállapított és betartott rangsorát. A hierarchia tehát olyan embereknek és olyan hivataloknak a láncolata, ahol két hivatal, illetve két személy kapcsolatát az alá-fölérendeltség jellemzi. Ez a láncolat, ez a hierarchia és az ilyen hierarchikus viszonyokban rendezett hivatalnoki rendszer a bürokrácia, a Max Weber által jellemzett bürokrácia. A bürokrácia tehát eredeti, a Max Weber-i értelmében nem pejoratív fogalom, hanem

az igazgatásra rendelt, függetlenített hivatalnokoknak és hivataloknak a rendszere, amelyben a fő összekötő kapocs az alá-fölérendeltség.”⁵²

Amint megjegyzi Madarász, a **liberális jogállam idején is létezett** természetesen hierarchia a társadalomban, mindenekelőtt a hadseregben és egyéb fegyveres erőknél, fegyveres testületeknél. Ezen kívül létezett hierarchia, tehát léteztek alá-fölé rendeltségi viszonyok az államapparátuson belül is, nevezetesen az állami igazgatás szervei között. Az önkormányzati igazgatás és a központi államigazgatási szervek között nem volt hierarchikus viszony, viszont a központi szervek és a nekik dekoncentráltan alárendelt helyi vagy területi állami igazgatási szervek között hierarchikus viszony volt.

Annak, hogy a **hierarchikus** igazgatás a **szocialista** államokban a társadalomban **uralkodóvá** vált, az alapvető politikai és ideológiai oka az, hogy a társadalom szervezésének és főleg a gazdaság irányításának a centralizált modellje alakult ki a Szovjetunióban, és azt követően a többi szocialista államban is. Mivel **államosították** a termelőeszközöknek a zömét, s az állami tulajdonba került üzemek tízezreinek kellett megoldani az igazgatását, a közigazgatási viszonyokból átültették a hierarchikus igazgatási megoldást a gazdaságba. A másik tényező, ami amellet szólt, hogy a hierarchikus igazgatást vezessék be, hogy az állam magára vállalt olyan funkciókat, amelyeket a polgári államokban csak kis mértékben látott el (sokkal inkább magánszervezetek, önkormányzatok, egyházak). Ez a szociális, kulturális, egészségügyi szolgáltatásoknak a funkciója. Itt megint egy óriási intézeti szervezetrendszer várt igazgatásra (az iskoláktól kezdve a kórházakon keresztül a szociális otthonokig). Ennek az igazgatására is, ahogy az előbb a gazdaságnál láttuk, átvették a bürokráciától a hierarchikus igazgatást. Ezért lett tehát a gazdaságban az állami vállalatok, és a kulturális, az egészségügyi szférában pedig az állami intézetek fő igazgatási formájává a hierarchikus igazgatás.

⁵² MADARÁSZ (1990): *i. m.*, 64.

4. Az állami berendezkedés és a közigazgatási szervezet **1989 óta** tartó folyamatos átalakításával és nem utolsósorban az állami vállalatok, termelő üzemek és a szolgáltató üzemek jelentős részének magánkézbe adásával **az irányítás szerepe jelentősen visszaszorult** a közigazgatásban. De egyrészt nem mondhatjuk, hogy eltűnt volna teljesen, hanem igenis jelen van, főképpen az államigazgatási szervek között. Másrészt a szervek közötti kapcsolat leírásának, minősítésének az egyik leginkább stabil kiindulási és viszonyítási pontja a mai közigazgatási jogban is.

Ma tehát az előzőekben ismertetett, egyébként korábban sem abszolút kettős megkülönböztetés valójában **a következő hármas tagolást** mutatja. Ez a hármasság már **Madarász Tibor leírásában** is szerepelt, de az akkori tételes jog ezt kevésbé támasztotta alá:

- a) **Hierarchikus igazgatás** (vagyis irányítás) – meghatározó, majdnem teljes befolyásolási jog (ma ezt is már törvények szabályozzák). Ennek címzettjei a közigazgatási szervezetrendszerhez tartozó szervek – *tiszta igazgatási hatalom* birtokában végzett igazgatás.
- b) **Hierarchián kívüli igazgatás** a közigazgatás **szervezetéhez tartozó** szerv vagy intézet irányában, a szervrendszerhez tartozás okán – itt szervezeti vagy más néven *igazgatási hatalom* mutatható ki, gyakran a *közhatalmi igazgatásra jellemző formák és jogi eszközök útján*, de a kényszerítés és a szankciók korlátozottak, alapvetően szervezeti jellegűek.
- c) **Hierarchián kívüli igazgatás** a **szervezethez nem tartozó** jogalanyok tekintetében (vagy a szervrendszerhez tartozó jogalanyokra nézve, de nem annak okán, hogy oda tartoznak) – *ez a közhatalmi jellegű igazgatás*, a közigazgatási kényszer és szankcionálás teljes eszköztárával.

Ezt a három kategóriát, ha nem „előlről”, hanem „hátról” nézzük, azt láthatjuk, hogy az utóbbi kettőnél a tevékenység *differentia specificája* nem a hierarchia léte vagy épp hogy nem léte, hanem az, hogy a közigazgatási *szervrendszerhez tartozás okán* vagy anélkül történik az igazgatás. Ennek részletesebb vizsgálata – illetve az imént tett kategorizálás alátámasztása – **átvezet** bennünket a tevékenységeknek az érintett vagy **címzett jogalanyok szerinti** osztályozásába.

3. KÖZIGAZGATÁSI TEVÉKENYSÉGFAJTÁK, SZERVEZET ÉS IGAZGATÁS

3.1. A hierarchikus és a hierarchián kívüli igazgatás megkülönböztetése jogállamban

Mint az előző fejezetben is láthattuk, az 1990 előtti osztályozásban meghatározó jellegűnek bizonyult a hierarchikus és a hierarchián kívüli igazgatás megkülönböztetése. Lényeges, hogy ebben a korábbi megosztásban a közigazgatási **szervek** alapvetően egy **hierarchikus viszony** részesei, így az ő tevékenységüket mindig érintette hierarchikus igazgatás (irányítás), de emellett működésük egy részének befolyásolására a hierarchián kívüli igazgatás keretében, annak valamilyen eszközével került sor. (Például: egy adott középiskola feletti hierarchikus igazgatási hatalmat a fenntartó szerv gyakorolta, míg a tűzvédelemmel összefüggő tevékenységét a tűzrendészeti hatóság igazgatta hierarchián kívüli igazgatás keretében; a közoktatás-szakmai kérdések tekintetében szakmai befolyást gyakorolt rá az illetékes minisztérium szintén a hierarchián kívüli igazgatás valamelyik eszközével.) Mivel a közigazgatási szervezethez nem tartozó jogalanyokat csak a hierarchián kívüli igazgatás eszközeivel és módszereivel lehetett igazgatni, így ennek a megkülönböztetésnek a használhatósága ma is fennáll, de az **igazgatottak oldaláról** nézve **más** eredményre jutunk.

Ennek lényege, hogy **az alkotmányos berendezkedés megváltozásával** megszületett azoknak az újfajta közigazgatási szervezeteknek (alanyoknak) a széles köre, melyek nem állnak hierarchiában; emellett megnőtt azoknak az államigazgatási szervezeteknek a köre is, melyek felett a jogszabályok nem tételeznek (hierarchikus) irányítási viszonyt. Vagyis nem állnak semmilyen szervvel szervezeti alá-fölé

rendeltségi viszonyban.⁵³ Elsőként a helyi önkormányzatokat kell megemlíteni, de ebbe a körbe vonhatók az autonóm államigazgatási és az önálló szabályozó szervek, valamint a közttestületek (nagy része) is. Könnyen mondhatnánk, hogy akkor ezek olyan szervek, melyek csak hierarchián kívüli igazgatásnak a címzettjei, ami durva megközelítésben igaz is lenne, ha nem akarnánk megjelölni és minősíteni azokat a viszonyokat, melyeket ők **mint a közigazgatási szervezet(rendszer) részesei** tartanak fenn más szervekkel. Ezeknek az autonóm közigazgatási szereplőknek is van azonban a közigazgatás meghatározott **más szerveivel fennálló szervezeti viszonya**, őket is éri mint szervezetet bizonyos közigazgatási befolyás. Ez a befolyás nem hierarchián belül, de nem is a szervezet kívül érinti őket. Így szükséges azoknak a viszonyoknak a bemutatása, melyben **hierarchiát nem tudunk kimutatni**, de az igazgatási kapcsolatnak, tevékenységnek a közigazgatási **szervezethez való tartozás a központi eleme**, vagyis ide az érintett szerv működésének általános vagy alapvető kérdései tartoznak, és nem az, hogy egy meghatározott különös funkció gyakorlása során megtartják-e a szabályokat, vagy nem. Emiatt vezetjük be a **szervezeti (szervrendszeren belüli) és a nem szervezeti (azaz szervrendszeren kívüli) igazgatás megkülönböztetését**, amit szintén nem tartunk abszolútnak. Ennek is csak annyi a szerepe, hogy leírja a közigazgatási működés tipikus vagy lényeges mozzanatait.

A **két új igazgatásfajta** tétele közös tananyagaink 2007-es ideiglenes jegyzetként, majd 2008-ban könyvként való kiadásában történt bevezetésével sem dőlt meg. Eszerint a közigazgatás közhatalom birtokában végzett tevékenységének mindegyike besorolható vagy az egyik (hierarchikus), vagy a másik (hierarchián kívüli) igazgatási formába. Ismét hangsúlyozzuk, hogy a két tevékenységfajta **nem** meghatározott közigazgatási funkció **gyakorlását** (vagyis nem igazgatási tartalmat),

⁵³ LÓRINCZ (1997): *i. m.*, 101–102.

hanem igazgatási, jogi **megoldást** (formát) jelent. Annyit teszünk hozzá ehhez a tételhez, hogy *a hierarchián kívüli igazgatásnak a közigazgatási szervezettel összefüggő elemeit a szervezetrendszeri igazgatásban nevesítjük*. Ennek – majd láthatjuk – egyik fő oka az lesz, hogy ezekben a tevékenységi fajtákban (vagyis a szervezetrendszeri igazgatáson belül jelentkező, de hierarchián kívüli eszközökkel zajló igazgatásfajtákban) jelen van a *bírósági felülvizsgálat* intézménye és lehetősége. Ennek a jogkörnek a jelenléte nem kényszerítő jellegű, hiánya nem fosztja meg az államot a jogállami természetétől. Míg ha a hierarchián kívüli igazgatásnak a szervezetrendszeren kívüli formái esetében megszűnne a bírósági felülvizsgálat lehetősége, az egyben azt is jelentené, hogy az állam elvesztette jogállami jellegét. (Mint ahogyan azt is jelentette, hogy államunk nem volt jogállam, míg ebben az igazgatásfajtában nem biztosította a bírósági felülvizsgálatot – ennek kialakulásáról, változásairól a későbbiekben még lesz szó.)

3.2. A szervezeti és szervezeten kívüli igazgatás elhatárolása

A **szervezeti** (szervezetrendszeri) **igazgatás** nagyon **tág, összefoglaló** elnevezés, minden olyan tevékenységet lefed, mely a közigazgatási szervezet valamelyik elemére mint a szervrendszer részesére, alkotóelemére hat, és csak ezen a szervezeti kapcsolaton keresztül irányul az igazgatott közigazgatási feladatainak ellátására. E fogalom bevezetésével a Madarász Tibor által használt hierarchikus igazgatás – hierarchián kívüli igazgatás fogalompárt szerettük volna kiegészíteni és megmagyarázhatóvá tenni, azt, hogy a közigazgatási szervezet egy részének igazgatásában is jellemzően a hierarchia nélküli kapcsolatok (jogviszonyok) vannak jelen. Ehhez kapcsolódóan kell tisztáznunk a **funkcionális igazgatás eredeti jelentését** és a mi felfogásunk szerinti használhatóságát.

Magyary Zoltán az állami szervek működését két nagy területre osztotta. **Szakirányú** működésre (más kifejezéssel primér vagy **funkcionális** tevékenységre) egyfelől és másrészt **szervi** működésre (*institucionális* tevékenységre). A **szakirányú** (primér vagy funkcionális) tevékenység az a tevékenység, melyet egy szerv azért végez, hogy megvalósítsa azt a célt, amelyre létesítették. (A rendőrség esetén ez a rend fenntartása, az iskoláé az oktatás stb.) Ez a tevékenység tehát öncélú, **közvetlenül valamely feladat megvalósítására** irányul, azaz **szakirányú**, speciális és közigazgatási ágazatonként különböző. (Ebből is látható, hogy a szocialista államigazgatási jogi kategória szerint ez tekinthető „ágazati” tevékenységnek.) A szakirányú vagy funkcionális tevékenység már önmagában, az elvégzése által eredményt mutat fel, ez a működés a közigazgatás tulajdonképpeni célja.

Ezzel szemben a **szervi vagy institucionális** tevékenység az, melyet „a szervnek végeznie kell, hogy mint szerv fennállni és működni tudjon”. Ide vonható a személyzet kiválasztása, kinevezése, a szervdologiakkal való felszerelése, hatáskörének megállapítása, a személyzet fegyelmének biztosítása, munkájának irányítása, költségvetési gazdálkodás, ügyiratkezelés stb. Az institucionális működést ezért is nevezi Magyary **szervi működésnek**, és alapvetően **eszköznek** tekinti az elsődleges (primér) szakirányú/funkcionális működés kezében, de lényeges az is, hogy a szakirányú/funkcionális működés eredményessége (Magyary szerint) a szervi/institucionális működés színvonalától függ. A szervi működés alapvetően azonos minden ágazatban, standardizálható. Ezért is szokták a szervi működést általános igazgatásnak (*general administrationnek*) nevezni.⁵⁴

A közigazgatási tevékenységfajták jellemzése során a Magyary-féle *funkcionális-szervi* és a Madarász-féle *hierarchikus – hierarchián kívüli* felosztás mechanikus alkalmazása helyett annak logikáját igyekeztünk átvenni és alkalmazni. Hangsúlyozva, hogy az általunk alkalmazott

⁵⁴ MAGYARY Zoltán (1936): *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból*. Budapest, Székesfőváros Statisztikai Hivatala. 98–99.; MAGYARY (1942): *i. m.*, 523.

kategóriák nem *a priori*, hanem *a posteriori*, azaz leíró, bemutató, a jellemzést és megértést szolgáló fogalmak.

A szervezeti és a szervezeten kívüli igazgatás közötti talán legfontosabb különbséget **az igazgatottak személyében** látjuk. A szervezeti tevékenység célkeresztjében mindig a közigazgatási feladatot ellátó köz-igazgatási jogalanyok (és ezzel együtt nyilván a feladatellátás szervezeti keretei) állnak. A szervezeti tevékenység is két nagy területre bontható (mint már említettük): egyik része hierarchikus kapcsolatban valósul meg, míg más részét (más fajtáit) nem jellemzi meglévő hierarchia.

A **szervezeten kívüli igazgatás** mindenkor nélküli a hierarchiát. Ennek az igazgatási tevékenységfajtának a centrumában a tevékenységgel érintett közigazgatási jogi jogalany állammal szembeni (tehát közjogi természetű) jogainak és kötelezettségeinek megállapítása áll. A tevékenységet végző szerv oldaláról nézve az érintett által folytatott (folytatni kívánt) tevékenység (tanúsítandó magatartás) áll a közép-pontban. Ez akkor is így van, ha az érintett jogalany a közigazgatással semmilyen szervezeti kapcsolatban nem áll (magánszemély, gazdálkodó szervezet, társadalmi szervezet, alapítvány stb.) és akkor is, ha az érintett jogalany egyébként a közigazgatási szervezetrendszer része vagy a közigazgatási szervrendszer valamelyik alkotóeleme (egy köz-igazgatási szerv) által irányított, felügyelt jogalany (például lehet egy államigazgatási szerv – igaz, ez nagyon ritka –, egy köztisztület vagy egy egészségügyi intézmény).

Ha tehát a szervezeten kívüli igazgatási tevékenységgel érintett jogalany közigazgatási jogalany (szerv, intézet vagy azok munkaszervezete), **a szervezeten kívüli igazgatás is kapcsolatban van az igazgatott által ellátott közigazgatási feladatokkal, de nem az igazgatotti feladatellátás jogszabályokkal rögzített és állandósult formája (a szervezet és a szervezeti kapcsolatok) a tevékenység fő tárgya.** Így a szervezeten kívülinek nevezett tevékenység közben nem áll semmilyen szervezeti kapcsolatban egymással a tevékenységet kifejtő és az igazgatott közigazgatási szerv. Ilyen esetekben (azaz a szervezeten

kívüli igazgatási tevékenység során) a közigazgatási szerv vagy intézet mint a szervezeten kívüli igazgatás érintettje, valamint a közigazgatási szervezeten kívüli jogalany mint a szervezeten kívüli igazgatás érintettje között – jogi helyzetüket tekintve – nincs **alapvető** különbség. A fő oka ennek az, hogy a szervezeten kívüli igazgatás során az igazgatási **tevékenység címzettje** (az igazgatott) **nem azért kerül igazgatási viszonyba**, mert ő része a közigazgatási szervrendszernek, pontosabban **nem abban a minőségében**, mivoltában kerül igazgatási kapcsolatba a közigazgatási tevékenységet végző közigazgatási szervvel. Röviden: a szervezeten kívüli igazgatás is megvalósulhat két olyan jogalany között, akik mindketten tagjai a közigazgatási szervezetrendszernek. Ilyenkor azonban az igazgatási tevékenység nem szervi jellegű.

A közigazgatási szervezeten kívüli igazgatás is nagyjából *két jól elkülöníthető* területre osztható: *mellérendeltségi* helyzetben végzett szervezeten kívüli igazgatás (megállapodások és szerződések útján történő befolyásolás, valamint *egyoldalú* akaratnyilatkozatok (közhatalmi aktusok) útján történő igazgatás. Minderről az alábbiakban még szót ejtünk.

3.2.1. Az igazgatási hatalom

Jól jellemzi a **szervezeti** igazgatást mint tevékenységet a benne meghúzódó ún. **igazgatási hatalom** (lásd Max Weber), melynek fő jellemzője, hogy miközben az igazgatási hatalom alapján az „igazgató szervnek” **parancsolási** joga van (tehát megszabhatja, hogy az igazgatott szerv mit tegyen, mit ne tegyen, és mit túrjon el), aközben ennek kikényszerítésére közvetlen állami **közhatalmat** (vagyis a legitim kényszer alkalmazását) alapesetben **nem** veheti (veszi) igénybe. A szervezeti igazgatással összefüggésben nem találunk szabálysértési tényállásokat, vagyis a közigazgatás *represszív* hatalma (büntető hatalma) nem vonja hatókörébe ezt az összetett tevékenységi területet.

A hatalommal (a célzott igazgatási befolyásolással) való **szembe-
szegülés szervezeti következményekkel** járhat. Ezek a következmé-
nyek a szervezetből való eltávolításon, a jogalanyiságot és azon belül
az önállóságot érintő változtatások eszközölésén (átszervezés, hatáskör
elvonása, adott ügy elvonása) keresztül sok mindent jelenthetnek.
Ez utóbbiak egy része normatív (jogszabályi vagy közjogi szervezet-
szabályozó eszköz) formát öltenek, tehát közhatalmi aktus formá-
jában jelennek meg. De ebben az esetben sem vezethetnek arra, hogy
represszív szankciót alkalmazzanak a nem engedelmeskedő szervvel
vagy vezetőjével szemben.

A szervezeti igazgatásnál a tágabb értelemben vett szervezet **vala-
mennyi elemére** kiterjedő igazgatási fogalomról, tevékenységformáról
van itt szó.

3.3. A szervezeti tevékenység egyes formái – az irányítás

Ebbe a tevékenységi körbe vonhatjuk az államigazgatási szervek közötti
irányítási tevékenységet, melyet hierarchikus igazgatásnak nevezhetünk.
Ez a hierarchikus igazgatás jelentős területe már egészen más, mint
a Madarász Tibor idejében volt, főképpen az új törvény miatt. Elsőként
tisztázni érdemes mit értünk **irányításon**, annak milyen fogalmait
használjuk, milyen alkotóelemei vannak, és melyek a legfőbb tételes
jogban kifejeződő formái. A közigazgatási irányítási eszközök összefo-
nódnak a költségvetési irányítási eszközökkel, melyeket a pénzügyi jog
dolgoz fel. Az irányítás fogalmának meghatározásánál egyszerre okoz
könnyebbséget és nehézséget az, hogy 2006 óta törvény (a 2006. évi
LVII. törvény, a továbbiakban: Játv., majd a 2010. évi XLIII. törvény, a to-
vábbiakban: Játv2.) rögzíti az irányítási jogköröket az egyik (a leginkább
meghatározó) irányítástípus (államigazgatási szervek irányítása) esetén.
A könnyebbség a viszonylagos kodifikáltságából adódik, a nehézség
a további irányításfajták nem kodifikáltságából adódik. Ez azt jelenti,

hogyan az államigazgatási szervek irányításán kívüli irányítási formákra a létesítő jogszabályok olykor egymástól eltérő megoldásokat írnak elő. Így nem elégedhetünk meg az irányításnak a Játv.-ben rögzített eszközeinek ismertetésével, hanem utalnunk kell az irányítás egyéb jogszabályokból és a tudományos megállapításokból kivehető általános jellemzőire is. Mindenekelőtt utalnunk kell arra, hogy ezúttal az irányítás tulajdonképpeni vagy dogmatikai fogalmát igyekszünk megragadni, mely **nem azonos** a korábban, a Dwight **Waldo-féle** meghatározásban használt irányítás fogalmával.

3.3.1. A vezetés

Az irányításhoz szorosan kapcsolódik, mondhatni azt logikailag megelőzi a **vezetés fogalma**. A vezetés mindig egy konkrét szerven belül megvalósuló igazgatási tevékenység, vagyis a vezetést végző (a vezetés alanya – a vezető) és a vezetés tárgya (akit vezetnek – ez maga az igazgatási szervezet) egy szerven belül találhatóak. A vezető tevékenysége közvetlenül az őt körülvevő igazgatási szervezetre irányul, közvetve annak tárgya az egész szerv. Röviden megfogalmazva, a vezetés egy szerven belül „**az igazgatás igazgatása**”. A vezetés alanya a szerven belül kisebb nagyobb önállósággal rendelkezik, kiemelt, hatalmi pozícióban áll, a szerv többi részéhez képest hierarchikus viszonyban van, „főnök”. A vezetés hatalmi (uralmi) viszony, mely a közigazgatásban mindig egyben jogviszony is, hiszen a vezető jogállásának meghatározását (azt, hogy ő a vezető és a többiek neki engedelmeskedni kötelesek), a vezetés jogi hatású eszközeinek tételezését mindig jogszabály végzi el, és a jog rendezi a vezető és a vezetettek közötti jogi kapcsolatot is. Tudnunk kell ugyanakkor, hogy a vezetés számtalan eszközének jogi meghatározása lehetetlen, tehát a vezetés egy része nem jogi eszközökkel zajlik.⁵⁵

⁵⁵ A vezetés és igazgatás kapcsolatára és megkülönböztetésére lásd elsősorban: SZAMEL Lajos (1963): *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, KJK. 83–87.;

„A vezetés lényege: emberek vezetése. Valamely szervezeti egységet vezetni annyit jelent, mint vele a kitűzött célok elérésére törekedni” (Magyary). A vezető legfontosabb feladata, hogy kitűzze az igazgatott szerv számára az elérendő célokat, vagy legalábbis azok kitűzésében részt vegyen, meghozza a célok eléréséhez szükséges döntéseket, támogassa azok végrehajtását (gondoskodik a feltételekről), és a végrehajtás ellenőrzésével visszajelzést adjon az igazgatási szervezetnek arról, hogy a feladatokat jól vagy nem jól látták el.⁵⁶ E funkciók miatt lényeges az, hogy a vezető (a vezetés) rendelkezzen azokkal az eszközökkel, melyek segítségével érvényt tud szerezni az akaratának, tehát jogi eszközei legyenek a feladatmeghatározás, az utasítás, jutalmazás stb. érdekében. A jogi eszközök magukban foglalják a szankcionálás eszközrendszerét is. A közigazgatási jogban a vezetési, vezetői eszközök szabályozását elsőként alapvetően a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény (a továbbiakban: Ktv.) végezte, jelenleg a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) végzi el.

3.3.2. Az irányítás

Az **irányítás** – a vezetéstől eltérően – mindig két különálló (egymástól legalábbis jogi értelemben véve elkülönült) szerv között megvalósuló tevékenység. Ez azt jelenti, hogy az irányítási tevékenységet végző (irányító szerv) és az irányítás tárgya (az irányított szerv) egymástól mindig elkülönült jogalany, tehát az irányító tevékenység kívülről hat az irányítottra. Miközben az irányítás legáltalánosabban elfogadott (szociológiai) tartalma az, hogy az irányított szerv **lényeges viszonyaira meghatározó befolyást gyakorol**, tudnunk kell, hogy az irányítás szinte mindig az irányított szerv **vezetésére** hat.

valamint Szamel kategóriáit alkalmazva: TORMA András (2004): A közigazgatási szervek közötti kapcsolatrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre. *Magyar közigazgatás*, 54. évf. 8. sz. 451.

⁵⁶ MAGYARY (1942): *i. m.*, 541.

A vezetéshez alapvető funkcióiban igen hasonló az irányítás (hiszen ez is célmeghatározást, döntéshozatalt, a végrehajtás támogatását, feltételei megteremtését, a végrehajtás ellenőrzését foglalja magában), így tulajdonképpen leírható úgy, hogy az „**a vezetés igazgatása**”. A vezetés igazgatásaként értelmezhető úgy is, hogy a vezetés feltételeinek a (folyamatos) meghatározása, és úgy is, hogy a vezetésnek mint napi tevékenységnek a befolyásolása.⁵⁷

Az irányítás minden formája **uralmi** viszonyt feltételez (vagy jelent). Az irányító szerv rendelkezik azokkal az eszközökkel, melyekkel el tudja érni, hogy az irányított szerv (és annak vezetése) az ő akarata szerinti tevékenységet fejtsen ki, vagyis el tudja érni, hogy az ő (az irányító) akarata érvényesüljön az irányított viszonyaiban.⁵⁸ Az irányítás lényege tehát (szociológiai szempontból) az irányított viszonyai feletti meghatározó befolyás érvényesítése,⁵⁹ miközben az irányítás és a vezetés mint tevékenység igazgatási tartalmukat tekintve nagyon hasonlóan egymásra, sőt lényegüket és céljukat tekintve egybeesnek, a különbség közöttük a tárgyukban és alanyukban mutatkozik meg. Az irányítási tevékenység alanya mindig egy másik (a felettes vagy irányító) szerv.⁶⁰

E viszonyokat két területre szokás bontani, vannak a **szervi és a szakmai viszonyok**, így az irányítás és annak eszközei is alapvetően kétféleképpen lehetnek: szervei irányítás(i eszközök) és szakmai irányítás(i eszközök).⁶¹

⁵⁷ SZAMEL (1963): *i. m.*, 198–199.; TORMA (2004): *i. m.*, 451–452.

⁵⁸ Az irányítás, felügyelet, ellenőrzés hazai és külföldi jogtudományi (dogmatikai) összefüggéseiről lásd még: SZABÓ Lajos (2009): *Felügyelet és ellenőrzés a közigazgatásban. Új magyar közigazgatás*, 2. évf. 3. sz. 30–42.

⁵⁹ MADARÁSZ (1990): *i. m.*, 386. Átveszi: KALTENBACH Jenő (2005): *Irányítás, felügyelet és ellenőrzés*. In FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris. 244.

⁶⁰ SZAMEL (1963): *i. m.*, 200–201.

⁶¹ A szakmai és szervei irányítás közötti különbségre lásd KALTENBACH (2005): *i. m.*, 244–245.; LÓRINCZ (1997): *i. m.*, 112.

A **szervi viszonyok** minden szervnél nagyjából azonosak, hiszen a szerv szervi jellegéhez kapcsolódnak. Ilyenek azok a viszonyok, melyek összefüggnek:

- a) a szerv létesítésével, megszüntetésével;
- b) átszervezésével, fejlesztésével;
- c) személyi feltételek biztosításával;
- d) tárgyi feltételek biztosításával;
- e) anyagi (pénzügyi) feltételek biztosításával;
- f) a belső szervezeti rend kialakításával;
- g) a vezetés meghatározásával.

A **szakmai irányítás** területei szervtípusonként (szaktevékenységenként) változóak, nehéz őket leltárba foglalni, hiszen a szerv funkciójával, az általa lefedett társadalmi tevékenységgel függenek össze.

Az *irányítás* tehát a szerv szakmai és szervi tevékenységével összefüggő, hatalmi viszonyon és ebből következően alá-fölé rendeltségen nyugvó, az irányított önállóságát jelentős mértékben korlátozó közigazgatási tevékenységfajta. Az irányítás azonban nemcsak szociológiai vagy szervezeti viszony, hanem közigazgatási *jogviszony* is. Azon belül anyagi jogviszony, hiszen anyagi jogi normák létesítik, és a tartósság, folyamatosság igényével jön létre. E jogviszony a mögötte meghúzó hatalmi helyzet miatt egyenlőtlen, vagyis a felek között a jogok és kötelezettségek elosztása nem egyenlő: az irányítónak sokkal több jogköre (jogositványa) van az irányítottal szemben, mint fordítva.

Az irányítási viszony azonban *nem teljes értékű jogviszony*, mert annak ellenére, hogy mindig jogszabály szabályozza, sőt a Játv. kifejezetten jogviszonynak is nevezi, hiányzik belőle (mögüle) a jogviszonyban foglalt jogok bírói úton történő védelmének vagy a kötelesegek bírói úton történő kikényszerítésének lehetősége.⁶²

⁶² Az irányítás jogviszony-jellegét hangsúlyozza SÁRKÖZY Tamás (2006): *Államszervezetünk potenciazavarai*. Budapest, HVG-Orac. 137.

3.3.3. Az irányítási jogi eszközei és formái

1. A teljes irányítási jogkör

Teljes irányítási jogkör alatt azt értjük, hogy az irányító szerv egymaga rendelkezik azokkal a jogi eszközökkel, melyek az irányított szerv teljes szervei és alapvető szakmai irányításához szükségesek. Az államigazgatási szervek irányításáról rendelkező Játv2. szerint ahol egy jogszabály az államigazgatási szerv irányítását említi, azon törvény eltérő rendelkezése hiányában a teljes irányítási jogkört kell érteni. A teljes irányítási jogkör törvény szerinti definíciója az alábbi **hatáskörök együttesével határozható meg:**

- a) A szerv **konstituálásával** összefüggő jogkörök: a szerv **alapítása, átszervezése** (ideértve a más szervevel való egyesítését, a szétválasztását, alapító okiratának módosítását is), valamint a szerv **megszüntetése**. A közigazgatási szervek vagy intézmények létrehozásában több részjogkör kapcsolódik össze. A konstituálás alapvetően a létesítendő szerv feladatainak és hatásköreinek megállapítását jelenti. Ezzel a lépéssel létrejön a közigazgatási jogalanyiségének az elvi alapja (tisztá normativista szemlélet szerint ezzel létrejön maga a jogalanyiség). A szervezeti önállóság kialakítása vagy az ebben a kérdésben való döntéshozatal a másik részjogkör, míg a harmadik az alapító okirat (vagy egyéb létesítő okirat) kiadása, mely lényegében a szerv költségvetési jogalanyiségének megteremtésével és annak terjedelme meghatározásával függ össze.
- b) Az úgynevezett **személyzeti** jogkör a szerv **vezetőjének** kinevezése, felmentése, a vele kapcsolatos egyéb **munkáltatói** jogok gyakorlását jelenti alapesetben, de nem ritka, hogy egyes irányítási viszonyokban az irányítónak a szerv vezetőinek és helyetteseinek kinevezésében is szerepe van, vagy lehet (jóváhagyás vagy éppen a vezető javaslatára történő kinevezés). Az ún. egyéb **munkáltatói** jogok körébe a fegyelmi felelősség megállapításával összefüggő, az illetmény megállapításával, a szabadság kiadá-

sával összefüggő jogokat, de leginkább a vezető mint munkavállaló meghatározott feladatteljesítésére való utasítására kiterjedő jogköröket értjük.

- c) Az **ellenőrzési** jogkör, vagyis az irányított szerv **tevékenységének** törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi **ellenőrzése lényeges és elengedhetetlen velejárója az irányítási jogkörnek**. Nem minden irányítási jogkör tételezi az összes ellenőrzési formát vagy jogkört, de minél többet tételez, annál szélesebb az irányítási jogkör. Nem képzelhető el olyan irányítás, mely nem az ellenőrzés nem része.
- d) A szakirodalomban **szabályozási jognak** nevezett irányítási jogkör egyik legfontosabb összetevője a szerv szervezeti és működési **szabályzatának** (SzMSz) jóváhagyása. A szabályozási jog annyiban tágabb a Játv2.-ben meghatározott jogkörnél, hogy nemcsak az SzMSz jóváhagyását, hanem a szerv feladatainak jogszabállyal való meghatározását is ebbe a körbe szoktuk vonni.
- e) A szerv **döntésének megsemmisítésére**, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás az úgynevezett **aktus-felülvizsgálati** jogkörnek felel meg. Az irányítási jogkör annál erősebb, minél többféle aktusra terjed ki ez a jogkör. Az aktus-felülvizsgálati jogkör gyengébb, ha csak törvényességi, és erősebb, ha célszerűségi okból is gyakorolható. Erősebb felülvizsgálati jogot jelent, ha az irányító meg is változtathatja (*reformatio*) a felülvizsgált aktust (a Játv2. ezt a jogkört nem teremti meg), és gyengébb, ha csak a megsemmisítésre (*cassatio*) terjed ki. A Játv2.-ben nem szabályozott kérdés, de a felülvizsgálat terjedelmével összefügg, hogy annak gyakorlása csak más szerv vagy jogalany kezdeményezésére vagy hivatalból (*ex proprio motu*) is megilleti az irányító szervet.⁶³

⁶³ Ezzel a latin kifejezéssel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy a magyar szaknyelvben elterjedt *ex officio* kifejezés jelentése helyesen: hivatalánál fogva vagy hivatalából, azaz betöltött tisztségéből kifolyólag. Azokra a helyzetekre vonatkozik ez, amikor egy tisztség,

- f) A normatív, vagyis szabályozó hatáskör mellett az irányítás lényeges összetevője az **egyedi döntési** jogkör. Ez alatt elsősorban *jogszabályban meghatározott esetekben* a szerv **döntéseinek** előzetes vagy utólagos **jóváhagyását** értjük.
- g) Az irányítás leginkább hatásos eszköze az **egyedi utasítás kiadása** feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására.
- h) **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.

Ezeknek az eszközöknek a teljességét nevezi a törvény teljes irányítási jogkörnek. Külön törvény ennél kevesebb, több vagy eltérő irányítási jogköröket is megállapíthat, és törvény meg is oszthatja az irányítási jogköröket (létrehozhat nem teljes irányítási jogköröket is). A Játv2. azonban maga tételez (nevesít) egyfajta részleges irányítási jogkört.

Az, hogy az irányítási viszonyt a benne megnyilvánuló akarat-érvényesítő hatalom vagy például az egyedi utasítás kiadásának joga ellenére jogviszonynak fogjuk fel, lényegében azon alapul, hogy még államigazgatási szervek esetén sem vezethet oda egyik irányítási jogkör, de még azok összessége sem, hogy az irányítási hatáskör gyakorlója az irányított államigazgatási szerv **hatáskörét elvonja vagy döntését megváltoztassa**. Az utasításadás jogának, a döntés előzetes vagy utólagos jóváhagyásának joga sem vezethet ide. Ez alól törvény kivételt tehet, vagyis az irányított szerv hatáskörének elvonását és a döntésének megváltoztatását csak törvény kifejezett rendelkezése engedheti meg

hivatal betöltője egyben egy másik tisztséget vagy további hatásköröket is kap. Valamely eljárás hivatalból történő megindítása nem a tisztséghez kötődik, hanem a saját elhatározáshoz, ahhoz a helyzethez, hogy nem szükséges hozzá más közben jötte, kérelme, utasítása stb. Ez utóbbi kifejezés latinul az *ex proprio motu* vagy az *ex mero motu* fogalmakkal adható meg: 'saját akaratából'. Vö. például: „ex officio”, „ex proprio motu” címszavak az *A Dictionary of Law* című kiadványban. Elizabeth A. MARTIN – Jonathan LAW eds. (2006): *A Dictionary of Law*. 6th Edition. Oxford, Oxford University Press. 212., 214.

az irányító szervnek. Ez az irányítási jog általános korlátja, más oldalról kifejezve, ezen a legteljesebb irányítási jogkör biztosításának lehetőségét és jogát a törvényhozó magának tartotta fenn.

2. A megosztott irányítási jogkör

Elvi szinten akkor beszélhetünk megosztott irányítási jogkorról, ha a teljes irányítási jogkör nem egyetlen szervet illet, hanem két szerv között van elosztva. Ilyenkor az irányított szerv felett irányítási hatalom érvényesül, de azt **nem egy irányító szerv** gyakorolja. Ezt a helyzetet ismeri a törvény is. Központi hivatal irányítása esetén a Játv2. teszi lehetővé, hogy külön törvény vagy kormányrendelet megosztott irányítási jogkört teremtsen. Lényege, hogy ügyek meghatározott csoportjaival összefüggésben

- az államigazgatási szerv **tevékenységének** törvényességi, szakszerűségi **ellenőrzése**,
- az államigazgatási szerv **döntésének megsemmisítésére**, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás,
- *jogszabályban meghatározott esetekben* az államigazgatási szerv **döntéseinek** előzetes vagy utólagos **jóváhagyása**,
- **egyedi utasítás kiadása** feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,
- **jelentéstételre** vagy beszámolóra való kötelezés hatásköröket valamely központi államigazgatási szerv vezetője vagy kormánybiztos gyakorolja. Ez azt jelenti, hogy más szerv gyakorolja a szűkebb értelemben vett szervezetirányítási jogköröket (alapítás, megszüntetés, átszervezés, a vezető feletti munkáltatói jogkörök, a szervezeti szabályzat jóváhagyása, költségvetési jogkörök) és más a szerv tevékenységének irányításával összefüggő jogköröket. A **megosztott** irányítási jogkör nemcsak az államigazgatási szervezetben, hanem az **önkormányzati** szervek világában és a közintézetek irányításában is ismert. A helyi önkormányzati képviselő-testületek az általuk létrehozott

hivatalokat (polgármesteri hivatalok, főpolgármesteri hivatal, megyei közgyűlési hivatal) a polgármesterrel (a főpolgármesterrel, a megyei közgyűlés elnökével) megosztva irányítják.

A képviselő-testület:

- hozza létre az egységes hivatalt az önkormányzat működésével, valamint egyes államigazgatási ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására;
- határozza meg és változtatja meg a hivatal belső szervezeti tagozódását, munkarendjét, valamint ügyfélfogadási rendjét – e jogkörét azonban csak a polgármester előterjesztése alapján gyakorolhatja;
- határozza meg a hivatal költségvetési előirányzatait, létszámkeretét;
- hallgatja meg (bírálja el) a hivatal egyes időszakokat vagy területeket átfogóan bemutató szakmai beszámolóját és hagyja jóvá a pénzügyi év teljesítéséről szóló költségvetési beszámolót.

A **polgármester** irányítási jogköre részben a képviselő-testület döntéseihez igazodik, részben saját önkormányzati jogkörében végzi azt.

A polgármester:

- nevezi ki a hivatal vezetőjét (a jegyzőt, főjegyzőt) és annak helyettesét (aljegyzőt);
- a jegyző javaslatának figyelembevételével meghatározza a hivatal feladatait az önkormányzat munkájának a szervezésében, a döntések előkészítésében és végrehajtásában;
- a jegyző (vagyis a hivatal vezetője) javaslatára a belső szervezeti tagozódására, munkarendjére, valamint ügyfélfogadási rendjére előterjesztést nyújt be a képviselő-testületnek;
- a hatáskörébe tartozó ügyekben szabályozza a kiadmányozás rendjét;
- gyakorolja az egyéb munkáltatói jogokat a jegyző tekintetében.

Az Möt. tehát egy viszonylag kiegyensúlyozott modellt vezet be a megosztott irányítási jogkör és a vezetésnek az irányítással való kapcsolatát illetően. De nemcsak az Möt., hanem a Játv2. is felismeri **az irányításnak a vezetéssel összefüggő** jellegét, így a következő értelmező rendelkezést tartalmazza: ahol e törvény állami vezető vagy államigazgatási szerv szervezeti egysége vezetője tevékenységének irányítását említi, azon törvény eltérő rendelkezése hiányában a következő hatáskörök együttesét kell érteni:

- egyedi utasítás kiadása egyedi feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására,
- a vezető tevékenységének ellenőrzése,
- jelentéstételre vagy beszámolóra való kötelezés.

Ismételten hangsúlyozzuk, hogy az irányítási jogkör gyakorlása hierarchiában történik, alá-fölé rendeltségi viszonyt feltételez, a közigazgatásban mindig jogi eszközök igénybevételével történik, melyet az irányítást tételező jogszabályok megoszthatnak két szerv között, és az irányítás alapjául jogviszony szolgál. Ebben a jogviszonyban azonban **nem érvényesül** a közigazgatási határozatok bírósági ellenőrzése, e jogviszonyok nem állnak a **bírósági** felülvizsgálat hatálya alatt.

Az irányítási hatáskör szabályozásának hagyományosan kétféle módja (az irányítási jogkör vagy viszony egyszerű tételezése – sommás szabályozás, illetve az irányítás egyes jogkörök szabályozásával történő részletes meghatározása) immár inkább történeti jellegű, hiszen az új törvény felsorolja azokat az irányítási jogköröket, melyek törvény eltérő rendelkezése hiányában kitöltik az irányítást tartalommal. Magyarul, ahhoz, hogy az irányítás ne a felsorolt, hanem annál tágabb vagy szűkebb tartalommal érvényesüljön, törvény kifejezett rendelkezése kell.

3.3.4. Az egyes irányítási típusok vázlatos áttekintése

1. Az alárendelt *államigazgatási szervek* irányítása: ebbe a körbe tartozik a rendvédelmi szervek irányítása is, ahol leggyakrabban a rendvédelmi szerv központi szerve államigazgatási szervként kerül megszervezésre, és azon keresztül történik az egész szerv irányítása. Létezik tehát: egyrészt *teljes* irányítási jogkör és *megosztott* irányítási jogkör. Eredetileg a tételes jogi fogalommegjelölés ellenére nem a felügyeletnél, hanem az irányítási tevékenységnél elemeztük a Játv2.-ben szabályozott államigazgatási szervei felügyeletet. A törvény azonban módosult, és az egyes irányítói részjogkörök csökkentése okán immár ez a tevékenység összhangba került az elnevezésével.

2. A *honnédség* irányítása: ez külön elemzést igényel, hiszen a honvédség nem államigazgatási (közigazgatási) szerv – mindezt a különös rész keretében végezzük majd el.

3. A *közintézetek* irányítása: ezek esetében a szervei irányítást a legtöbb létesítő jogszabály fenntartói irányításnak nevezi. Az alapvetően humán-közszolgáltatásokat (alap- és középfokú közoktatási ellátást, szociális és egészségügyi alapellátást, valamint szakellátást, gyermekvédelmi alap- és szakellátást) nyújtó közintézetek tevékenységének szakmai befolyásolására (a szakmai irányításra) általában a fenntartón kívüli más szerv vagy az is jogosult. Ennek az úgynevezett szakmai „irányításnak” aztán sok, egymástól eltérő formája adott. Van olyan intézménytípus, ahol ez hatósági felügyelet, van, ahol hatósági ellenőrzés, van, ahol inkább csak szakmai befolyásolás formájában működik (ezért is tettük idézőjelbe). A közintézetek irányításán belül egy szempontból külön kell kezelni a helyi önkormányzat által fenntartott intézetek irányítását az állami közintézetek irányításától. A helyi önkormányzatok vagy helyi önkormányzati társulások által fenntartott intézetek irányítása esetén az irányítási aktusokat önkormányzati határozatként hozták meg. Mindez azt jelenti, hogy a (területi kormányhivatalok által végzett államigazgatási felügyelet közbejöttével a hivatal vezetőjének, a kormány megbízottnak törvényesítés okán indított keresete alapján)

bíróság felülvizsgálhatja az irányítási aktusokat is. Nem azért, mert irányítási aktusok, hanem azért, mert önkormányzatiak. Az államigazgatási szervek által fenntartott intézetek esetén az irányítási aktusok bíróság előtt nem támadhatók.

4. Ide tartozik a *közszolgáltatást nyújtó üzemek* (közüzemek) feletti irányítás is, melyről itt az általános tanok keretein belül egyelőre annyit jegyzünk meg, hogy esetükben a tulajdonosi, vagyis a gazdasági társaságokról szóló törvényen alapuló irányítás és a közigazgatási irányítás sajátos keveredéséről van szó; és megint csak különbséget kell tennünk a helyi önkormányzati közüzemek és az állami közüzemek irányítása között, arról nem is beszélve, hogy e közüzemek egy része már részben nem állami tulajdonban, hanem magántulajdonban van, így az állami tulajdonosi irányítás nem is az egész üzemre, hanem olykor csak az állami tulajdoni hányadra terjed ki.

3.4. A felügyelet mint a szervezeti igazgatás eszköze

A felügyelet fogalmával, ha lehet, még óvatosabban kell bánnunk, mint az irányításával. A felügyelet ugyanis több értelemben is használt fogalom a magyar közigazgatási (sőt tágabban köz-) jogban. Mindenekelőtt rögzítenünk kell, hogy ebben a részben a szervezetrendszerben érvényesülő felügyeletről, illetve annak típusairól beszélünk. A szervezetrendszeren kívül jelentkező felügyeletfajtákkal a következő részben foglalkozunk.

A (szervezetrendszerben érvényesülő) felügyelet megközelítését két logikai irányból is elvégezhetjük. A felügyelt szerv önállósága feől nézve a felügyelet mindig nagyobb önállóságot, szélesebb döntési, működési szabadságot jelent (hagy) az illető szervnél. Ebből következik, hogy a felügyelő szerv sosem gyakorolhatja azt a teljes és meghatározó befolyást, mint az irányító szerv, a felügyeleti jogkör szintén feltételez **egyfajta uralmi helyzetet, de mindig kevesebb, mint az irányítás.**

A felügyeleti jogviszony (illetve felügyeleti kapcsolat) esetén a felügyelt szerv tevékenységének folyamatos figyelemmel kísérésén alapuló, jogszabályban rögzített beavatkozási lehetőségeket értünk. A beavatkozás tehát nem terjed ki valamennyi viszonylatra, és a beavatkozás terjedelme mindig szűkebb. Aktus-felülvizsgálat esetén például gyakran csak a törvényességi felülvizsgálatot engedik meg a jogszabályok. Bár a felügyelet is jogviszony (ugyanúgy tartósság és folyamatosság jellemzi), mégis ki kell emelni azt a két lényeges különbséget, ami az irányítási befolyáshoz képesti gyengébb befolyás mellett fennáll. Röviden összefoglalva: az **irányítás** mindig a **rendelkezési joggal több**, mint a pusztá felügyelet.⁶⁴

Ez pedig az, hogy tartalmilag a felügyelet sokkal inkább figyelemmel kíséresi jogot és lehetőséget jelent, és csak a tevékenységre vagy szervezetre irányuló normáktól való eltérés esetén ad beavatkozási lehetőséget. Emiatt fejlettebb országokban a felügyeleti jogkörben számos segítő, korrigáló (sokszor nem is annyira jogi) eszköz is szerepet kap.⁶⁵

Ez a felfogás jelent meg a felügyeleti jogkör korábbi – igaz, nem jogszabályi, hanem kormányhatározati szintű – összefoglalásában. A korábbi szabályozás szerint egy szerv feletti felügyeletet gyakorló miniszter (ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezett, az alábbi jogkörök összességével rendelkezett: a) *képviselte* a felügyelt szerv feladatkörébe tartozó *területet* az Országgyűlésben és a Kormány ülésén; b) *segítséget és útmutatást nyújtott* az országos hatáskörű államigazgatási szerv vezetőjének feladata ellátásához, tájékoztatta az ehhez szükséges kormánydöntésekről; c) a Kormány döntéseinek *végrehajtása érdekében utasíthatta* a szerv vezetőjét; d) *ellenőrizte* a szerv rendeltetésszerű működését, ennek során vezetőjét *beszámoltathatta*, hiányosságok esetén *felszólította* ezek megszüntetésére, szükség esetén

⁶⁴ SZAMEL (1963): *i. m.*, 163.

⁶⁵ A felügyeleti eszközökre lásd SZAMEL (1963): *i. m.*, 154–162. Legrészletesebben: KALTENBACH (2005): *i. m.*, 257–258.

felelősségre vonást *kezdeményezhetett*; e) gyakorolta – a kinevezés és felmentés kivételével – a *munkáltatói* jogokat a szerv vezetője felett, kinevezte a vezető helyetteseit; f) *jóváhagyta* az országos hatáskörű államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatát; és g) gyakorolta a jogszabályban vagy kormányhatározatban számára biztosított *külön* jogokat.

A másik eltérés az irányításhoz képest, hogy a **valódi** (teljes értékű) **felügyeleti** jogviszony valamilyen módon mindig a *bíróági ellenőrzés vagy felülvizsgálat* hatása alatt áll, aminek elsődleges hatása abban áll, hogy védelmet nyújt a felügyelt szerv számára, a másik pedig, hogy a felügyeleti jogviszonyt valódi közigazgatási jogviszonnyá teszi. Ez a felügyeleti tevékenység nemcsak jogilag szabályozott, hanem tartalmában is a jog által ellenőrzött tevékenység ez által. A bíróági felülvizsgálat kérdésénél nem arról van szó, hogy a felügyelt szervnek az általa igazgatott tevékenység körében meghozott döntését az érintett megtámadhatja-e a bíróság előtt, hanem arról, hogy a felügyelő szervnek a felügyelt szervet érintő döntését a felügyelt szerv támadhatja meg a bíróság előtt.⁶⁶ Tulajdonképpen közigazgatási felügyeletről akkor beszélhetünk, ha az ellenőrzés eredményeként a felügyelő szerv beavatkozhat a felügyelt viszonyaiba, és ez a határozat bírálható felül a bíróság által. Ha az ellenőrzés nyomán a felügyelő szerv csak arra jogosult, hogy a vizsgált döntés alapján a felügyelt szerv ellen peres eljárást kezdeményezzen, akkor (dogmatikai értelemben legalábbis) nem közigazgatási felügyeletről, hanem közigazgatási (törvényességi) ellenőrzésről lehet szó. A bíróági felülvizsgálatnak ez a lehetősége – vagy más oldalról nézve a felügyelt jogainak bíróági jogvédelme – az úgynevezett államigazgatási szervi felügyeletnél nem jelenik meg.

A felügyelet tehát lényegét tekintve a felügyelt szerv függőségének csak lényeges pontjait határozza meg, a felügyelt belső szféráját, önálló mozgásterét nem érinti. Ráadásul az államigazgatási alrendszeren

⁶⁶ PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod Bt. 230–231.

kívül a bírósági felülvizsgálat garanciája is elkíséri. Felügyelet esetén tehát nincs hierarchia, a bíróság döntéshozó szerepe kiemelt a nem államigazgatási szervek felügyeleténél – hiszen ún. jogvédelmi vagy akár ügydöntő szerepe is lehet. Mindezekből következik, hogy a felügyelt szerv kisebb vagy **nagyobb autonómiával** rendelkezik; emiatt az igazgatási eszközök egyfajta keveréke figyelhető meg: ellenőrzési jogkörök, egyes irányítási részjogkörök, hatósági természetű – a szervezetrendszeren kívüli igazgatásra jellemző – jogkörök.

A szervezeti értelemben vett **felügyeletet** egyesek **hierarchián kívüli irányításnak** nevezik, de több szerzővel egyetértve ezt az elnevezést megtevesztőnek tartjuk, és ezért nem is használjuk. Irányítás esetén hierarchiát kell feltételeznünk.

A felügyelet esetén figyelembe vehető főbb formák:

1. **Államigazgatási szervek feletti felügyelet**, mely a legközelebb áll az irányításhoz.

Ezt a tevékenységet is a törvény szabályozza, és a Játv2.-ben megadott tartalmi felsorolástól csak másik törvény térhet el.

- a) az államigazgatási szerv vezetőjének kinevezése vagy vezetői megbízás adása, a szerv vezetőjének felmentése vagy a vezetői megbízás visszavonása, és – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – az államigazgatási szerv vezetőjével kapcsolatos egyéb munkáltatói jogok gyakorlása;
- b) az államigazgatási szerv tevékenységének törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése;
- c) az államigazgatási szerv szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása;
- d) **jelentéstételre** vagy beszámolóra való kötelezés, valamint
- e) az adatkezelés az a) és b) pontban írt hatáskörök kapcsán.

Noha a felügyelt államigazgatási szerv nem kereshet bírósági jogvédelmet, a **korlátok, eltérések** az államigazgatási irányításhoz képest feltűnőek. **Nem illeti meg** az államigazgatási szerv felügyeleti szervét az államigazgatási szerv alapítása, átalakítása, valamint megszüntetése; az államigazgatási szerv **döntéseinek** (a jogszabályban meghatározott esetekben történő) előzetes vagy utólagos **jóváhagyása**; a feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására irányuló **egyedi utasítás kiadása**, és az aktus-felülvizsgálat joga, ellentétben tehát az irányítással.

2. A szervezeti igazgatás körébe vonhatjuk a központi államigazgatási szervek és a **köztestületek** közötti szervezeti kapcsolatot. Ezeket leggyakrabban felügyeletnek nevezik maguk a létesítő törvények is. Ez a felügyelet szervezeti értelemben vett felügyelet, és nem azonosítható azzal, amit Madarász Tibor még a társadalmi szervezetek feletti törvényességi felügyeletnek nevezett és a hierarchián kívüli igazgatásban helyezett el. (Az a fajta felügyelet ma már közigazgatási szerveket nem illet meg, ügyészi és bírósági hatáskörbe került, részben ellenőrzéssé „enyhült” a gazdasági társaságok feletti cégbírói felügyelettel együtt.) A köztestületek feletti felügyelet azért marad közigazgatási szervnél, mert az állam a köztestületekre közfeladatok ellátását és ezek érdekében közigazgatási hatáskörök gyakorlását bízza (ruhazza át). Olyan feladatokat és hatásköröket ad át az állam, melyeket az adott köztestület hiányában maga az állam látna el, sőt a köztestület létrehozása előtt maga is látott el saját, államigazgatási szerve útján. A köztestületek feletti felügyelet indító oka tehát az átruházott állami feladat, ez az, ami megalapozza a köztestületet és a felügyelő szervet összekapcsoló viszonyrendszer, ez ad célt a felügyelő szerv tevékenységének.

A felügyelő szerv felügyeleti aktusai bíróság által felülvizsgálhatók, vagyis a két „szerv” között valódi közjogi jogviszony van, melyben az alanyi jogokat és alanyi kötelezettségeket érintő döntések meghozatalában (jognyilatkozatok, aktusok) a végső szót a bíróság mondhatja ki, azok jogrendszerbeli megengedettségéről a bíró dönt.

Az itt megnyilvánuló igazgatási hatalom tehát alapvetően korrigáló (kijavító) hatalom, és gyakorlása bíróság által korlátozott. Ez azt jelenti, hogy a felügyelő szerv döntéséről, a felügyelt szervre gyakorolt hatásának jogrendszerbeli megengedettségeről a bíróság dönt(het).

Ez a szervezetrendszeri igazgatási forma a szervezettel összefüggő, de a szervezeten kívüli igazgatásra jellemző – lényegében közhatalmi eszközökkel (hatósági döntésekkel) végzett tevékenység. Azért soroljuk ide, mert a tevékenység során hozott döntések kikényszerítők ugyan (kivételesen hatósági végrehajtással, de jellemzően bírósági ítélettel), de a kényszer eszközöként alkalmazott jogkövetkezmények nem lépnek ki a szervezeti keretéből. A jogkövetkezmények szervezeti természetűek: autonómia korlátozása, vezető testület feloszlata, irányító testület összehívása stb.

3. Az Alaptörvény hatálybalépését követően a törvényességi felügyelet különleges formája az, amelyet a megyei vagy fővárosi kormányhivatal gyakorol a **helyi önkormányzatok fölött**.

Ennek a tevékenységnek a fő vonalai a következők. A törvényességi felügyeletre az Alaptörvény hatalmazza fel a Kormányt, amely azt a kijelölt miniszter útján, a megyei vagy fővárosi kormányhivatal vezetői (a kormány megbízottak) közbejöttével végzi. Ennek során a mérlegeléssel hozott önkormányzati döntésnek kizárólag a jogszerűségét vizsgálhatja. Folyamatát tekintve ez az alábbiak szerint zajlik.

A kormány megbízott törvényességi felügyeleti jogkörében **vizsgálja**, hogy a helyi önkormányzat által kialakított szervezete, a működése, a döntéshozatali eljárása vagy a meghozott döntései (rendelete, határozata), emellett a bizottságai, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása által hozott önkormányzati határozat **megfelel-e a jogszabályoknak**. (Ez tulajdonképpen ellenőrzési mozzanat – igazgatási értelemben.)

Vannak döntéstípusok, melyekre nem terjed ki a kormány megbízott törvényességi felügyeleti jogköre, például azok a helyi önkormányzat, illetve szervei által hozott határozatok, amelyek alapján munkaügyi vitának, illetve közszolgálati jogviszonyból származó vitának vagy külön jogszabályban meghatározott bírósági vagy közigazgatási eljárásnak van helye, kivéve, ha a határozat a munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmaz.

A kormány megbízott a törvényességi felügyelet körében (határidő kitűzésével) **felhívja** az érintettet a törvénysértés **megszüntetésére**. (Ez a mozzanat a szűk, igazgatási értelemben vett ellenőrzésnél már többet jelent, de önálló joghatás hiányában az ellenőrzést jogi értelemben nem haladja meg). Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni, és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedésről vagy egyet nem értéséről a kormány megbízottat tájékoztatni. Ha a megadott határidőn belül intézkedés nem történt, a kormány megbízott **kezdeményezheti**:

- a) a képviselő-testület összehívását,
- b) a Kormánytól, hogy az kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál a törvénysértő önkormányzati rendelet felülvizsgálatát és megsemmisítését,
- c) a törvényszéknél (ha majd lesz, a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál) a törvénysértő határozat bírósági felülvizsgálatát;
- d) a törvényszéknél (ha majd lesz, a közigazgatási és munkaügyi bíróságnál) a mulasztó önkormányzat jogalkotásra kötelezését, illetve saját felhatalmazását erre,
- e) a felelős miniszternél, hogy kezdeményezze a Kormánytól az Alaptörvénnyel ellentétes képviselő-testület felosztatását,
- f) az Állami Számvevőszéknél támogatás visszatartását,
- g) bíróságnál a polgármester tisztségétől megfosztását,
- h) fegyelmi eljárás lefolytatását a polgármester és a jegyző ellen.

- i) A fentiekén kívül **maga** szabhat ki törvényességi felügyeleti bírságot,
- j) az Möt.v.-ben kapott felhatalmazás esetén kivételes esetben maga hívhatja össze a képviselő-testület ülését, illetve
- k) a bíróságtól kapott felhatalmazás esetén pótolhatja az önkormányzat által elmulasztott rendeletalkotást.

A legfontosabb felügyeleti eszköz nem közigazgatási szerv „kezében” van: az Országgyűlés a Kormánynak – az Alkotmánybíróság véleményének kikérése után előterjesztett – javaslatára feloszlatja azt a helyi képviselő-testületet, amelynek működése az Alaptörvénnyel ellentétes [35. cikk (5) bekezdés]. Ha az Országgyűlés az önkormányzati képviselő-testületet feloszlatja, egyidejűleg három hónapon belüli időpontra kitzúzi az időközi választást. A felosztatásra tehát a Kormány tehet javaslatot, melynek alapja, hogy a kijelölt miniszter kezdeményezi a felosztatásra vonatkozó országgyűlési előterjesztés benyújtását.

Külön megítélést érdemel a bíróságok szerepe, hiszen a bíróság maga kvázi közigazgatási funkciót gyakorol – megsemmisíti az önkormányzat meg nem engedett aktusát, vagy felfüggeszti annak végrehajtását. Ez a megsemmisítő bírósági döntés maga a tulajdonképpeni „felügyeleti” aktus. A kormány megbízott felügyeleti eszközeinek csak kisebb része valóban felügyeleti, nagyjából csak ellenőrzési lehetőséget biztosítanak.

3.5. Az ellenőrzés mint szervezeti tevékenység fogalma és érvényesülése

Az ellenőrzésre, mint tevékenységre is igaz az a megállapítás, hogy többértelmű és a közigazgatási működés több területén is alkalmazott. Másként fogalmazva nagyon sokféle ellenőrzés van. Az alábbiakban az ellenőrzés általános jellemzőit, kapcsolatát a felügyelethez és az irá-

nyításhoz és egyes a szervezetrendszerben jelentős ellenőrzési formákat tekintünk át.

3.5.1. Az ellenőrzés mint a felügyelet és az irányítás része

A szervezetrendszeri tevékenységnek tulajdonképpen harmadik fő típusa az ellenőrzési tevékenység. Ha a másik két típusból indulunk ki, akkor mind a szakirodalmi, mind az egyes tételes jogi példák mutatták, hogy az irányítási és felügyeleti jogkör is magában foglalja az ellenőrzési jogot. Az irányítás egyenesen elképzelhetetlen ellenőrzési jogkör nélkül, de a felügyeletnek is lényeges összetevője ez a tevékenység (vagy éppen jogkör); itt inkább azt szokás hangsúlyozni, hogy a felügyelet mindig több, mint pusztán ellenőrzés, a felügyeleti jogkör kimutatásához az ellenőrzésen és a pusztán más szervekhez történő forduláson túli saját, önálló joghatású intézkedés lehetőségét keressük mindig meg. Az **ellenőrzés** ezek szerint mindig **kevesebb**, mint a felügyelet (ebből következik, hogy kevesebb, miként az irányítás is). Az ellenőrzésnek általában van egy jelzője, amely megmutatja az ellenőrzés alapvető szempontjait (törvényességi, célszerűségi, hatékonysági stb.) Az ellenőrzési szempontok mellett igen fontos, hogy a jogszabályok az ellenőrzött szerv viszonyainak milyen területét jelölik meg, mint ellenőrizhetőt. Így fokozatok állíthatók fel az ellenőrzésen belül is. De ezek a fokozatok inkább az olyan ellenőrzések esetén fontosak, melyek az irányítási viszonytól függetlenül létesülnek, hiszen ott az ellenőrzés terjedelme mindig széles. A felügyelethez kapcsolódó ellenőrzés terjedelme szinte minden esetben a felügyelet terjedelméhez igazodik (a törvényességi felügyeletet a szerv tevékenységének törvényességi ellenőrzése alapozza meg). Az ellenőrzés mint önálló tevékenység mindig **folyamat- vagy eseménykövető**. A már meghozott döntést, a már elvégzett folyamatveti össze az annak alapjául szolgáló „előírásokkal”. Ha az ellenőrzés nem önálló, hanem kiegészítő- vagy segédtevékenység, akkor elképzelhető a döntéshozatal előtti, a folyamat megkezdése előtti vagy éppen

annak végzése közbeni ellenőrzés. Ezek inkább a belső igazgatás (a vezetés) vagy az igazgatási természetében attól nem sokban különböző irányítás eszközei (vö. munkafolyamatba épített ellenőrzés). Az ellenőrzés olyan tevékenység tehát, melynek célja mindig **ténymegállapítás**, információk szerzése, abból **következtetések** levonása mind az okokra, mind a jövőbeni teendőkre nézve.⁶⁷

3.5.2. A felügyelettől független ellenőrzés

A felügyeleti viszonytól függetlenül is elképzelhető ellenőrzés,⁶⁸ melynek a korábbi Alkotmány hatálya alatt a legismertebb és legfontosabb konkrét formája a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés volt. A szervezetrendszeri tevékenység körébe volt vonható korábban **a helyi önkormányzatokkal összefüggő** központi (vagy regionális) államigazgatási szervei tevékenység (a törvényességi ellenőrzés), mert ennek is a helyi önkormányzat számára átadott hatáskörök közigazgatási szervként való gyakorlása volt a célja és tárgya. Vagyis annak „biztosítása”, hogy az önkormányzat és szervei azokat az önkormányzati hatásköröket is olyan módon (formában és eljárásban) és olyan tartalommal, vagyis olyan aktusokkal gyakorolják, amelyeket, amilyeneket számukra a hatáskört átadó Országgyűlés a törvényben és a hatáskörgyakorlás részleteit meghatározó Kormány rendeletben megszabott. A központi államigazgatási szerveknek ez a tevékenysége is a helyi önkormányzatra mint közigazgatási szervre irányult. Igazgatási hatalom jelent meg benne, az ellenőrzés legvégső szankciója a szerv megszüntetése, vagyis az önkormányzat Országgyűlés általi feloszlata lehetett. Az Alaptörvény hatálybalépését követően a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés törvényességi felügyeletté erősödött, amit a korábbiakban már bemutattunk.

⁶⁷ SZAMEL (1963): *i. m.*, 162.

⁶⁸ TORMA (2004): *i. m.*, 457.

Ma a törvényességi ellenőrzés legfontosabb szereplője az **ügyész**, aki a közigazgatás szervezetén kívüli szereplőként vizsgálhatja a közigazgatási aktusok törvényességét, a törvénytelenések kiküszöbölése érdekében felhívással élhet, majd annak eredménytelensége esetén bírósághoz fordulhat.

3.6. A hatósági tevékenység „irányítása”

A szervezetrendszeren belülről irányuló igazgatási tevékenység egyik sajátos esete az úgynevezett **hatósági tevékenység „irányítása”**. Ennek a tevékenységnek a külön kezelése *három szempontból* is indokolt.

Egyrészt azért, mert ez egy gyűjtőfogalom: azoknak a szervezetrendszeri tevékenységi eszközöknek az összefoglaló elnevezése, melyek alapján a Kormány, az egyes miniszterek (normatív és egyedi jogi eszközökkel) befolyásolják az alsóbb fokú hatósági tevékenységet vagy az alsóbb fokú hatósági tevékenység egy-egy ágát.

Másodrészt azért, mert ebben a gyűjtőfogalomban központi szerepet játszanak azok a jogkörök, melyek az úgynevezett felügyeleti szerveket illetik meg. E jogkörök egyrészt azzal függenek össze, hogy a szervek a fellebbezések elbírálására jogosult (és köteles) másodfokú szervek, másrészt a fellebbezések elbírálásán túli további jogköreik is vannak, így például ellenőrizhetik az alsóbb fokú szervek tevékenységét, döntéseit akár egyenként, akár átfogó vizsgálat keretében. E jogköröket a hatósági eljárásokat szabályozó kódex (a Ket./Ákr.) és az egyes különös eljárási rendelkezések tartalmazzák, részletesen az erről szóló tankönyvben foglalkozunk velük.

Harmadrészt azért kell megemlítenünk és idézőjelben használnunk az *irányítás* kifejezést, mert ez az irányítás önmagában nem jelent szervezeti alá-fölé rendeltséget, főképpen akkor nem, ha egyébként a két szerv között nincsen szervezeti kapcsolat, vagyis ha a hatósági

fórumrendszer és a szervezeti rend egymástól eltérnek. Ez a tevékenység tehát a hatósági **tevékenységet, mint olyat** irányító igazgatási forma, sajátos **tevékenységirányításnak** számít, mégis jellemzően a közigazgatási szervezeten belülre hat. Tudnunk kell róla, hogy nem valódi, szervei értelemben vett irányítás.

3.7. A belső igazgatás

A szervezeti igazgatás egyik elkülönült formája a szervek **belső igazgatása**, amelyről **két fő álláspontot** foglalhatunk el.

Az **egyik**, hogy ezt a jog nem szabályozza, és emiatt ez nem is lehet része a közigazgatási jogi ismereteknek, egyébként meg úgyis kizárt a „köz” igazgatás akkor, amikor a szerv magamagát igazgatja.

A **másik** – ezzel ellentétes – felfogás szerint a szervek hivatali vagy munkaszervezetének, vagy éppen a **vezetést** körülvevő igazgatási szervezetnek az igazgatása is jogi, döntően közszolgálati munkajogi eszközökkel, de legalábbis azok alapján, azok felhasználásával történik. Ezen jogi eszközök nagyjából a személyzeti joghoz tartoznak, és alkalmazásukhoz felhatalmazásra van szükség, arra, hogy valaki betöltse a munkáltatói jogok gyakorlójának a pozícióját. Ezeknek a munkajogi aktusoknak a kibocsátása is hatáskörgyakorlásnak számít, ezért a közigazgatási jognak foglalkozni kell velük, legalább érintőlegesen. Így itt is beszélhetünk jogi értelemben vett tevékenységfajtáról.

A belső igazgatás két fontos mozzanatát kell kiemelnünk: az egyik a már tárgyalt vezetés, melynek jogi szabályozottsága alacsonyabb szintű, tehát a vezetésnek számos nem jogi eszköze van. A másik a már említett *személyzeti tevékenység*, a munkáltatói jogok gyakorlása, melynél több fontos jogi aktus van. (Nem szabad elfelejteni, hogy a vezetés gyakran történik közszolgálati jogi eszközökkel, így a két tevékenység egymástól nem teljesen különül el.) A közszolgálati munkajog és így a belső igazgatás jogi eszközeit a közigazgatás személyzetéről

szóló részben tárgyaljuk. A belső igazgatás is történhet normatív eszközökkel: belső szabályzatok kiadása; és történhet egyedi eszközökkel, melyek vagy jogiak, vagy jogon kívüliek.

3.8. Mellérendeltségi kapcsolaton alapuló tevékenység a közigazgatási szervezetben

A közigazgatási szervezeten belüli alanyokra (mint olyanokra) ható tevékenységi formák között meg kell említenünk azokat, melyek közös jellemzője, hogy sem igazgatási, sem közhatalom nem nyilvánul meg bennük. Ez azt jelenti, hogy kapcsolatuk nélküli az uralmi vagy hatalmi helyzetet, az egymással a tevékenység során kapcsolatba kerülő közigazgatási jogalanyok – a közigazgatásban egyébként atipikus – *mellérendeltségi viszonyban* állnak egymással. Ez alapvetően azt jelenti, vagy abban nyilvánul meg, hogy a szervek egymással szembeni jogai és kötelezettségei között „szinkronitás” van, tehát nagyjából azonos jogokkal és kötelezettségekkel rendelkeznek.

A mellérendeltségi kapcsolatot – ellentétben az előbb tárgyalt valamennyi tevékenységfajtaival – nem jogszabály hozza létre, hanem az érintettek szerződése (megállapodása). A jogszabálynak is szerepe van, az teremti meg e megállapodás létrehozásának jogi alapjait, szabályozza feltételeit és alapvető tartalmát.

A szervezetrendszer alanyai közötti mellérendeltségi kapcsolaton alapuló tevékenység legjelentősebb formái *a helyi önkormányzatok közötti társulások*, illetve a társuláson kívüli megállapodásaik. Ezeket részletesen a helyi önkormányzati rendszert bemutató kötetben tárgyaljuk.

A szervezeten belül számos olyan közigazgatási jogalanyok közötti kapcsolat van, melyet jogszabályok szerződésnek vagy megállapodásnak neveznek, de vagy részben, vagy teljes egészében hiányzik belőlük a mellérendeltség. Ezeket szokás pszeudoszerződéseknek

(álszerződéseknek) nevezni, mert csak nevükben azok, néha a hatósági határozatot, néha az irányítási döntést és annak „elfogadását” tartalmazzák. Legnagyobb számban az államháztartás alrendszerében találjuk meg őket, jogági oldalról nézve a pénzügyi jog területén: finanszírozási vagy éppen teljesítési megállapodások keretében. De ebbe a körbe vonható a helyi önkormányzat és a megfelelő szintű rendőrkapitányság közötti közbiztonsági szerződés is (a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény III. fejezete).

A két alapvető terület (valódi szerződéses kapcsolatok – pszeudoszerződések) közötti tartalmi határvonal meghúzására ezúttal nem vállalkozhatunk, ahhoz a különös rész (vagyis anyagi jogi szabályok) tömegét kellene ismertetnünk. De van egy fontos formai elhatároló ismérv: adott-e a bírósághoz fordulás joga (a kereseti jog), vagy nem. Ha a felek a szerződésben foglaltak teljesítését bíróságon nem kényszeríthetik ki, minden bizonnyal pszeudoszerződésről van szó. A gond az, hogy a bírói utat ritkán zárja ki kifejezetten az adott megállapodástípust nevesítő jogszabály, gyakoribb, hogy a „felek” közti nézeteltérésre valamilyen közigazgatási fórumot nevez meg, vagy egyeztetést ír elő, vagy egészen egyszerűen kizárólag a gyengébb „fél” szerződésszegését szabályozza, és nem ismeri az erősebb „fél” szerződésszegését, mint olyat. Az új **közigazgatási perrendtartásról** szóló törvény (a továbbiakban: Kp.) a közigazgatási szerződést is közigazgatási cselekményként fogadja el, így annak törvényessége körében közigazgatási per indítható. A törvény azonban nem ad meghatározást e körben, a Kp. szerint azok a szerződések minősülnek közigazgatási szerződéseknek, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít.⁶⁹

Amellett, hogy a szerződéses kapcsolatok egyre nagyobb számban jelennek meg a szervezetrendszeren belül is, két dologra felhívjuk a figyelmet. Az egyik, hogy a perjogi keretek átfogó szabályozása elle-

⁶⁹ 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról, 4. § (3) bekezdés, d) pont; (7) bekezdés 2. pont.

nére hiányzik e szerződések átfogó vagy akár csak a közös elemeinek szabályozása. A másik, hogy nem tévesztendő össze a közigazgatási szerződések másik nagy családjával, a szervezetrendszeren kívüli igazgatásban jelen lévő mellérendeltségi viszonyokkal, azon belül a hatósági szerződéssel és a más, teljesen vegyes képet mutató szerződések tömegével.

3.9. A szervezeten kívüli igazgatás

3.9.1. Elhatárolás

Mint azt már többször megállapítottuk, a **szervezeten kívüli igazgatás** esetén szervezeti alá-fölé rendeltség, azaz hierarchia nélküli tevékenységfajtról beszélünk. Azt is leszögeztük, hogy ennek az igazgatási tevékenységfajtának a centrumában a tevékenységgel érintett jogalany (az igazgatott) állammal szembeni (tehát közjogi természetű) jogainak és kötelezettségeinek megállapítása áll. A közigazgatási tevékenységet (az igazgatást) végző szerv oldaláról nézve az igazgatott által folytatott (folytatni kívánt) tevékenység (tanúsítandó magatartás) áll a közép-pontban. Ez akkor is így van, ha az érintett jogalany a közigazgatással semmilyen szervezeti kapcsolatban nem áll (magánszemély, gazdálkodó szervezet, társadalmi szervezet, alapítvány stb.), és akkor is, ha az érintett jogalany egyébként a közigazgatási szervezet része vagy a közigazgatási szervrendszer valamelyik alkotóeleme (egy közigazgatási szerv) által irányított, felügyelt jogalany (például egy államigazgatási szerv – igaz, ez nagyon ritka, egy köztisztviselő vagy egy egészségügyi intézmény). Másként megfogalmazva, lehet a szervezeten kívüli igazgatási tevékenységgel érintett (igazgatott) jogalany is közigazgatási jogalany, **de ilyenkor nem a feladatellátás jogszabályokkal rögzített és állandósult formája (a szervezet és a szervezeti kapcsolatok) a tevékenység fő tárgya.** Így a szervezetrendszeren kívülinek nevezett tevékenység közben nem áll semmilyen szervezeti kapcsolatban

egymással a tevékenységet kifejtő és az igazgatott közigazgatási szerv. A szervezetrendszeren kívüli igazgatás körébe sorolható tevékenységek során az igazgatási **tevékenység címzettje** (az igazgatott) *nem azért kerül igazgatási viszonyba*, mert ő része a közigazgatási szervrendszernek, pontosabban *nem abban a minőségében*, mivoltában kerül igazgatási kapcsolatba a tevékenységet végző közigazgatási szervvel.

Röviden: a szervezetrendszeren kívüli igazgatás is megvalósulhat két olyan jogalany között, akik mindketten tagjai a közigazgatási szervezetrendszernek. Ilyenkor azonban az igazgatási tevékenység nem szervei jellegű.

3.9.2. A jogállami közigazgatás tevékenységi formája

Amiként Madarász Tibor is megállapította: „A jogállamra alapvetően a hierarchián kívüli igazgatás mint jogilag korlátozott igazgatás a jellemző.” E korlátozásnak a fő jegyeit ő abban látta, hogy:

1. az igazgatottnak csak egyes életviszonyaira, és nem mindre terjed ki,
2. törvényi felhatalmazás kell a beavatkozásra,
3. emiatt az ilyen igazgatásnak korlátját képezik az állampolgári (ma: alkotmányos) jogok, és végül
4. a jogrendszer egésze szavatolja az állampolgári jogok védelmét.⁷⁰

Mint igyekeztünk elmagyarázni az előzőekben: a szervezetrendszeri igazgatásban is vannak hierarchia nélküli megoldások, míg a szervezetrendszeren kívüli igazgatásban sosincs (nem lehet) hierarchia.

A döntő mozzanatról Madarász Tibor nem beszélhetett. Akkor van jogállami igazgatás, ha a közigazgatás normatív aktusai és egyedi aktusai jogrendszerbeli megengedettségéről (vagyis arról, hogy azok

⁷⁰ MADARÁSZ (1990): *i. m.*, 62., 63.

az alkotmányos jogokat és a közigazgatási beavatkozásra felhatalmazást adó törvényeket sértik-e, vagy nem, Alkotmánybíróság vagy rendes bíróság dönt. Ezért a hierarchián kívüli igazgatás azon formái esetén, melyek a közigazgatási szervezetrendszeren kívülre hatnak, az igazgatásra az általában vett jogi korlátozottság mellett az is döntő mértékben jellemző, hogy az itt alkalmazott közigazgatási eszközök (ilyen vagy olyan) bíróság ellenőrzése alatt állnak, és ez a bírósági ellenőrzés csak az alkotmány (jellegének) megváltoztatásával szüntethető meg. Tehát ez a bíróság általi kontroll *az alkotmány (Alaptörvény) jogállami jellegéből kényszerítően következik.*

Az, hogy a szervezetrendszeri igazgatás egyes területein is van bírósági kontroll, nem következik kényszerítően az alkotmány jogállami jellegéből. Hiszen ott gyakran nem is közhatalom, hanem inkább a tágabb értelemben vett szervezeti hatalom gyakorlásáról van szó. Mindezt úgy is megfogalmazhatjuk, hogy amennyiben a szervezetek közötti viszonyrendszerben (köztestületek feletti felügyelet, fejlesztési tanácsok feletti felügyelet, helyi önkormányzatok feletti ellenőrzés) a törvények a bírósági felülvizsgálatot intézményesítik, az a szerv jog által biztosított és védett, az államigazgatás központi szerveivel szembeni autonómiájának a legbiztosabb jele és fokmérője. Amennyiben azonban a törvények (vagy a helyi önkormányzatok esetén az Alaptörvény) a bírósági felülvizsgálat és így jogvédelem intézményét a szervek jogállását megváltoztatva megszüntetné, az annyit jelentene, hogy ez az autonómia csökkent vagy éppen megszűnt. (Az Alaptörvény egyébként nem is ismeri a köztestület fogalmát.) Álláspontunk szerint egy ilyen lépés nem jelentené automatikusan a jogállami alkotmány félretételét. Ettől eltérő kérdés, hogy mindaddig, míg az állam egyes közigazgatási szerveknek autonómiát ad (vagyis míg azt fenntartja), a bírósági felülvizsgálatnak érvényesülnie kell.

A szervezetrendszeren kívülre ható igazgatási tevékenységek során azonban a közigazgatás számára adott beavatkozási (befolyásolási) lehetőségeket úgy kell megteremtenie a jogalkotónak, hogy a beavatkozást

jelentő érdemi közigazgatási aktus (döntés) a bíróság által felülvizsgálható legyen. Erről a kérdésről részletesebben a közigazgatás külső kontrolljáról szóló részben szoltunk, most az alábbiak hangsúlyozására szorítkozunk.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs, illetve nem lehet a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbírálhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is (a mérlegelés fogalmáról az aktustani részben olvashatunk). Azok a jogszabályok, amelyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva a fentiek szerint érdemben elbírálja a jogvitát, ellentétesek az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésével [korábban ellentétesek voltak az Alkotmány 57. §-ának (1) bekezdésével]. Ebből az okból – az Alkotmánybíróság szerint – *nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti, érdemi „elbírálásáról” nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely a közigazgatás számára megteremtett beavatkozási jog szabályozásakor a közigazgatási szervek részére széles körű döntési szabadságot (korlátlan mérlegelési jogot) ad, és így semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem. Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésén túl a bírósági felülvizsgálat további kiemelten fontos alkotmányos szabályai az Alaptörvény 25. cikke (2) bekezdésének b)–d) pontjai. Ezekből a rendelkezésből annak lehetősége következik, hogy a közigazgatás törvénysértő határozatainak és rendeleteinek hatályosulását a bírói hatalom – akár még az ügy érdemi vizsgálata előtt is – megakadályozhassa.⁷¹*

⁷¹ 39/1997. (VII. 1.) AB határozat.

3.9.3. Igazgatottak és igazgatási típusok

Mivel a szervezetrendszeren kívülre ható igazgatás elkülönítését alapvetően az igazgatottak személyében rejlő tulajdonságok köré kötöttük, érdemes ismételten hangsúlyoznunk, hogy az ilyen jellegű igazgatásban a címzettek lehetnek magánszemélyek, jogi személyek vagy jogi személyiség nélküli szervezetek és közigazgatási jogalanyok (akik ekkor nem a szervezetrendszerhez tartozás címén vesznek részt ebben a tevékenységben).

Az állandóan követett **bírói gyakorlat** is általában akkor tekint egy ügyfajta *hatósági közigazgatási ügynek*, ha felfedezhető benne a *közhatalmi* jelleg. Ez alatt a bíróságok azt értik, hogy a) a közigazgatási szerv *egyoldalúan* hozza meg a döntését, azaz a másik „fél” (ügyfél) akarata nem akadályozza meg a döntés meghozatalát, az aktus kibocsátását; b) a jogosultság vagy a kötelezettség tekintetében hozott döntés *közérdekű magatartás* tanúsítására (szolgáltatás nyújtására) vagy közérdeket szolgáló intézkedésre (vagy éppen korlátozásra) irányul, azaz szorosan összefügg valamely állami feladat megoldásával vagy végrehajtásával; c) a szerv a döntésének *közhatalmi* úton – leginkább a maga aktuálisával – szerez érvényt.⁷²

Egy nem éppen mai, de tapasztalataim szerint azóta is elfogadott meghatározás szerint a hatósági ügy fogalmához négy lényeges elem egyidejű és folyamatos jelenléte szükséges, vagyis a) az ügynek egyedinek (individuálisnak, konkrétnek) kell lennie, b) meghatározott konkrét jogalany, ügyfél van benne jelen, c) a közigazgatási szerv működése autoritatív (hatósági) jellegű, és d) közvetlen jogi hatás előidézése céljából folyik az eljárás.⁷³

⁷² PETRIK Ferenc szerk. (2004): *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára.* Budapest, HVG-Orac. 76.

⁷³ TOLDI Ferenc (1965): *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása.* Budapest, KJK. 88–89.

Alapvetően ezeknek az ismérveknek megfelelő ügyekben vagy eljárásokban született határozatok, melyekre az Alkotmány 50. § (2) bekezdése vonatkozik. Közigazgatási (hatósági) határozatoknak így a jog vagy kötelezettség megállapítására (jogviszony létrehozására) irányuló eljárásokban, jogvitát elbíráló eljárásokban vagy felelősségre vonási (szankcionáló) eljárásokban (bírságotlasi eljárások, szabálysértési közigazgatási eljárásokban)⁷⁴ hozott határozatokat (pontosabban azokat mindenképpen) tekinthetjük. Ezt az általános jellegű megközelítést alátámasztják az Alkotmánybíróságnak az 50. § (2) bekezdése alkalmazásával hozott (a már említett jelentős határozatokon túli) határozatai is.

A szervezetrendszeren kívülre ható igazgatási tevékenység **legnagyobb területe az úgynevezett hatósági tevékenység**. Ennek jelentőségét mutatja, hogy egy egész egyetemi félét szentelünk e tevékenységnek és a tevékenység végzését szabályozó eljárásrend ismertetésének. Emiatt az általános tanok között részletesen nem foglalkozunk vele. Konkrét módja, formája összefügg a jogi szabályozás és a jogérvényesülés két alapvető típusával, a jogalkalmazásos jogérvényesüléssel és az ex lege szabályozáshoz kötődő jogérvényesüléssel. Rögzítenünk kell, hogy a hatósági tevékenységnek (mint szervezetrendszeren kívülre ható tevékenységnek) is lehet címzettje szervezet (jogi személy, jogi személyiség nélküli szervezet). E szervezet számára az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő magtartási szabályokat előíró jogi normák betartásának (az önkéntes jogkövetésnek) az ellenőrzése és az ellenőrzés alapján alkalmazott közigazgatási beavatkozás eszközei a hatósági felügyelet különböző fajtáit valósítják meg. Látszólag ez is egy szervezetre irányuló felügyelet vagy a szervezet egyik tevékenységére irányuló felügyelet, de ennek nem az az alapja és célja, hogy a felügyelt szerv a közigazgatási feladatellátás szervezeti rendjéhez tartozik. A hatósági felügyeletnek,

⁷⁴ Lásd Szűcs István (1976): *Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései*. Budapest, KJK. 60–68. Továbbá: PATYI András szerk. (2007): *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárások joga*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 26–27., 33.

a jogalkalmazásnak a további kérdéseit tehát a *Közigazgatási hatósági eljárásjog* című könyvünk tárgyalja.

A hatósági tevékenységen kívül a szervezetrendszeren kívüli igazgatáshoz sorolhatjuk a közigazgatási szolgáltatásnyújtás során végzett tevékenységeket, melyeket ritkábban közigazgatási szerv, gyakrabban intézet vagy üzem végzi. Ezek sokszor ún. reálcselekmények útján zajlanak. Teljesítésük során intézeti viszonyok jönnek, jöhetnek létre.

Szintén a szervezetrendszeren kívüli tevékenységről beszélünk, amikor a jogszabályok megengedik, hogy a közigazgatási feladat címzettje megállapodást kössön a feladatellátás átruházására. Ennek legismertebb formája a közoktatási megállapodás, de ebbe a körbe vonjuk a közigazgatási szervhez rendelt vagyona köztött vagyongazdálkodási megállapodásokat vagy éppen az egészségügyi és szociális feladatok teljesítésére köztött, úgynevezett szolgáltatásvásárlást tartalmazó megállapodásokat.

4. KÖZIGAZGATÁSI CSELEKMÉNY, AKTUS, HATÁROZAT

A közigazgatás által a működése során a környezetére (pontosabban azokra, akikre működése irányul) gyakorolt **hatásoknak** a jog szempontjából **két alapvető jellemzője** emelendő ki. Az egyik, hogy alkotmányos jogállamban – a közigazgatás törvény alá rendelése folytán – a közigazgatás által kiváltott hatásokat törvények vagy törvényen alapuló jogszabályok jelölik ki, határozzák meg. Ebből a szempontból az vizsgálható, hogy a jogrendszer szabályai **milyen fajta** hatások (milyen jellegű beavatkozás) kifejtését engedik meg (vagy teszik kötelezővé) a közigazgatás szervei számára, és ez a vizsgálat elsősorban alkotmányjogi vagy alkotmányossági jellegű lehet. A másik fontos jellemző, hogy e hatások gyakran jogi hatások is egyben, ami azt jelenti (nagy általánosságban), hogy valamilyen jogállapotbeli hatást hoznak magukkal. Ebben az értelemben az vizsgálható, hogy a közigazgatás által az érintettekre kifejtett hatásoknak **milyen a jogi természeté**, hogyan működnek, és vannak-e általánosítható jegyeik. A közigazgatási jogot és a közigazgatási jogtudományt ezek a jogi hatások érdeklik a leginkább. A jogi hatások értékelése és tudományos rendszerezése részben a közigazgatási tevékenységfajták (működési formák) fogalmának körében történhet, részben az ezzel összefüggésben kialakított közigazgatási aktusok tanában, avagy röviden: az aktustanban.

A közigazgatási aktus fogalmának megragadása **nemcsak elméleti** és tudományos kérdés, hanem szorosan kötődik a közigazgatási működés **bíróági kontrolljához** is. Az új közigazgatási perrendtartás (2017. évi I. törvény, rövidítése Kp., hatályba lép 2018. január 1-jén) rendelkezései szerint a bíróság közigazgatási **jogvitákban** dönt, 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.”⁷⁵ Az idézett törvényi definíció a közigazgatási aktus hagyományos, elméleti-tudományos fogalmát írja körül tulajdonképpen. A Kp. további rendelkezései szerint a jogi helyzet **megváltoztatására irányuló közigazgatási cselekmény** alatt az egyedi döntést, a hatósági intézkedést, az egyedi ügyben alkalmazandó – de a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezést és a közigazgatási szerződést kell érteni.⁷⁶ Nem lehet figyelmen kívül hagyni ugyanakkor, hogy a korábbi alkotmány 50. § (2) bekezdésében és a mai Alaptörvény 25. cikk (2) bekezdés b) pontjában megfogalmazottak szerint a bíróság a közigazgatási **határozatok** törvényességéről dönt (a korábbi alkotmány szerint ellenőrzi a határozatok törvényességét).

A közigazgatási működés jogi eszközeinek, jogi jelentőségű mozzanatainak megértésekor tehát foglalkoznunk kell a közigazgatási cselekménnyel és a közigazgatási aktussal (mint jogi hatású cselekménnyel) mint közigazgatási jogi és a közigazgatási határozattal mint alkotmányi fogalommal. Mivel a bírói gyakorlat majd csak a Kp. hatálybalépése után alakíthatja ki az új fogalmak értelmezési kereteit és tartományait, a szakirodalom és a joggyakorlat korábbi tételeit kell alapul vennünk és áttekintenünk.

4.1. Az aktusokról általában

1. A közigazgatás szerveinek **jogi hatás kiváltására irányuló cselekvéseit** röviden közigazgatási **aktusoknak** nevezzük. Az aktus – csakúgy mint a tevékenységfajta a tételes jogban – nem definiált fogalom,

⁷⁵ 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról, 4. § (1) bekezdés.

⁷⁶ 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról, 4. § (2) bekezdés.

a meghatározást a jogtudomány végezte el, tehát ez elsősorban tudományos fogalom. A tételes jog és az alkotmánybíróági gyakorlat azonban annak ellenére ismeri és használja az aktus fogalmát, hogy azt pontosan nem határozza meg.

A közigazgatás (és főképpen a közigazgatási jog) működése az aktusok fogalma és jellemzői nélkül nehezen írható le. Bár az aktus fogalma és az aktusok osztályozási rendje ismert volt az 1945 előtti magyar jogtudomány művelői számára,⁷⁷ mégsem találkozhatunk ebből az időből a mai szempontok szerinti, részletesen kidolgozott aktustannal. A korábbi magyar közigazgatási jogtudomány foglalkozott az aktustan német terminológiai problémáival is (ennek körében az *Entscheidung* esetében a *határozat*, illetve a diszkrecionális alapon tett rendelkezés értelmű *Verfügung* esetében pedig az *intézkedés* terminológiát tartották helyénvalónak). Azonban a közigazgatási aktus körében óvtak az ítélet kifejezéssel történő esetleges (téves) azonosítástól.⁷⁸ A közigazgatási aktusokat Magyary Zoltán is a közigazgatás működése keretében, azon belül a közigazgatás jogi rendje részkérdéseként ismertette. Az aktus általános definícióját nem adta meg, viszont hangsúlyozta, hogy a **közigazgatás egész működésének kérdéseire az aktusok osztályozásával lehet választ adni.**⁷⁹ Magyary a közigazgatás tevékenységét, cselekvését jelentő aktusokat három nagy kategóriába sorolta: 1. a különböző szükségletek, célok és eredmények elérését célzó, önmagában jogi jelentőséggel nem bíró **szakirányú** aktusok, 2. a szakirányú aktusok megvalósítását lehetővé tevő, irányt szabó, célkitűző jellegű **szervezeti** (*institucionális*) aktusok, végül 3. a közigazgatási **jogi aktusok**, melyek lényege az **akaratnyilvánítás**. Ez utóbbiakból is kiemeli a hatósági aktusnak vagy hatósági jogügyletnek is nevezett **egyoldalú közigazgatási** aktusokat, melyek közhatalom gyakorlásából

⁷⁷ EREKY István (1931): *Közigazgatási jogi jegyzetek*. Szeged, Szent István Társulat.

⁷⁸ TOMCSÁNYI Móric (1926): *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, saját kiadás. 146–147.

⁷⁹ MAGYARY (1942): *i. m.*, 587.

erednek és ez okozza jogi hatásukat.⁸⁰ (A Magyary-féle osztályozás kiforratlanságát jelzi, hogy az árfogó kategorizálás során a nem jogi hatású aktusokat is közigazgatási aktusnak nevezi, majd ezt az elnevezést később az egyoldalú közigazgatási jogi hatású aktusra alkalmazza).

Az 1945 utáni (de még nem a tudományos szocializmus elvi alapjain álló) szakirodalom a közigazgatási **aktusok** és a közigazgatási **eljárás** közelállását emelte ki, az aktustant a közigazgatási eljárás témakörén belül tárgyalva.⁸¹ Ebben az időben Szontagh a közigazgatási aktusoktól elkülönítetten (a közigazgatás szervezete körében, de egyidejűleg a közszolgálati jog megalapozásaként) tárgyalta a hivatalbetöltés (a közszolgálatban történő alkalmazás) aktusát, hangsúlyozva az utóbbi esetében, hogy az közjogi aktus.⁸²

Az aktustan vagy az aktusok szisztematikus osztályozási rendszere a szocialista, ezen belül a szovjet jogtudomány „közvetítésével” épült be a magyar közigazgatási (államigazgatási) jogtudományba és jogi oktatásba.⁸³ Az aktustanok szorosan kötődnek a szerzőikhez, azt is mondhatni, hogy ahány szerző, annyi aktustan: beszélhetünk ennek alapján Berényi Sándor, Toldi Ferenc aktustanáról, Szamel Lajos vagy éppen Szamel Katalin aktustanáról, Martonyi János vagy Szűcs István és Madarász Tibor aktustanáról.⁸⁴ Az az aktustani felfogás vagy

⁸⁰ MAGYARY (1942): *i. m.*, 587., 591.

⁸¹ CSIZMADIA Andor – KARCSAY Sándor (1946): *Magyarország közigazgatása*. Budapest, Budapest Székesfővárosi Irodalmi és Művészeti Intézet. 156–157.

⁸² SZONTAGH Vilmos (1948): *A közigazgatási jogtudomány tankönyve I. Jogtudományos alapvetés*. Debrecen, Debreceni Tudományegyetem. 82–83. Hasonló szemléletben emeli ki az újabb irodalomban Veszprémi Bernadett a hivatalbetöltési aktushoz a közszolgálati jogviszonyt mint aktusszerű jogviszony-keletkeztetést. VESZPRÉMI Bernadett (2015): *A közigazgatás személyzete, a közszolgálat szabályozási rendszerei és a hatályos magyar szabályozás jellemzői*. In ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész I.* BALÁZS István szerk. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 275.

⁸³ Az alapvető szovjet munkákat idézi: SZAMEL (1963): *i. m.*, 306.

⁸⁴ A fejezet megírásához az alábbi közigazgatási aktustanokat használtuk fel: BERÉNYI Sándor (2005b): *A közigazgatási aktus*. In FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. 297–329.; BERÉNYI–MARTONYI–SZAMEL (1978): *i. m.*, 305–339.; BERÉNYI Sándor (2013): *A közigazgatási aktus*. In: FAZEKAS Marianna szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész III.* Budapest, Osiris. 71–114.; MADARÁSZ (1990): *i. m.*, 301–351.; SZÜCS (1976): *i. m.*; TOLDI Ferenc (1975): *Államigazgatási aktustan*.

gondolatrendszer, melyet leginkább követhetőnek tartunk, Madarász Tiboréhoz áll a legközelebb. Bár jelentősége inkább annak van, hogy három kérdéssel a több évtizeddel ezelőtt született aktustanok értelem-szerűen nem foglalkozhattak, a kortárs aktustanok meg valamiért nem foglalkoznak ezekkel: 1. mit jelent ez a fogalom az alkotmánybírósági gyakorlatban; 2. megjelenik-e az Alkotmány szintjén, vagy van-e hasonló fogalom az Alkotmányban; 3. módosít-e valamit az aktusokról vallott felfogásokon a közigazgatás feletti bírói kontroll általánossá válása?

A közigazgatási jog tudománya a közigazgatási **aktustan részleteit**, illetve egzakt fogalmi körét illetően nem volt és **most sincs egységes** állásponton, különösen annak megközelítésmódja, valamint szűkebb és tágabb értelmű meghatározása körében. A közigazgatási aktusnak a magyar jogtudományban való megjelenése óta nagyjából általánosan elfogadott fogalma szerint a közigazgatási aktus a közigazgatási szerveknek *jogi jelentőségű cselekménye*, amely vagy kötelező magatartási szabályok előírásában áll, vagy konkrét közigazgatási jogviszony keletkezését, módosulását, illetve megszűnését eredményezi. (Szamel Lajos)

Szintén általánosan elfogadott fogalmi meghatározás alapján a közigazgatási aktust, az államigazgatási (mai fogalomhasználattal: közigazgatási) szerveknek közvetlenül jogi hatás kiváltására irányuló cselekvéseit azok a cselekvések alkotják, amelyekkel a címzettek részére általánosan vagy egyedileg meghatározott magatartást állapítanak meg. E cselekvéseikkel a közigazgatási szervek tehát jogokat és kötelezettségeket állapítanak, szüntetnek vagy változtatnak meg. (Toldi Ferenc)

2. Az aktustan és az aktusfogalom **teljes elvetésével** is találkozhatunk egy időben a magyar tudományos irodalomban. Tamás András az aktus fogalmának használatát „máguskodásnak” tekintette, szerinte

In BERÉNYI Sándor – MADARÁSZ Tibor – TOLDI Ferenc: *Államigazgatási jog. Általános rész.* 308–345.; TOLDI (1965): *i. m.*; SZAMEL Katalin (2007): *Közigazgatási aktustan.* In GYÖRGY István – LÖVÉTEI István – LŐRINCZ Lajos – SZAMEL Katalin: *Közigazgatási jog.* LŐRINCZ Lajos szerk. Budapest, HVG-Orac. 174–195.; SZONTAGH (1948): *i. m.*, 82–86.; TAMÁS András (2001): *A közigazgatási jog elmélete.* Budapest, Szent István Társulat.

az aktus professzionális technikai, rendszeri célokat szolgáló fogalom, melynek végeredményben nincsen több jelentése, mint a „tu-tu”-nak. A „tu-tu” leírását az ismert svéd tudós, Alf Ross adta meg, akinek fiktív beszámolója szerint a *Noisulli szigeteken* élő népnek van egy szabálya, mely szerint: „ha valaki a főnök ételéből evett, akkor ő tu-tu; ha valaki tu-tu, akkor azt megtisztítási szertartás alá kell vetni.” Ugyanúgy, ahogyan a tu-tu a fenti szabályban felesleges közvetítő fogalom, Tamás András eredeti felfogása szerint az aktusok is azok. Úgy vélte, semmi értelme az aktusfogalomnak, mert csak annyit mondhatunk vele, hogy a „közigazgatás tevékenység, méghozzá jogi tevékenység”. Ily módon minden leírható aktusokkal, amit az ember csinál: ha reggel felébred, az az ébredés aktusa, ha megreggelizik, akkor az a reggelizés aktusa, stb. Miközben elismerte, hogy az aktustan „kb. Svájtól Oroszországig bezárólag” ismert és a közigazgatási működés leírására a jogtudományban használt fogalom, megerősítette azon meggyőződését, hogy ez csak „sajátos értelmezési műfogás”.⁸⁵

A Tamás András-féle elmélet alapjául szolgáló, időközben magyarul is megjelent tanulmány⁸⁶ egyébként **éppen az ellenkezőjét** mondja: miközben beláttatja velünk, hogy a jogi fogalmak jelentős része önálló jelentés nélküli közvetítő fogalom (a „tulajdonostól” kezdve a „szerződésen” át az „érvényességig”), hangsúlyozza, hogy a jogi gondolkodás feladata e közvetítő fogalmak kidolgozása, ezáltal a jogszabályok érthető és áttekinthető rendbe állítása. Vagyis az aktus mint „tu-tu” (vagy „tyu-tyu”) igenis hasznos és arra való fogalom, hogy az érvényes közigazgatási jogról és annak működéséről a lehető legvilágosabb és legkönnyebben kezelhető leírást adja.

⁸⁵ A tu-tu magyarázat már 1991-es szegedi kiadású jegyzetében megjelenik. Vö. TAMÁS András (1991): *Közigazgatási jog I. Előadások*. Szeged, JATE Kiadó. 147. Ugyanígy végigvonul a közigazgatási aktusokkal kapcsolatos kritikai szemlélet nagymonográfiája különféle kiadásain: TAMÁS András (1997): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat. 342–344. TAMÁS András (2002): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat. 342–344.

⁸⁶ Alf Ross (2000): Tyu-Tyu. In VARGA Csaba – SZABÓ Miklós szerk.: *Jog és nyelv. Jogfilozófiák*. BRAGYOVA András ford. Budapest, PPKE JÁK. 121–131.

Ha eltekintünk a „tu-tu” magyarázatának extravaganciájától, el kell ismerni, hogy ez érdemi kritikának vehető, hiszen annyit mond, hogy az aktusfogalom nem rendelkezik önálló és kellő magyarázó erővel. Mi azon a véleményen vagyunk, mint például Molnár Miklós, aki szerint az aktustan még a jogviszony-elméletekhez képest is nagyobb teljesítőképeségű elemzési eszköz a közigazgatási jogban.⁸⁷ Tamás András korábbi nézetétől eltérően az aktus nem felesleges közvetítő, hanem szükséges elemző, leíró eszköz. A magyar közigazgatási jog (vagy bármely állam közigazgatási joga) áttekinthetetlen dzsungel maradna a külső szemlélő számára, ha a jogilag releváns cselekvéseket nem különböztetnék meg azoktól, amelyek nem ilyenek, és közös jellemzőik alapján nem elemeznék őket. Nagyjából ott tartanánk, mint ahol a polgári jog tudománya a jogi tények és a jogviszonyok fogalma nélkül tarthatna. Egyébként Tamás András tankönyvének legutóbbi kiadásában már mellőzi ezt a kritikai felfogást, a könyvben a témakör elmélyült elemzésével találkozunk.⁸⁸

3. Az, hogy a magyar tételes jog, vagyis a **magyar jogszabályok használják** az aktust mint fogalmat, egyszerre jelent sokat és egyszerre keveset. Azt jelenti, hogy még a törvényhozó is alkalmasnak tarja ezt a fogalmat a közigazgatási működés termékének megjelölésére, de – mivel szám szerint elenyészően kevés jogszabály használja – azt is jelentheti, hogy ez is egy a jogalkotó által véletlenszerűen használt fogalmak közül.

Az aktusfogalom megközelítéséhez lényeges szempont, hogy azt a **korábbi alkotmánybírói** törvény (1989. évi XXXII. törvény) mint a jogszabály és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek **összefoglaló** nevét használta: „*Ha a Kormány rendeleténél alacsonyabb szintű törvénysértő jogszabállyal, illetőleg az állami irányítás egyéb jogi eszközével szemben az ügyész – általános törvényességi felügyeleti*

⁸⁷ MOLNÁR (1994): i. m., 13.

⁸⁸ TAMÁS András (2010): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat. 414–425.

*jogkörében – óvást nyújtott be, amellyel az aktust kibocsátó szerv nem ért egyet, e szerv az óvást az Alkotmánybíróság elé terjeszti elbírálás végett, és erről az előterjesztés indokainak közlésével az ügyészt értesíti.*⁸⁹ Ebből tehát kétséget kizáróan megtudhattuk, hogy a jogszabályok és az állami irányítás egyéb jogi eszközei aktusok, megtudtuk azt is, hogy az aktust „kibocsátják”.

Az aktusfogalom **másik értelmű** használata a magyar tételes jogban az európai uniós (illetve közösségi) jogrendből származik. Korábban használták „tanácsi jogi aktus”-ként [például a 157/2006. (VII. 27.) Korm. rendelet] vagy „kötelező közösségi jogi aktus”-ként [például a 94/2004. (IV. 27.) Korm. rendelet]. Uniós jogi aktusként használja például a 288/2009. (XII. 15.) Korm. rendelet, a 102/2009. (V. 11.) Korm. rendelet vagy ugyanígy a Kormány ügyrendjéről szóló 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 10. b) pontja. A jogszabályokkal egy sorban használja a közúti közlekedésről szóló törvény a „közösségi jogi aktus” fogalmát, a bírság megállapításának alapjául szolgáló tényállásokról szóló rendelkezések között.⁹⁰ A határozataiban érintett jogszabályok nyomán az Alkotmánybíróság is használja a **közösségi jogi** vagy az **uniós jogi** aktus fogalmát.⁹¹ A nemzetközi jog és a magyar jog szabályai közötti különbségtétel során pedig a **„belső jogi aktus”** fogalma ismert.⁹²

Az európai uniós jog fogalmai szerint ezek alatt az Unió vagy a Közösségek arra feljogosított szervének a tagállamokra vagy a tagállamok jogalanyaira nézve kötelező erejű jogi aktusok értendők. Ezek a másodlagos közösségi jog fogalmi körébe tartoznak, hiszen vagy közvetlenül a közösségi szerződésekből származó, vagy pedig egy, a közösségi szerződések valamelyikén nyugvó jogi aktusból származó

⁸⁹ Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény, 39. §.

⁹⁰ 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről, 20. § (1) bekezdés.

⁹¹ 33/2013. (XI. 22.) AB határozat; 19/2015. (VI. 15.) AB határozat; 22/2016. (XII. 5.) AB határozat.

⁹² 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [25]; 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [47]; 16/2014. (V. 22.) AB határozat, Indokolás [34].

felhatalmazáson nyugszanak. Ilyenek az Európai Tanács rendeletei, a Bizottság (általában végrehajtási természetű) rendeletei, az Irányelvek, a Határozatok, az Ajánlások és vélemények. Említhetőek még a másodlagos közösségi jogon belül az ún. egyéb jogi aktusok, melyen belül főleg szervezeti aktusokat találunk; ezek tagállamon (Magyarországon) belüli érvényesülése nehezen képzelhető el.

4.2. Az aktusfogalom definitív használata az Alkotmánybíróság gyakorlatában

1. Mivel a magyar tételes jog az Alkotmánybíróság hatáskörével összefüggésben említette az aktus fogalmát, fontos annak rövid áttekintése, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlatában miként jelent meg ez a fogalom. Az **Alkotmánybíróság gyakorlata** az aktust mint fogalmat értelemszerűen **nem meghatározni igyekszik, de egyes esetekben döntése során azt felhasználja, alapvetően** mindig valamilyen jelzővel együtt: „*normatív aktus*”, „*egyedi államigazgatási aktus*”, „*egyedi hatósági aktus*”, „*közhatalmi aktus*”, „*egyedi jogalkalmazói aktus*”. Az alábbi esetekben tehát az AB általi fogalomhasználatnak a döntés mikéntje szempontjából jelentősége van, meghatározza a döntés irányát, tartalmát.

Az aktus alkotmánybírósági használata a korábbi gyakorlatban alapvetően akkor fordult elő, amikor az Alkotmánybíróságnak azt kellett eldönteni, hogy az állami szervek valamelyikének adott „*termékét*” (határozatát, rendelkezését) felülvizsgálhatja, avagy nem, azaz az aktus **hatáskör-meghatározó (definitív) szerepben** használt fogalom volt. Az Alkotmánybíróságnak több határozatban is kimondott elvi álláspontja szerint önmagában véve azonban az, hogy *valamilyen aktust olyan elnevezés alatt* bocsátanak ki, amelyet a régi Jat. (értsd: az 1987. évi XI. törvény) a jogszabályok vagy az állami irányítás egyéb jogi eszközei megjelölésére használ, még nem szükségképpen alapozza

meg az adott aktus felülvizsgálatára nézve az Alkotmánybíróság hatáskörét. Az Alkotmánybíróság a hatásköre vizsgálatánál nem az aktus elnevezését, hanem a benne foglalt *rendelkezések* jogi jellegét tekinti mindig irányadónak.⁹³ Amennyiben tehát megállapítja, hogy a *vizsgált aktus tartalmát* tekintve *nem normatív*, hanem *egyedi* államigazgatási (közigazgatási) aktus, az Alkotmánybíróság az indítványt hatáskör hiányában visszautasítja.

Ugyanígy, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az elnevezésében sem jogszabálynak, sem az állami irányítás egyéb jogi eszközének nem minősülő, de tartalmában normatív aktus felülvizsgálata is hatáskörébe tartozik.⁹⁴ Egy korai határozatában a települési önkormányzat képviselő-testületének sajátos döntését, az építésügy területére tartozó úgynevezett általános rendezési tervet vizsgálva megállapította, hogy „a rendezési terv nemcsak az önkormányzat szerveire, hanem a település területén fekvő ingatlanok tulajdonosaira, használóira is kötelező, az építési hatósági tevékenység során érvényesítendő előírásokat tartalmaz, tehát közhatalmi aktus”.⁹⁵ Ennek alapvető indoka volt, hogy az akkori építési törvény kimondta, hogy a település területét felhasználni, építési telket alakítani és beépíteni, általában bármely építményt létesíteni, valamint ilyen célokra építésügyi hatósági engedélyt adni csak a rendezési terveknek megfelelően szabad. Minderre tekintettel a rendezési tervet akkor is csak és kizárólag jogszabályként (helyi önkormányzati rendeletként) szabad (lehet) kiadni, ha ezt az építési törvény kifejezetten nem írja elő, mert ehhez a közhatalmi jellegű tartalomhoz a jogszabályi forma való.⁹⁶

„A kiadott hatósági engedélyek (építési, használatba vételi, fennmaradási stb.) mint egyedi közigazgatási aktusok alkotmányosságának vizsgálatára az Abtv. 1. §-a értelmében az Alkotmánybíróság nem

⁹³ 52/1993. (X. 7.) AB végzés, ABH 1993, 407., 408.

⁹⁴ 60/1992. (XI. 17.) AB határozat; megerősítette többek közt: 42/2005. (XI. 14.) AB határozat.

⁹⁵ 42/1992. (VII. 16.) AB határozat.

⁹⁶ 42/1992. (VII. 16.) AB határozat.

rendelkezik hatáskörrel. Az egyedi közigazgatási határozatok esetében az érintett számára a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) jogorvoslatra vonatkozó rendelkezései értelmében nyitva áll a felettes szervhez (az illetékes közigazgatási hivatalhoz) való fellebbezés – mint a közigazgatás rendszerén belüli rendes jogorvoslat –, valamint a másodfokú döntés bíróság előtti megtámadásának lehetősége.⁹⁷

„A külföldi felsőoktatási intézmények működése, működésük engedélyezése – mely egyedi közigazgatási aktusként az illetékes miniszter hatáskörébe tartozik – nem jelenti automatikusan az általuk kiadott oklevelek magyar állami elismerését.”⁹⁸

A **kormánytisztviselők** jogállásáról szóló korábbi törvénynek a jogviszony megszüntetésével összefüggő szabályait⁹⁹ részben megsemmisítő 8/2011. (II. 18.) AB határozat jelentős továbblépést hozott a közigazgatási aktusfogalom használatában. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata már a korai évektől kezdve a jogállamiság egyik elemének tekintette a közigazgatás **törvény alá rendeltségét**, de ennek „követelményét e határozatok elsősorban a közhatalom birtokában hozott közigazgatási aktusok joghoz kötöttségének követelményeként fogalmazták meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogállamiság nemcsak a közigazgatás hatósági aktusaival szemben támasztja a joghoz kötöttség követelményét, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a címzettek alapjogait érintő döntést hoz.”¹⁰⁰ A határozatban az AB tehát **döntéstartalmú közigazgatási aktusnak** tekintette a kormánytisztviselői felmentést.

Egy kúriai ítéletet alkotmányjogi panasz alapján felülvizsgáló határozatában az alábbiakat állapította meg az AB: „Mindemellett sem

⁹⁷ 1015/B/2000. AB határozat, ABH 2008, 2886., 2889.

⁹⁸ 1054/B/1998. AB határozat, ABH 1999, 702., 704.

⁹⁹ 2010. évi LVIII. törvény a kormánytisztviselők jogállásáról, 8. § (1) bekezdés.

¹⁰⁰ ABH 2011, 49., 79.

az Alaptörvény, sem az Abtv. nem teszi lehetővé az Alkotmánybíróság számára a közigazgatási aktusok közvetlen vizsgálatát, ha azokkal szemben biztosított a bírósági jogorvoslat útja. A közigazgatási hatóságok jogértelmezéses jogalkalmazó tevékenységének értékelése a közigazgatási határozatot vagy végzést felülbíráló bíróság feladata.¹⁰¹

2. Az **Alkotmánybíróság gyakorlatából** az alábbi alapvető tételek vonhatók le:

- az aktusok elnevezése többféle lehet,
- az aktusnak van formája és tartalma (legalább egy benne foglalt rendelkezés),
- az aktusok jogi megítélésénél elsősorban az aktusban foglalt rendelkezés jogi jellege a döntő,
- vannak normatív és egyedi aktusok,
- a jogszabályok aktusok, méghozzá normatív aktusok,
- az állami irányítás egyéb jogi eszközei (mai elnevezéssel: közjogi szervezetszabályozó eszközök) is aktusok, ezen belül normatív aktusok,
- az egyedi aktusok között találhatóak a hatósági aktusok és más döntéstartalmú jogalkalmazói aktusok is,
- az aktusokba rendelkezéseket foglalnak,
- vannak közhatalmi aktusok, a jogszabályok ezek közé tartoznak,
- a közigazgatási aktusok joghoz kötöttsége a közigazgatás törvény alá rendeltségét mutatja,

¹⁰¹ 3090/2015. (V. 19.) AB határozat, Indokolás [22]. A határozat egyébként jelentős megállapítást tett, amikor rögzítette, hogy „Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes hatósági eljáráshoz való jog a közigazgatási hatósági eljárás és nem a bírósági felülvizsgálat vonatkozásában fogalmazza meg a tisztességes eljárás követelményét. Ez utóbbira az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése vonatkozik. A különbségtétel lényeges, a két alapvető jog ugyanis nem feleltethető meg teljes mértékben egymásnak, más elvárásoknak kell megfelelnie egy bírósági és egy hatósági eljárásnak. Az alkotmányjogi panasszal támadott bírói döntés és a hivatkozott alaptörvényi rendelkezés között tehát önmagában nincs összefüggés.” Uo.

- a közigazgatás (helyi önkormányzat) szervein kívüli jogalanyokra nézve magatartási szabályt alkotni csak közhatalmi aktusban szabad.¹⁰²

3. Ezek vázlatosan bemutatott tanulságok jelzik, hogy az Alkotmánybíróság nem tekinti felesleges közvetítő elemnek, hanem működése kezdetétől fogva magától értetődő, hasznos és nagy definíciós erejű fogalomként tekint az *aktus* fogalmára. Azt is meg kell jegyezni, hogy az Alkotmánybíróság a „*közigazgatási aktus*” elnevezést elvéve használja, a gyakorlatban inkább az „állami szerv aktusa” kifejezés kerül elő. (Külön alfejezetben tekintjük majd át a „közigazgatási határozat” és a „közigazgatási aktus” fogalmak alkotmánybíróági használatának alapkérdéseit.)

A fent ismertetettel **egyező elvi álláspontra** helyezkedett a Legfelsőbb Bíróság is az 1/2009. KJE közigazgatási jogegységi határozatban. A közigazgatás aktusának tartalmát tekintve irányadónak előírta, hogy a bíróságok a Ket. alapján **téves formában** meghozott közigazgatási döntést, illetve a *nem alakszerű formában megjelenő közigazgatási aktust* hivatalból a tartalma szerinti eljárásban vizsgálják felül. A KJE indokolása a közigazgatási döntéseket tekinti aktusnak, míg például a tájékoztatást szolgáló iratokat nem. Ha a közigazgatási szerv által alkalmazott formához igazodna a bírósági felülvizsgálat, a tévedésből vagy szándékosan téves formában, illetve minden formai előírást mellőzve kibocsátott közigazgatási aktus akadályozná a bíróság hatáskörének Alkotmányban előírt gyakorlását. Mivel a bíróság feladata a törvénysértő határozat hatályosulásának megakadályozása, az alakszerű formát nélkülöző közigazgatási aktusok formai

¹⁰² A már idézett határozatokon túl lásd például az alábbi határozatokat: 27/1991. (V. 20.) AB határozat, ABH 1991, 73., 77.; 65/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992, 289., 291.; 52/1993. (X. 7.) AB végzés, ABH 1993, 407., 408.; 2/2000. (II. 25.) AB határozat, 25., 36.; 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504., 511.; 299/B/2004. AB határozat, ABH 2005, 1475., 1478–1479.

szempontok alapján történő kizárása a bírósági felülvizsgálatból lehetővé tenné a közigazgatási döntések bírósági kontroll alóli kivonását.¹⁰³

A legfelsőbb bírósági (kúriai) értelmezésben tehát a közigazgatási hatóságok határozatai és végzései aktusnak minősülnek, miután a hatóság valamilyen döntését tartalmazzák. Megítélésüknél (és a felülvizsgálatuk érdekében indítható bírósági eljárás típusánál)¹⁰⁴ az aktusban foglalt rendelkezés, és nem annak a hatóság által választott formája irányadó.

4.3. A közigazgatási aktus és a nem jogi hatású cselekmények

1. Az új Kp. egyértelmű alapállása, hogy a közigazgatási jogalanyok jogi hatás elérését célzó cselekvését (cselekményeit) kívánja a közigazgatási jogvita középpontjába helyezni.

A közigazgatási **szervek** – mivel a jog által létrehozott személyek, jogalanyok – **nem képesek önmagukban cselekedni**; nem képesek, hiszen nem fizikai (természetes) személyek. Funkcióikat, feladataikat csak és kizárólag a nevükben cselekvésre jogosult természetes személyek cselekményei útján valósíthatják meg. E személyek lehetnek állami vezetők – vagyis a miniszterelnök, a miniszterek, az államtitkárok, helyettes államtitkárok; lehetnek önkormányzati tisztségviselők – vagyis a polgármesterek, alpolgármesterek, a főpolgármester és helyettesei, megyei közgyűlési elnökök és alelnökök, továbbá helyi képviselők; vezető és nem vezető beosztású kormány és köztisztviselők vagy állami tisztviselők. A cselekmények rendkívül sokfélék, de **alanyi oldalról kétféleképpen** foghatók fel.

¹⁰³ 1/2009. számú KJE határozat. Forrás: www.kuria.birosag.hu/hu/joghat/12009-szamu-kje-hatarozat (letöltés dátuma: 2017. 09. 01.).

¹⁰⁴ „A bíróság a fél beadványát tartalma szerint veszi figyelembe, ezért a beadvány elnevezésétől függetlenül a végzés ellen benyújtott felülvizsgálati kérelmet nemperes eljárásban, a határozat ellen benyújtott kérelmet peres eljárásban bírálja el. A bírósági eljárás peres vagy nemperes jellege a közigazgatási döntés tartalma szerinti helyes elnevezéséhez igazodik.” 1/2009. számú KJE határozat, II. pont.

Amennyiben a közigazgatási szerv **testületi** formában került megszervezésre (létrehozásra), vagyis a szervet megillető hatásköröket egy testület gyakorolhatja (például helyi önkormányzat képviselő-testülete), szóval ez esetben a szerv (testület) csak kollektívan tud cselekedni. A testületi szerv cselekményei esetében valóban az egész szerv maga cselekszik (nyilván ez alatt a testület határozatképes számban jelenlévő tagjainak együttes cselekvéseit értjük). Ha **nem testületi** formában megszervezett szervről, hanem egyszemélyi vezetés alatt álló szervről (például kormányhivatal) vagy éppen egyszemélyes szervről (például települési önkormányzat jegyzője) van szó, akkor ilyen szervezet cselekményei alatt a vezetőnek, az egyszemélyes szervnek vagy a nevükben és megbízásukból cselekvésre jogosult köztisztviselőnek a szerv nevében végzett cselekményeit, és nem pedig a szerv dolgozói (hivatalnokai) összességének cselekményeit értjük. A szerv nevében történő cselekvésre akkor kerül sor, ha a vezető vagy más köztisztviselő a szerv hatáskörét gyakorolja.

A szerv hatáskörét mindig jogszabályok állapítják meg, alapvetően **kétféle megoldás** közül választva. Az egyik megoldás szerint **egy meghatározott személy** lesz a hatáskör alánya. Erre vagy úgy kerül sor, hogy az illető egy szerv vezetője, vagy úgy, hogy meghatározott feladatkört ellátó, nem vezető köztisztviselő. A hatáskör másik szabályozási megoldása szerint az **a szervet magát** illeti meg. Amennyiben a hatáskör a szervet illeti, akkor azt vagy a vezetője gyakorolja, vagy ő dönt annak gyakorlásáról. Ha a szervnek vagy vezetőjének a hatáskörét írásbeli cselekmény útján gyakorolják, vagyis a cselekmény írásbeli formát ölt, akkor azt a személyt, aki a hatáskör gyakorlására (a szerv nevében írásbeli alakot öltő cselekmény végzésére) jogosult, **kiadmányozási** jogkörrel rendelkező személynek nevezzük. Írásbeli formát általában az érdemi cselekmények, vagyis valamely közigazgatási feladat megvalósítását, hatáskör gyakorlását szolgáló ténykedések öltenek.

Akár a közigazgatási szerv egésze cselekszik (mint testület), akár annak nevében meghatározott természetes személyek (vezetők,

tisztviselők), **cselekményeiket két csoportra, jogi hatású és nem jogi hatású cselekményekre** oszthatjuk. Ez utóbbiak a **tényleges** cselekmény (vagy reálcselekmény) elnevezés alatt ismertek. **A jogi hatású** cselekményeket nevezzük röviden aktusoknak, melyek közös fő jellemzője az, hogy a címzett jogalany jogi helyzetében az aktus hatására változás következik be, vagy legalábbis az aktus kifejezetten erre irányul. Az aktus címzettje az a jogalany (természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiség nélküli szervezet), akire az aktus irányul. (A jogi helyzet alatt a címzett jogosultságainak és kötelezettségeinek az aktus kibocsátásakor fennálló aktuális állapotát értjük.)

2. A közigazgatási aktus tehát **cselekvés** vagy cselekmény, még-hozzá a közigazgatás valamely szerve nevében cselekvő természetes személyek (emberek) cselekménye. Mivel **nem minden cselekmény aktus** is egyben, ezért meg kell különböztetni a többi cselekvéstől, melyet az alábbiakban meg is teszünk.

A jogi hatás kiváltására közvetlenül **nem irányuló cselekmények** önmagukban nem hoznak változást a címzett jogi helyzetében. Ennek ellenére igen nagy számban megtalálhatóak a közigazgatási szervek működése körében. Ennek több oka is lehet. Az egyik az, hogy az eredményes (tehát a közigazgatási feladatokat ténylegesen megvalósító) közigazgatási tevékenység alapos és kellő előkészítést igényel. Másfelől a közigazgatás sokszor olyképpen valósítja meg a jogszabályban kitűzött célját, hogy nem okoz a címzett jogi helyzetében változást – nem feladata, hogy változást okozzon. A nem jogi hatású cselekmények között elsőként éppen ezt a kérdéskört tekintjük át.

Reálcselekmények

A közigazgatási tevékenységfajták bemutatása előtt már vázlatosan említést tettünk arról, hogy a közigazgatási szervezet **szűkebb és tágabb értelemben** is felfogható. A szűkebb értelmű közigazgatási szervezethez az államigazgatás szervei, a helyi önkormányzati igazgatási szervek és a köztisztviselők szervei tartoznak. A tágabb

értelemben vett közigazgatási szervezetbe azonban besoroltuk azokat a szervezeteket is, melyek a közigazgatási **feladatok ellátásában részt vesznek**, de nem tekintjük őket tulajdonképpeni közigazgatási szervezeteknek. Ilyeneknek minősítettük a közintézeteket, és ilyenek voltak bő egy évtizeden át a közalapítványok. (Itt is megjegyezzük, hogy a Berényi Sándor e három szervtípust – köztestület, közalapítvány, autonóm közintézet – együtt közintézményeknek nevezi, mely fogalomhasználat alapvetően eltér Magyary Zoltánétól, aki a közintézmény alatt éppen a közhatalom gyakorlóit, a tulajdonképpeni közigazgatási szervezeteket értette.)

A közintézetek mellett a közigazgatási feladatok ellátásában részt vesznek a közüzemek és a közvállalatok is. Amennyiben ezeket nem teljes egészében magánjogi szabályok alapján szervezik meg és működtetik, őket is – a közigazgatási feladatellátás és szolgáltatás nyújtás okán – a tágabb értelmű szervezet(rendszer)be felvettük.

Szintén a tevékenységfajták során utaltunk arra, hogy a közintézetek, közüzemek, közvállalatok által végzett tevékenységet, amikor is humán- vagy reál-közszolgáltatást nyújtanak (oktatnak, gyógyítanak, szociális gondoskodást végeznek, távhőt, elektromos áramot vagy vizet szolgáltatnak ki) értelemszerűen meg kell különböztetni az ezen szolgáltatások megszervezésével, irányításával összefüggő, vagy a társadalom tagjainak viszonyait befolyásoló közigazgatási működéstől. Nemcsak a tevékenységet, hanem annak alapelemeit, a cselekményeket is meg kell különböztetnünk, így *e szolgáltatást nyújtó* tevékenységeket nevezhetjük (Magyary Zoltán nyomán) reál-cselekményeknek.

Döntés-előkészítési cselekmények

A döntés-előkészítési cselekmények esetén már nem a „szolgáltató”, a tágabb értelmű közigazgatás, hanem az igazgatási feladatokat ellátó közigazgatás területéről beszélünk. A döntés-előkészítés két értelemben is ismert cselekménytípust ír le. *Egyrészt* arról van szó,

hogy a közigazgatás egyik kiemelt funkciója az (országos vagy helyi) **állami döntések** előkészítése. Így közigazgatási feladatot képez az Országgyűlési döntések (akár a törvények) tervezeteinek előkészítése, egyeztetése, alátámasztása. Ugyancsak ide sorolhatók a jogszabálytervezetek, nemzetközi egyezmények stb. Ez a feladat helyi szinten is megjelenik a választott önkormányzati testületek nem szűken vett közigazgatási, hanem például helyi politikai döntései esetén. De a döntés-előkészítési cselekmények – *más oldalról* – jelen vannak a közigazgatás **saját döntéseinél** is.

E cselekmények kiemelt szerepét mutatja, hogy a helyi önkormányzati jegyzők egyik feladatuként határozta meg az Mötv., hogy a jegyző az, aki döntésre előkészíti a polgármester hatáskörébe tartozó államigazgatási ügyeket [81. § (3) bekezdés g) pontja]. Egy másik rendelkezés szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására polgármesteri hivatalt vagy közös önkormányzati hivatalt hoz létre [84. § (1) bekezdés].

E cselekmények lényege a döntés alapjául szolgáló javaslatok, tervezetek elkészítése, melynek során információszerző, elemző, értékelő, tervező és javaslat-előkészítő cselekményeket végeznek. E mozzanatok inkább a döntéshez tartozó szakterület tudományával (szakmájával) függnek össze, például közgazdaságtan, szociális ismeretek, egészség tudományok, mérnöki, építészeti ismeretek. A jogtudományt e terület annyiban érdekli, amennyiben a tételes jog szabályozza a döntés-előkészítés menetét. Ezen belül is főképpen azok a szabályok lehetnek fontosak, melyek a majd meghozandó döntés **érvényességéhez** szükségesek. A közigazgatási szervezeten kívülre ható hatósági tevékenység során kibocsátott aktusok létrehozatalának folyamatát mint döntés-előkészítő cselekményeket szabályozza a közigazgatási

jog a legrészletesebben, és e szabályok be nem tartásához az eljárási jog a „megsemmisíthetőség” jogkövetkezményét fűzi, vagyis a nem a törvénynek megfelelően előkészített döntés (aktus) felettes hatóság vagy bíróság által megsemmisíthető, illetve megváltoztatható lesz – bizonyos feltételekkel. Szintén találunk döntés-előkészítési cselekményeket, tevékenységet szabályozó jogi normákat a testületként működő közigazgatási szervek esetében, ilyennek kell tekintenünk a testületi vitára vonatkozó szabályozást is például. A közigazgatási jog azonban általában nem kívánja és nem is tudná a döntés-előkészítés minden mozzanatát szabályozni, így e cselekmények nagy része jogilag nem szabályozott. E cselekmények lényeges közös jellemzője, hogy nem gyakorolnak az igazgatottakra közvetlen jogi hatást.

Ügyviteli cselekmények (belső működés)

Mindenképpen foglalkoznunk kell a közigazgatási szervek belső működésének egy olyan területével (cselekményfajtájával), melyre szintén az jellemző, hogy az igazgatottakra közvetlen hatást nem gyakorol, így kifejezett jogi hatása sincsen. Ez a tevékenység az úgynevezett ügyvitel. Azért kell mindenképpen megemlíteni, mert a szervek mindegyikében folytatnak ilyen tevékenységet, szinte minden köztisztviselő (még a vezetők is) végeznek ilyen tevékenységet, tehát nem egyszerűen gyakori, hanem a közigazgatásban mindenhol jelenlévő tevékenységről és cselekményekről van szó. Szamel Lajos szerint „az *ügyvitel* olyan, nem aktus jellegű államigazgatási cselekményekből áll, amelyeket egy-egy államigazgatási szervben belül végeznek mind aktusok létrehozása, mind pedig az államigazgatási szerv egyéb cselekményei rendjének biztosítása érdekében. Az ügyvitelnek sajátos és elkülöníthető része az iratkezelés.”¹⁰⁵ E meghatározásból is látszik, hogy az ügyviteli cselekmények is az aktusok létrehozásához kapcsolódnak, de szerepük

¹⁰⁵ SZAMEL Lajos (1980): Az államigazgatási eljárás. In BARACZKA Róbertné – BERÉNYI Sándor – IVANCSICS Imre – SZAMEL Lajos (1980): *Magyar államigazgatási jog*. Budapest, BM. 648.

egyrészt más, mint a döntés-előkészítő cselekményeké, másrészt ügyviteli cselekményeket az aktusok kibocsátása *után* is végezni kell.

Az igazgatótra hatást, de nem jogi hatást gyakorló cselekmények áttekintése

Csatlakozva Madarász Tibor felfogásához, megemlítünk néhány olyan cselekménytípust, melyekre jellemző, hogy az igazgatótra **közvetlen hatást** gyakorolnak, de ez a hatás (az aktusoktól eltérően) **nem jogi** helyzetet megváltoztató jellegű.

Elsőként az ellenőrzési cselekményeket kell említenünk. Az ellenőrzés fogalmával és tartalmával a tevékenységfajták során már találkoztunk és láttuk, hogy mind a szervezetrendszerre ható, mind a szervezetrendszeren kívüli igazgatásban szerepe van. Az ellenőrzés számos más részcselekményből áll, helyszíni ellenőrzés, munkafolyamatok megfigyelése, különböző személyek meghallgatása, iratok megvizsgálása stb. Közös bennük, hogy önmagukban nem gyakorolnak jogi hatást az érintettre, még akkor sem, ha az ellenőrzési cselekményekhez jogi eszközök kapcsolódnak (például alárendelt szerv vezetőjének jelentéstételre kötelezése, az ellenőrizendő iratok átadására való kötelezés stb.), illetve ha az ellenőrzési cselekményeknek legtöbbször jogilag kötött a rendje. Az ellenőrzési cselekmények nem öncélúak, hanem általában amiatt végzik őket, hogy az intézkedés (aktus kibocsátására) jogosult szerv vagy személy megalapozott döntést hozhasson a törvényes állapot, célszerű vagy hatékony működés helyreállítására. Ez azt jelenti, hogy **az ellenőrzést követő aktus** kibocsátását már nem az ellenőrzési cselekménysorozat részének, hanem külön közigazgatási cselekménynek tekintjük. Ez akkor is így van, ha ugyanaz a szerv jogosult az ellenőrzést követően az aktust kibocsátani, aki (amely) az ellenőrzést végezte.

Az ellenőrzési cselekményeknek is több alfajtája van, ezek közül szabályozottságát tekintve kiemelkedik a hatósági ellenőrzés, melynek természetével és részletszabályaival a hatósági eljárásjog foglalkozik.

A közigazgatási szervezeten belül (értve ezalatt azt is, hogy akár egy szerven belül is) érvényesülő ellenőrzésnek is több formája van. Az ellenőrzés-fajtákat általában azon az alapon különböztetjük meg, hogy azok csak törvényességi (jogszerűségi) ellenőrzést rejtenek magukban vagy annál többet, vagyis kiterjednek-e az ellenőrzött szerv működésének célszerűségi, hatékonysági, pénzügyi eredményességi mutatóira is. A szervezeten belüli ellenőrzések esetén az alábbi főbb ellenőrzésfajtákat sorolhatjuk fel: a) szabályszerűségi ellenőrzés, b) pénzügyi ellenőrzés, c) rendszerellenőrzés, d) teljesítmény-ellenőrzés, e) megbízhatósági ellenőrzés, f) informatikai rendszerek ellenőrzése.

A nem jogi hatású, de az igazgatottra (érintettre) mégis hatást gyakorló cselekmények között **továbbiakként** meg kell említenünk még az ún. **instruálási** cselekményeket, melyek lényege, hogy az irányító vagy vezető ilyenkor nem jogi eszközökkel segíti elő a hatékonyabb, eredményesebb tevékenységet. Ilyenkor a pszichikai ráhatás valamilyen eszközével (dicséret, ösztönzés, az elvégzendő feladat elmagyarázása, oktatása, a célok megmagyarázása, a kijelölt feladatok végrehajtásának szakmai támogatása stb.) élnek. E körbe vonhatók még a **szervezési** cselekmények, melyek közös jellemzője általában az elérendő célokhoz szükséges feltételek megteremtése, összehangolása, a cselekvés célra irányultságának biztosítása.

E cselekményfajta is jellemző, hogy gyakran kapcsolódik össze aktusokkal, vagy úgy, hogy megelőzi vagy követi az aktuskibocsátást, vagy akár úgy, hogy e tevékenységnek éppen a célja, hogy különböző aktuskibocsátásra jogosult és köteles szervek abból a célból, hogy a külön-külön kiadható aktusaik hatása koncentrált legyen, egymásra tekintettel adják ki az aktusaikat, vagy végeznek nem aktusjellegű cselekményeket (például különböző hatóságok egyszerre végeznek ugyanannál a jogalanynál ellenőrzést, és az annak nyomán megállapított hiányosságok megszüntetésére egymásra tekintettel határozzák meg aktusaik tartalmát – ennek összehangolása is ún. szervezési cselekmény).

Végül megemlítjük még a **tájékoztatási** vagy **felvilágosító** cselekményeket, melyek célja lehet egyes ügyfelek felvilágosítása jogairól, kötelezettségeikről vagy az adott szerv egyes döntéseiről, vagy pedig az ügyfelek bizonyos körének számára adott ilyen tájékoztatás (egy település lakosságának, az összes felvételizőnek, valamennyi nyugdíjasnak stb.).

4.4. „Aktus” vagy „határozat”? A „közigazgatási határozatok” az AB gyakorlatában

1. A közigazgatási működés jogi hatást célzó és ilyen hatás elérésére nem törekvő, egymásba fonódó cselekvési mozzanatok összessége. Emellett a közigazgatási működés lényegét tekintve megragadható mint **folyamatos döntéshozatal** (mint döntéshozatali láncolat). Így a közigazgatás aktusai ennek a közigazgatási döntéshozatali láncolatnak az elemei vagy termékei, vagyis **döntések**, azaz a törvények (a jog) által megengedett lehetőségek közötti választást tartalmazó akarati jelenségek, melyeknek jogi hatásuk van. Vannak olyan jogi normák, melyek a közigazgatási aktus kibocsátása esetére egyetlen jogszerű lehetőséget tartalmaznak, így az egyaránt lehetséges, több jogszerű megoldás közötti választást vagy az adott tényálláshoz illeszkedő megoldás **kiválasztását** jelentő döntésről nem beszélhetünk, de az aktus **kiadása és ki nem adása közötti** választás, ennek **eldöntése mint mozzanat** mindig jelen van. A jogi hatás elérése érdekében az aktus **tartalmát**, a benne foglalt **rendelkezést** minden esetben meg kell határozni, mely szükségszerűen döntést jelent ezeknek a tartalmi részleteknek a kérdésében. A közigazgatási **aktus kiadása** így **döntést, elhatározást**, valaminek a **meghatározását** jelenti. Ebben az egészen tág értelemben a közigazgatási „határozat” és a közigazgatási „aktus” egymással összevethető fogalmak, már csak azért is, mert az Alkotmány és az Alaptörvény is ezzel a „határozat” kifejezéssel jelöli ki a közigazgatással kapcsolatos

bíróági hatáskört. Mint már említettük, a közigazgatási jog és a közigazgatás működése szempontjából kiemelkedően fontos kérdés volt, hogy az Alkotmány 50. § (2) bekezdése értelmezésekor „közigazgatási határozat” alatt mit kellett értenünk, hiszen a közigazgatási határozat feletti bírósági ellenőrzés léte vagy nem léte (alkotmányosan kötelező vagy éppen nem kötelező volta) ezen múltott. Tartalmában azonos fordulattal él az új **Alaptörvény** 25. cikk (2) bekezdésének b) pontja is, eszerint: „(a) bíróság dönt a közigazgatási határozatok törvényességéről”.¹⁰⁶ A közigazgatási határozat tehát az Alaptörvény szerint is alkotmányos értelmezhető és **értelmezendő** fogalom.

2. Mivel alkotmányi szabályról van szó, ennek értelmezése alkotmánybíróági *monopóliumot* képezett és képez ma is. Alapvető kérdés, hogy a „közigazgatási” határozat alatt „hatósági” határozatot kell-e értenünk (vagy ért alatta az Alkotmánybíróság), vagyis egybeesik-e a két fogalom? Illetve amennyiben a határozat fogalom **tágabb az egyedi hatósági határozatnál**, akkor vajon mi a kapcsolata az aktus fogalmával?

A két fogalom (aktus/határozat) szerepe közötti hasonlóság abban is áll, hogy **mindkettő hatáskör-kijelölő fogalomként** (is) funkcionál: a közigazgatási határozatok törvényességét a bíróság ellenőrzi, illetve a bíróság dönt róla, ezért ha egy cselekményről, jogi jelenségről bizonyosodik, hogy közigazgatási határozat, akkor annak törvényességének elbírálására a bíróság hatáskörrel rendelkezik. Az értelmezés során az volt tehát eldöntendő kérdés, hogy az Alkotmány alapján a törvényeknek mely közigazgatási döntések esetére **kell mindenképpen biztosítani** a bírósági ellenőrzést (felülvizsgálatot). Mivel az alkotmánybíróági ügyek döntő többségében hatósági jellegű ügyekben hozott határozatok álltak a középpontban, gyakran kapcsolódik össze a „hatósági határozat” és a „közigazgatási határozat” fogalma.

¹⁰⁶ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), 25. cikk (2) bekezdés, b) pont.

Az alkotmányjogi „közigazgatási határozat” fogalom azonban nem szűkíthető le egy tevékenységfajtára.

A „**közigazgatási**” kifejezés a határozat mellett mind az Alkotmányban, mind az Alaptörvényben további megszorítás nélkül, jelzőként szerepel, nem pedig úgy, hogy a „**közigazgatási szervek**” határozatai. Ennek jelentősége az, hogy nemcsak a közigazgatási szervek, hanem az elsődlegesen nem közigazgatási feladatra létrehozott más szervek (intézmények) közigazgatási határozatait is a bíróság hatásköre alá helyezte az Alkotmány és helyezi az Alaptörvény. A Ket. hatálybalépése után a közigazgatási hatósági döntések két név alatt jelennek meg immár, a hatóság hozhat **határozatot és végzést** egyaránt. A Ket. számos végzés ellen önálló fellebbezést enged, és ezek ellen a bírói felülvizsgálat is igénybe vehető. Ezek a végzések nem egyszerűen a hatósági eljárás vezetésével, hanem az érintettnek alanyai jogaival vagy jogos érdekeivel állnak összefüggésben (bírságot szabnak ki, kérelmét érdemi vizsgálat nélkül utasítják vissza, stb.), tehát annak ellenére „közigazgatási határozatnak” minősülnek az Alkotmány 50. § (2) bekezdés értelmében, hogy a törvényben „végzésnek” hívják őket.

3. Az Alkotmánybíróságnak a bírósági ellenőrzést érintő három legjelentősebb határozata **hatósági jellegű határozatok** felülvizsgálatával volt összefüggésben. Mind a 32/1990. (XII. 22.) AB határozat, mind a 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, valamint a 39/1997. (VII. 1.) AB határozat is olyan közigazgatási döntések ellenőrzése-felülvizsgálata körül forogtak, melyek hatósági jellegűek, ezért megkockáztatható, hogy az AB az 50. § (2) bekezdése szerinti közigazgatási határozat alatt **az egyedi hatósági ügy érdemében hozott határozatot, vagy azt mindenképpen** értette. Az egyedi ügyekben hozott határozatokat ugyanakkor az Alkotmánybíróság – az előzőekben idézettek szerint – **aktusnak** is tekintette. A „határozat” szó jelentését emellett a **jogorvoslathoz** való jognál [Alkotmány 57. § (5) bekezdés; Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] szereplő „közigazgatási és más hatósági döntés”-hez képest is meg kellett határozni. A leginkább tartható ér-

telmezés az, hogy a két kifejezés (közigazgatási döntés és közigazgatási határozat) nagyjából ugyanarra a körre vonatkozik: a közigazgatási szervek és a közigazgatási ügy intézésére feljogosított más szervek által, egyedi jelleggel meghozott olyan döntésekre, melyek másoknak (a határozatot meghozón kívüli alanyoknak) jogait vagy jogos érdekeit érintik, arról rendelkeznek. Az **egyedi** jelleg alatt lényegében azt értjük, hogy a címzettek száma zárt, vagyis magának a határozatnak a módosítása szükséges a címzetti kör megváltoz(tat)ásához.¹⁰⁷

A jogorvoslati jog alá tartozó **döntés** és a bírói ellenőrzés alá vonható **határozat** tehát közel azonos alkotmányi fogalmak. Mindkettő alatt egyedi, jogalkalmazó, és tágabb értelemben vett közigazgatási akaratnyilvánítást érthetünk, azaz mind a Ket. hatálya alá tartozó, mind a szabálysértési törvény alapján hozott, mind pedig a választási eljárás során született, jogokat vagy jogos érdekeket érintő döntések lehetnek ezek, külön hangsúlyozva a tartalomhoz igazodó, megfelelő egyedi forma alkotmányos jelentőségét is.¹⁰⁸

A határozat alkotmányi értelemben tehát közigazgatási cselekmények közé tartozik, méghozzá jogi hatás céljából végzett cselekmény, vagyis aktus. A határozatban egyoldalú **akaratnyilvánítás** történik a döntéshozó, kibocsátó részéről, ami nem zárja ki megítélésünk szerint azt, hogy az érintett (a határozat címzettje) is tesz/tehet jognyilatkozatot. A határozat alkotmányi fogalma így tulajdonképpen fogalma alá vonhatja a közigazgatási **szerződést** is, hiszen az a közigazgatási szerv oldaláról határozatként értelmezhető. Ebből a szempontból minősíthető a határozat formájának kérdése is. Megítélésünk szerint az Alkotmány és az Alaptörvény nem formai, hanem **tartalmi kérdésként** kezeli ezt, vagyis nem az a határozat csupán, amit ilyen néven

¹⁰⁷ JAKAB András (2007): *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 41–42.

¹⁰⁸ VARGA István (2007): „57. § (5) [A jogorvoslatihoz való jog]” In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég. 2114–2118.

adnak ki, hanem az, ami tartalma szerint az: jogokról és kötelezettségekről rendelkezik a végleges eldöntés szándékával.

4. A **tartalom elsődlegessége** vonatkozik a **jogszabályi formában kiadott egyedi döntésekre** is. Az Alkotmánybíróság számos alkalommal szembesült olyan indítványokkal, melyekben jogszabályi (rendeleti) formában kiadott, de valójában jól körülhatárolható, egyedileg meghatározott címzettnek szóló, tehát valójában egyedi döntések alkotmányellenességét állították. Az egyik „alapügyben” az Alkotmánybíróság utal a bírósági felülvizsgálat lehetőségének a jogszabályi forma által történő kizárására,¹⁰⁹ de az ügyek nagy részét végül is nem a bírósági hatáskört megállapító Alkotmány 50. § (2) bekezdése alapján bírálta el, hanem alapvetően az alapvető jogként megfogalmazott 57. § (5) bekezdése alapján.¹¹⁰ Arra is volt példa, hogy a korábbi Alkotmánynak a helyi önkormányzatok bírói jogvédelemhez való jogát rögzítő rendelkezése szolgált a döntés alapjául.¹¹¹ Az Alkotmánybíróság sokkal inkább hajlamos egyedi határozatnak (egyedi ügynek) kezelni

¹⁰⁹ 6/1994. (II. 18.) AB határozat, ABH 1994, 65., melyben Gyula város önkormányzatának rendezési tervét azért találták alkotmányellenesnek, mert két ingatlanra rendelettel vezetett be építési tilalmat, és így elzárta a tulajdonosokat a jogorvoslati jog gyakorlásától.

¹¹⁰ 45/1997. (IX. 19) AB határozat, ABH 1997, 311., melyben a hajózásról szóló 1976. évi 6. törvényerejű rendeletnek a Csepeli Szabadkikötőről szóló egyes szabályait talált alkotmányellenesnek, mert több egyedi döntést foglaltak jogszabályi (törvényi formába); 53/2002. (XI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 327., melyben a törvény erejénél fogva védett természeti értékek egyedi meghatározása esetére nem biztosított jogorvoslat miatt mulasztásos alkotmányértést mondott ki; a 33/2006. (VII. 13.) AB határozat, ABH 2006, 447., melyben szintén mulasztásos alkotmányértést állapított meg, arra tekintettel, hogy a természetvédelmi területek védetté nyilvánítása esetére (ez miniszteri rendeletben történik) a tulajdonosoknak nem áll rendelkezésére jogorvoslati eszköz; a 43/2006. (X. 5.) AB határozat, ABH 2006, 540., melyben az Étv.-nek az elővásárlási jogra vonatkozó egyes szabályait alkotmányellenesnek találta, mert az elővásárlási jogot a helyi önkormányzat rendelettel hozza létre, és nem kerül sor olyan egyedi közigazgatási határozat meghozatalára, mellyel szemben jogorvoslattal lehet élni.

¹¹¹ 42/2008. (IV. 17.) AB határozat, melyben alkotmányellenesnek ítélte, hogy a Kormány és egyes miniszterek rendeletben döntöttek egyes helyi önkormányzatokat a jogtalanul igénybe vett közműfejlesztési támogatások miatt terhelő visszafizetési kötelezettségről. Az AB egyértelműen megállapította, hogy ezek a döntések egyedi jellegűek, és ezért azokat nem lehetett volna rendeletben megállapítani, hanem az Áht. 64/B. és 64/D. §-ai alapján egyedi határozatot kellett volna hozni. Az alkotmányellenességet végül is a 43. § (2) bekezdés és áttétlesen az 57. § (1) bekezdés alapján mondta ki az AB.

a közigazgatási jellegű akaratnyilvánításokat, ha annak meghatározott jogalanyi kör kifejezetten a címzettje.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján körülírható egy olyan **döntési kör**, a közigazgatás működése során keletkező egyedi akaratnyilvánításoknak az a köre, melyek minden bizonnyal a „közigazgatási határozat” fogalma alá tartoznak. Ezek: a tág értelemben vett hatósági (államigazgatási) ügyben (vagyis korábban az Áe., ma a Ket. tárgyi hatálya alá tartozó, valamint az ott kivételként felsorolt¹¹² ügyben) hozott határozatok; a szabálysértési ügyben hozott közigazgatási határozatok;¹¹³ a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos államigazgatási döntések [Alkotmány 43. § (2) bekezdés]; a helyi önkormányzatok által a helyi közügyek intézése során hozott egyedi döntései [önkormányzati ügyben önállóan szabályoz és igazgat – Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése]; a köztestületek határozatai;¹¹⁴ a felsőoktatási intézmények határozatai.¹¹⁵

Az Alkotmánybíróság szerint „[a]lkotmányossági kérdést az vetne fel, ha az Alkotmány valamely rendelkezéséből háramlanék a jogalkotóra olyan kötelezettség, hogy meghatározott ügyekben bírói utat biztosítson, és a jogszabályok ennek nem felelnének meg.”¹¹⁶ Az Alkotmánybíróság gyakorlatában ennek alapján kialakult a **közigazgatási döntéseknek egy olyan köre**, melyekre nem alkalmazható, vagy az Alkotmánybíróság szerint nem terjed ki az 50. § (2) „tárgyi

¹¹² A tény, hogy a Ket. kiveszi a saját hatálya alól ezeket az ügyeket, azt jelenti, hogy az általános ügydefiníció szerint a hatálya alá tartozna (tartozik).

¹¹³ „A szabálysértési hatóságok közigazgatási hatóságok, a szabálysértési határozatok közigazgatási határozatnak minősülnek” 63/1997. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1997, 365., 368.

¹¹⁴ A 39/1997. (VII. 1.) AB határozat éppen egy köztestületi etikai döntési jogkör vizsgálata kapcsán született.

¹¹⁵ Az 1310/D/1990. AB határozat (ABH 1995, 579., 558.) még egy téves feltételezésre épített: „ha a felvételi bizottságnak a felsőoktatási intézmény nevében hozott határozata nem közigazgatási határozat, akkor nem alkotmányellenes, hogy kibocsátójával szemben nem indítható közigazgatási per. Azóta a Ftv. rendelkezései (73. §) egyértelművé tették, hogy az intézmény döntése ellen bírósághoz lehet fordulni, és a felülvizsgálatra a közigazgatási perek szabályai szerint kerül sor.

¹¹⁶ 2218/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 580, 583.

hatálya”, azaz, melyek nem közigazgatási határozatok. Vagy azért, mert nem közigazgatásiak, vagy azért mert nem határozatok.

Ettől elkülönült kérdést képezhet, hogy ezek a „nem határozatok” ugyanakkor tekinthetők-e „aktusnak”? Mint látni fogjuk: tekinthetők.

5. Mivel (ahogy már volt szó róla) az Alkotmánybíróság által elbírált indítványokat általában hatósági közigazgatási ügyekkel összefüggésben terjesztették elő, illetve a két „alaphatározat” hatósági természetű ügyekre vonatkozóan állapította meg a bírósági felülvizsgálat szükségességét, az Alkotmánybíróság több ügyben amiatt nem állapította meg az Alkotmány 50. § (2) bekezdés megsértését, mert a kérdéses szabályozás **nem hatósági természetű** ügyben zárta ki (vagy nem tette lehetővé) a felülvizsgálatot. Másként megfogalmazva, nem hatósági természetű közigazgatási döntésekről volt szó, ahol nem volt biztosítva a bírósági hatáskör, de az AB nem vonta az ügyeket a „közigazgatási határozat” fogalma alá.

Két ügyben az *agrártámogatások igénybevételének* általános feltételeiről szóló kormányrendeletek egyes rendelkezéseit támadták.¹¹⁷ Azt kellett eldönteni, hogy a támogatások iránti igények elbírálása során alkotmányosan zárja-e ki a régi eljárási törvény (az Áe.) alkalmazását a kormányrendelet, főleg amiatt, hogy ezzel kizárja az Áe. alapján igénybe vehető bírósági felülvizsgálatot is. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben törvényértelmezésre kényszerült és abból indult ki, hogy bár az (akkor hatályos) Áe. 3. § (3) bekezdése a közigazgatási szerv ügyfelet érintő jogot, vagy kötelességet megállapító eljárását minősíti államigazgatási ügynek, „[a] közigazgatási szerv *nem minden jogot, vagy kötelességet megállapító eljárása*, aktusa keletkeztet az Áe. hatálya alá tartozó közigazgatási ügyet, *hanem csak a hatósági ügyben való* eljárása és döntése. A közigazgatási szerv hatósági ügyben jár el, ha intézkedése államigazgatási jogviszonyt hoz létre, s ha az ügyben hozott döntése közhatalmi jellegű és annak közhatalmi úton

¹¹⁷ 719/B/2001. AB határozat (ABH 2002, 1552.); 794/D/2004. AB határozat (ABH 2005, 1496.).

szerez érvényt. Nem minősül az Áe. hatálya alá tartozó államigazgatási ügynek – egyebek mellett – ha a közigazgatási szerv polgári jogviszony alanyaként jár el, munkaviszony, vagy szolgálati viszony keretében állapít meg jogot és kötelezettséget.¹¹⁸ Mivel az Alkotmánybíróság úgy látta, hogy annak ellenére, hogy a támogatási **kérelmet** a miniszter által rendeletben meghatározott **közigazgatási szerv bírálja el**, az adott pályázati eljárás nem minősül az Áe. hatálya alá tartozó hatósági államigazgatási eljárásnak, államigazgatási ügynek, mert „a pályázatok elbírálása ugyanis a közigazgatási szerv és a pályázó között nem hoz létre államigazgatási jogviszonyt. A közigazgatási szerv és a pályázók között polgári jogi jellegű szerződéses jogviszony jön létre, amelyben a felek mellérendelt viszonyban vannak egymással és az R. által szabályozott szerződés teljesítése során – kölcsönösen – jogok és kötelezettségek illetik és terhelik őket.” Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben **lényegében egyenlőségjelet tett** az Áe. szerinti „hatósági államigazgatási határozat” és az Alkotmány 50. § (2) bekezdése szerinti „közigazgatási határozat” fogalma közé és azért nem találta az Alkotmány 50. § (2) bekezdésébe ütközőnek a vizsgált szabályokat, mert „Az R.-ben szabályozott pályázati kérelem és kifogás elbírálásáról szóló értesítés az Áe. és a Pp. alkalmazása szempontjából a fentiek szerint nem minősül közigazgatási határozatnak.”¹¹⁹ Ugyanezt az álláspontot erősítette meg a 794/D/2004. AB határozat is, azzal a kiegészítéssel, hogy a költségvetési támogatáshoz fűződő alanyi jogosultság hiánya miatt nem találta az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével sem ellentétesnek a szabályokat, hiszen az Alkotmány említett bekezdése „az alanyi jogok érvényesítésére biztosítja a bírói utat.”¹²⁰

6. Az említett két határozat annak ellenére **több kérdést vet fel**, hogy az államigazgatási (közigazgatási) hatósági viszonyok közül indokoltan és helyesen zárja ki a polgári jogi szerződéses jogviszonyokat.

¹¹⁸ 719/B/2001. AB határozat, ABH 2002, 1552., 1557. (Utólagos kiemelések.)

¹¹⁹ Uo.

¹²⁰ ABH 2005, 1496., 1501.

Az *egyik*, hogy az ügyekben az alkotmányossági probléma nem az Áe. tárgyi hatályának értelmezésére, hanem az Alkotmány 50. § (2) bekezdése tartalmának megállapítására irányult. A *másik*, hogy az Áe. tárgyi hatályát is értelmezhetné volna a két határozat másként, hiszen a támogatási pályázatok *elbírálása* maga polgári jogi jogviszonyt nem hoz létre a miniszter által kijelölt közigazgatási szerv és a kérelmező között. (A polgári jogi mellérendeltséggel egyébként nem férne össze a jogszabályban az adott ügyre nézve a „kérelem”, „elbírálás”, a „kijelölt közigazgatási szerv” kifejezések használata, azok éppen a közhatalmi jelleget erősítették.) A polgári jogi **szerződéses kapcsolat** csak a **közigazgatási határozat** (akaratnyilvánítás, döntés) – az aktus, vagyis a támogatási pályázat elfogadása **után** jöhet létre, az abban foglalt tartalommal. A *harmadik*, hogy a közigazgatási döntések nem mindig érintenek *alanyi természetű jogot vagy kötelezettséget*, de ettől még határozatok maradnak. A *negyedik*, hogy az Alkotmánybíróság nem vette figyelembe a támogatási pályázatok elbírálásakor a konkrét támogatás megítélésében (mint döntési mozzanatban) éppen hogy benne rejlő hatalmi jelleget, valamint a kérdéses jogszabályban a közigazgatási szervnek biztosított (egyértelmű felsőbbbségi helyzetet garantáló) többletjogokat.¹²¹

Szintén nem tekinti az Alkotmánybíróság gyakorlat „közigazgatási határozatnak” az állami **tulajdonnal** kapcsolatos döntéseket, azaz a tulajdonosi aktusokat. Az 1990-es évek elején az állami tulajdonnal kapcsolatban az alapvető tulajdonosi jogokat gyakorló **Állami Vagyonügynökség** (ÁVÜ) mint a Kormány irányítása alatt álló, jogi személyiséggel rendelkező, közszolgálati feladatokat ellátó költségvetési szerv volt döntéseinek megítélése volt kérdéses.

¹²¹ Hasonlóképpen értékeli a döntéseket Rozsnyai Krisztina is, aki szerint: „[I]gen érdekes az 50. § (2) bekezdéséhez kapcsolódó alkotmánybíróági jogalkalmazói gyakorlat. Az Alkotmánybíróság az itt szereplő »közigazgatási határozatok« fogalmat nem az Alkotmány és az elmélet, hanem az alacsonyabb szintű jogszabályok fogalmai alapján határozza meg. Vagyis némiképpen »megfordul« a jogértelmezés folyamata.” ROZSNYAI Krisztina (2010): *A közigazgatás bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 129.

Az Alkotmánybíróság szerint az ÁVÜ állami vállalattal szemben kizárólag az állam tulajdonosi jogait gyakorolja, szervezeti felépítése sem hatósági jogkör gyakorlását, hanem vagyongazdálkodási feladatok ellátását szolgálja. „Határozatait, döntései gazdasági és nem államigazgatási természetűek, ezért az Állami Számvevőszék ellenőrzése alá tartoznak. Mindebből következik, hogy az Állami Vagyonügynökség állami vagyongazdálkodásra vonatkozó döntései nem tartoznak azon határozatok körébe, amelyek törvényességének ellenőrzését az Alkotmány 50. § (2) és 57. § (5) bekezdése bírói hatáskörbe utalja.”¹²² Ebből az érvelésből is jól kivehető, hogy az Alkotmánybíróság az 50. § (2) bekezdését nem úgy értelmezi, hogy „közigazgatási szervek minden határozata”, hanem „közigazgatási” határozatok, ahol is ez a szó leginkább a „hatósági” fogalomnak felel meg.¹²³

7. Nem közigazgatási, hanem **kormányzati** aktusoknak minősített az Alkotmánybíróság egyes döntéseket. Ezek az ügyek a helyi önkormányzati önállóságának védelme oldaláról merültek fel. Kérdéses volt, hogy alkotmányos-e, ha a **községalkotási ügyben** hozott határozatok ellen nincs bírósági felülvizsgálat. Ezekben az ügyekben jogot keletkeztető egyedi döntés születik, melyet nem közigazgatási szerv, hanem a köztársasági elnök hoz meg. (Az Alkotmánybíróság által követett elv alapján viszont a döntéshozó jogállása nem feltétlenül zárja ki a határozat közigazgatási jellegét.) Az Alkotmánybíróság azonban bővebb elvi indokolás nélkül megállapította, hogy „[a] köztársasági elnök által az Ötv. 94. § b) pontja, valamint 52. § (3) bekezdése alapján

¹²² 1534/B/1990. AB határozat, ABH 1991, 602., 603.

¹²³ Hasonló értelmezést követ az az AB határozat, melyben az ÁVÜ-nek egyes szerződések megtiltásával összefüggő hatáskörével szembeni bírósági felülvizsgálat hiányát kellett megítélni. Az AB szerint „A Vtm.-nek a bírói jogorvoslatot megszüntető kifogásolt előírása tehát nem sérti az Alkotmánynak a jogorvoslatához való alapjogot megállapító 57. § (5) bekezdését, mert az ÁVÜ-nek az előbbieken megjelölt intézkedése nem minősül államigazgatási vagy más hatósági döntésnek. A Tv. érintett előírásával kapcsolatban a jogorvoslatához való alapjog hiánya miatt annak az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerinti alkotmányellenes korlátozása sem állhat fenn. Mivel az ÁVÜ-nek a szerződés megtiltásával kapcsolatos ez a döntése közigazgatási határozatnak sem minősül, ezért a Vtm. sérelmezett előírása az Alkotmány 50. § (2) bekezdésébe sem ütközik.” 1789/B/1991. AB határozat, ABH 1992, 524., 526.

községalkítási ügyben hozott határozat az állam területi beosztásával kapcsolatos döntés, amelyben a köztársasági elnök az állami területi beosztás alakításáról, a községi jogállás megállapításáról rendelkezik, s mint ilyen, a köztársasági elnök államfői jogkörében hozott kormányzati döntésnek minősül. Így az nem tekinthető sem közigazgatási határozatnak, sem olyan hatósági döntésnek, amely az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének, illetőleg 57. § (5) bekezdésének hatálya alá tartozik.¹²⁴ Az 50. § (2) bekezdés alkalmazását tehát az zárja ki, hogy **államfői** jogkörben hozott **kormányzati döntésről** van szó. Ebből az „érvelésből” nem derül ki, hogy a községalkítás ügyében hozott döntés azért nem közigazgatási határozat, mert az államfő hozza meg, vagy azért, mert kormányzati döntés. Kétségtelen, hogy e döntés során a döntéshozó nem kerül közvetlen kapcsolatba a jogalanyokkal („magánosokkal”), de legalább ilyen súllyal esik a latba, hogy a döntést az államfő hozza meg.

Tanulságos ebből a szempontból a 109/2008. (IX. 26.) AB határozat, amely az egészségügyi ellátórendszeren belüli szakellátási kapacitások felosztásáról hozott **miniszteri döntést** egyértelműen és kifejezetten nem kormányzati, hanem közigazgatási hatósági ügyben hozott döntésnek minősítette.¹²⁵

Ez utóbbi ügyben a **végrehajtó hatalmi funkció**n belül a kormányzati és közigazgatási tevékenységnek a Szontagh Vilmosra visszavezethető felfogása figyelhető meg: eszerint közigazgatás alatt a végrehajtó hatalom szerveinek a szervezeten kívül álló harmadik személyekkel szemben, állami közhatalommal való, konkrét jogviszonyt megállapító tevékenységét értjük, az ahhoz kapcsolódó segédtevékeny-

¹²⁴ 1044/B/1997. AB határozat, ABH 2004, 1160, 1169.

¹²⁵ „[M]ivel a miniszter mint hatóság az államigazgatási, illetve államszervezeten kívüli jogalanyok (egészségügyi szolgáltatók és fenntartók) jogát és kötelezettségét érintő egyoldalú döntést hoz azzal, hogy a konkrét egészségügyi szolgáltatókat megillető kapacitásokat (ágyszámokat) és a hozzájuk fűződő ellátási területeket meghatározza. Ezek a határozatok képezik alapját az egészségügyi szolgáltatók és az egészségbiztosító közötti finanszírozási szerződéseknek, és [...] ez jelöli ki a helyi önkormányzatok egészségügyi szakellátási kötelezettségének terjedelmét.” ABK 2008. szeptember, 1179., 1192.

ségekkel együtt.¹²⁶ A kormányzati tevékenység során tehát nem jönnek létre konkrét jogi viszonyok, mely így a jogi viszonyokat *keletkeztető közigazgatástól* elválasztható.

8. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint szintén nem alkotmányellenes, ha a **fegyveres szolgálati jogviszonyban** állók szolgálati viszonyával összefüggő egyes döntésekkel (az adott ügyben például az előjárók szolgálati utasítása, vezénylési, áthelyezési intézkedései, fegyelmi, kártérítési, leszerelési stb. döntésekkel) szemben korlátozott, s rendszerint csak a testületen belül érvényesíthető valamilyen jogorvoslati lehetőség. E döntések az Alkotmánybíróság szerint nem tekinthetők *hatósági határozatnak*, ezért az 50. § (2) bekezdést nem sérti a bírói út hiánya. Az 578/B/1992. AB határozat szerint: „Az Alkotmány 50. § (2) bekezdése csak a közigazgatási határozatok törvényességének bírósági ellenőrzését engedi meg, fegyveres erők és testületek hivatásos tagjait érintő és a szolgálati viszonyukkal összefüggő döntések pedig nem ilyen határozatok.”¹²⁷ Egyértelmű, hogy az Alkotmánybíróság ebben a határozatban is az Alkotmány szerinti „közigazgatási határozat” alatt hatósági határozatot (döntést) értett. Érdekes, hogy a „közigazgatási” (valójában hatósági) jelleget nem a munkavégzésre irányuló tartós jogviszony jelleggel zárta ki az Alkotmánybíróság, hanem a szolgálati jogviszony tartalmának egyéb sajátosságaival. Az Alkotmánybíróság álláspontjának *következetességére* mutat rá egy másik határozat, melyben a fegyveres erők és a fegyveres testületek *hivatásos szolgálati jogviszonyban* álló tagjaira vonatkozó *nyugdíj-megállapítási szabályok* egyikét semmisítette meg. A megsemmisített rendelkezés szerint a miniszternek (a nyugdíj-megállapítás tárgyában hozott határozat elleni fellebbezést követően) személyes hatáskörében hozott döntése ellen további jogorvoslatnak nincs helye. Az Alkotmánybíróság szerint azonban a szolgálati viszony

¹²⁶ SZONTAGH Vilmos (1928): *A közigazgatás szabad belátása – diszkrecionális közigazgatás. Közigazgatásjogi dogmatikai tanulmány.* Miskolc, Magyar Jövő Nyomda. 41.

¹²⁷ ABH 1993, 590., 591.

a nyugállományba helyezéssel megszűnik. A nyugellátást az illetékes miniszter által kijelölt szerv állapítja meg, amely a nyugellátás megállapításakor már nem a vele szolgálati viszonyban lévő személlyel – mint ilyenekkel – kapcsolatban tesz intézkedést, hanem egy nyugellátásra jogosulttal szemben. „Döntése jellegét tekintve semmiben nem különbözik attól, amikor a nyugdíj megállapítására egyébként hivatott szervek hoznak döntést, és ez a felek között államigazgatási hatósági jogviszonyt hoz létre.”¹²⁸ Az ilyen közigazgatási (társadalombiztosítási) határozat pedig a bíróság által felülvizsgálható, ezért a minden további jogorvoslatot – ezzel a bírói felülvizsgálatot is – kormányrendeletben kizáró rendelkezés az Alkotmány 50. § (2) bekezdésével ellentétesnek bizonyult, vagyis az Alkotmány szerinti közigazgatási határozat (melyet ezúttal is hatósági határozatként értelmezett az Alkotmánybíróság) esetében zárta ki a bírói felülvizsgálatot.

4.5. A közigazgatási aktusfogalom néhány lényeges összetevője

1. A fentiekben bemutatott alkotmánybírói gyakorlat alapján annyit talán megállapíthatunk, hogy az Alkotmányban és az Alaptörvényben írt „*közigazgatási határozat*” fogalom az Alkotmánybíróság gyakorlatában használt „*aktus*” fogalmához képest szűkebb, bár mindkettő (mint elemeztük) hatáskör-kijelölő fogalom is. Az is megállapítható, hogy a két fogalmat az AB *nem „kapcsolja össze”* abban az értelemben, hogy az általánosabb és ezért nagyobb mozgásteret engedő aktusfogalom „teljesítőkéességét” nem használta ki, nem jutott el annak rögzítéséig, hogy a közigazgatási jogi aktusok a maguk egészében (így vagy úgy) bírói útra tartoznak. Az aktus csak akkor tartozik a bírói ellenőrzés alá, ha az egyben határozat is, azaz egyedi jellegű, közha-

¹²⁸ 62/1992. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1992, 413., 416.

talom birtokában az érintett jogát (alanyi jogát) vagy kötelezettségét befolyásolja.

A magunk részéről azt is elfogadhatónak vagy indokolhatónak tartanánk (tartottuk volna), ha az Alkotmánybíróság a két fogalmat (aktus és határozat) közel csereszabatosnak tekintené. Ennek megalapításához segítséget nyújthatott volna az aktusfogalom általánosan elfogadott tartalma, pontosabban annak két lényeges eleme: **a hatás és az egyoldalúság.**

A közigazgatási aktus alapvetően mindig **cselekvés** vagy cselekmény, a közigazgatás valamely szerve nevében cselekvő természetes személyek cselekménye. Amint azt láthattuk, nem minden cselekmény egyben aktus is, ezért különböztetjük meg a többi (alapvetően nem jogi hatású) cselekvéstől.

2. De hasonlóan a „határozathoz”, az aktus legfontosabb jellemzője, az aktus alapkérdése éppen a **hatása**, hiszen mindig jogi hatás elérését célozza; ez persze azt jelenti, hogy nem okoz mindig és feltétlenül jogi hatást, de az a kibocsátásának a célja.¹²⁹ A jogi hatást egyelőre az aktussal érintett jogalany jogi helyzetében okozott változásként határozzuk meg. Az aktus mint fogalom és az egyes aktusfajták a közigazgatási működés leírására és megmagyarázására szolgálnak. Miközben az aktus elnevezés alatt az Alaptörvény alatti tételes jog, így az új Kp. rendelkezései alapján különböző **jogi** (a tárgyi jog által értékelt, szabályozott, tételezett) **formákat** értünk (döntés, intézkedés, határozat, végzés, rendelet, irányelv, felhívás, megkeresés, feljelentés, intézkedés, utasítás stb.), az akarati jelenség, a jogi hatás és legtöbbször egy minimális döntési elem megfigyelhető bennük. Magyary szerint is ez a **hatás** a (jogi) aktus lényege, hiszen ezek „hatóságoknak konkrét ügyekre vonatkozó akaratkijelentései, melyek közcélok megvalósítását

¹²⁹ TOLDI (1975): *i. m.*, 308., 312. A hatás az aktus tartalma, és ez szolgál az osztályozások alapjául is.

vagy közszükséglet kielégítését célozzák akként, hogy nem a tények, hanem a jog világában idéznek elő változást.”¹³⁰

3. A jogi hatás áll általában annak a vizsgálatnak a középpontjában, melyet a közigazgatási működés fölötti bírósági hatáskör megállapítása során el szoktak végezni. Az **Európa Tanács** Miniszteri Bizottsága (*Committee of Ministers*) számos nem kötelező ajánlást fogalmazott már meg a tagállamok felé az Európai Emberi Jogi Egyezményben biztosított jogok fokozott érvényesülése érdekében. A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatáról a 2004. december 15-i ülésen született **Ajánlás**¹³¹ fogalom meghatározásának középpontjában a **közigazgatási aktus** (administrative act) szerepel, rögzítve, hogy ez alatt minden olyan fizikai (azaz intézkedési jellegű) vagy jogi aktust érteni kell (ez utóbbiak esetén mind az egyedi, mind a szabályozó jellegűeket), melyek közhatalom gyakorlása során keletkeznek, és a természetes vagy jogi személyek jogait érinthetik.

Az Ajánlás egyébként a bírósági hatáskör megalapozása érdekében az aktus fogalma alá veszi a „**nem aktust**” is, vagyis azokat a helyzeteket is, melyekben a közigazgatás megtagadja vagy elmulasztja a cselekvést, ha egyébként a közigazgatási hatóságot az erre irányuló kérelem esetén cselekvési (eljárás lefolytatási) kötelezettség terheli. Az új magyar Kp. is ezt a megoldást alkalmazza, a jogi hatású cselekvést és a cselekvés elmulasztását a „közigazgatási tevékenység” egységes kategóriájába foglalja. Mindkét szabályozás **jogszabályszerkesztési megoldásnak** tekinthető, melynek célja, hogy a bíróság hatásköre szempontjából az ügyfélre sérelmes közigazgatási „hallgatás” esetére is kiterjeszhető legyen, de ettől még a „nem aktus” nem válik aktussá.

Az Ajánláshoz tartozó **Magyarázatok** (*Explanatory Memorandum*) az aktusfogalom kapcsán határozottan kiemelik annak **jogi hatását**,

¹³⁰ MAGYARY (1942): *i. m.*, 589.

¹³¹ Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts. Forrás: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805db3f4 (letöltés dátuma: 2017. 09. 01.).

rögzítve, hogy a magánjogi jellegű vagy jogalkotási természetű helyzetekre nem terjed ki ez az értelmezés. Az **Ajánlás** szándékosan nem a közigazgatási döntés („*administrative decision*”, „*acte administratif*”), hanem az **aktus** („*the concept of administrative act*”, „*acte de l’administration*”) fogalmát használja, hogy lefedje, alkalmazási körébe vonja mindazokat a tényállásokat, ahol közhatalom birtokában egyedi döntéseket tartalmazó aktusokat bocsátanak ki meghatározott **konkrét személyekkel** szemben, és azokat is, ahol előíró, szabályozó aktusok kibocsátása történik **előre nem meghatározható** jogalannyal szemben. Az aktus fogalma alá vonja az Ajánlás azokat az anyagi jellegű **cselekvéseket** is, melyek következtében az érintettek jogi helyzetében **változás** állhat be. A jogi helyzet változásai alatt mind a jogok, mind a kötelezettségek keletkezését, változását érteni kell.¹³²

4. Közigazgatási aktusnak tekintjük ezek szerint: valamely közigazgatási jogalannak a számára jogszabállyal megállapított feladatai ellátása érdekében, közhatalom birtokában kibocsátott akaratnyilatkozatát, illetőleg cselekvését, amelynek jellemzője, hogy az aktus címzettjének jogi helyzetének megváltoztatására irányul, és az aktus és a (megcélzott vagy érvényesülő) jogi hatás között okozati összefüggés van.¹³³

Az aktussal megcélzott, a jogi helyzetet érintő változás lehet:

- a) új jogosultság keletkezése,
- b) meglévő jogosultság kiterjesztése (időben, tárgyában, tartalmában),
- c) meglévő jogosultság leszűkítése,
- d) meglévő jogosultság megszüntetése,

¹³² European Committee on Legal Co-operation (CDCJ) – Draft Recommendation Rec(2004)... of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts and its explanatory memorandum. 12–14. pont. Forrás: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dba26 (letöltés dátuma: 2017. 09. 01.).

¹³³ Ez a megfogalmazás lényegében megfelel a német közigazgatási jogirodalom aktusfogalmának. L. Mahendra P. SINGH (2001): *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Berlin–Heidelberg–New York–Barcelona–Hong Kong–London–Mailand–Paris–Tokyo, Springer. 63.

- e) új kötelezettség keletkeztetése,
- f) meglévő kötelezettség kiterjesztése (időben, tárgyában, tartalmában),
- g) meglévő kötelezettség leszűkítése,
- h) meglévő kötelezettség megszüntetése.

Sem a jogosultságnak, sem a kötelezettségnek nem kell alanyi természetűnek lennie ahhoz, hogy aktusról vagy azon belül határozatról beszéljünk. Erre egyik legjobb példa a médiakuratóriumokba való delegálással összefüggő nyilvántartásba vételről szóló Alkotmánybírósági határozat. A határozat rögzítette, hogy egyetlen *szervezetnek sincs alanyi joga arra*, hogy a médiakuratóriumokba társadalmi kurátort delegáljon. Mivel azonban kizárólag azon szervezetek jogosultak tagot delegálni (társadalmi kurátorok), amelyeket az ORTT nyilvántartásba vett, a delegálási **jogosultság megszerzéséhez** szükséges nyilvántartásba vétel egyedi (konkrét) közigazgatási hatósági ügynek tekinthető, az ORTT a jelentkező szervezetek nyilvántartásba vétele során a jelentkező társadalmi szervezet számára a delegálásban való részvételre való *jogot keletkeztető döntést hoz*. Az a szervezet, amelyet az ORTT nem vett nyilvántartásba, nem jogosult a delegálásra.¹³⁴

5. Érinteni kell még az úgynevezett **más jogági aktusok**, azaz a nem közigazgatási jogi aktusok megkülönböztetésének a kérdését. Ezen aktusok alatt az „aktustanok” szerzői azokat a jogi hatás kiváltására irányuló közigazgatási cselekményeket ismertetik vagy értik, melyek formáját és tartalmát nem közigazgatási jogszabályok, hanem a jogrendszer más ágazataihoz tartozó jogszabályok határozzák meg. Nem lehet teljesen merev elhatárolást tenni ezen a téren, de az állandóan követett ítélkezési gyakorlat, az európai tanácsi Ajánlás és a szakmai álláspont is a **közhatalom-gyakorlást** (vagy a hatalmi jelleget) állítja a középpontba, így annak hiánya vagy megléte a döntő.

¹³⁴ 57/2009. (V. 20.) AB határozat, ABH 2009. 479., 488.

Természetesen ez gyakran egybevág a jogági vagy jogszabályi határokkal is, hiszen, ha egy aktus a Polgári Törvénykönyv hatálya alá tartozik, akkor abból nyilván hiányzik a közhatalmi jelleg. De – amint azt az alkotmánybírószági fogalomhasználat során láttuk – nem tette önmagában „nem közigazgatási aktussá” a munkáltató felmentésről hozott döntését az, hogy annak szabályait egy, a munkavégzésre vonatkozó törvény (a Ktjt.) állapította meg, így annak (más jogágnak) az alkalmazása történt az ügyeken. A döntő momentum itt nemcsak az volt, hogy az AB a kormánytisztviselő jogviszonyára vonatkozó döntés közhatalmi jellegét emelte ki, hanem az, hogy a közszolgálati jogviszonyok közjogi (azaz nem munkajogi) jellegét is megállapította.

Nehézséget okoz, hogy amellet, hogy a „jogág” is ugyanolyan magyarázó, leíró fogalom, mint az aktus, sok esetben azt is nehéz eldönteni, hogy az aktust szabályozó joganyag már (vagy még) önálló jogág vagy csak egy, a közigazgatás szempontjából atipikus elemekkel és jogintézményekkel teletűzdelt közigazgatási jogi jogterület. Hiszen létezik olyan, hogy versenyjog (a gazdasági verseny joga), de vajon beszélhetünk-e a közigazgatás esetén versenyjogi aktusról vagy csak a versenyfelügyeleti (közigazgatási) hatóság közigazgatási jogi aktusáról, melyben a gazdasági verseny szereplőinek jogvitáját eldönti vagy versenyjogi jogkövetkezmenyt alkalmaz a gazdasági versenyt megsértő versenyszereplővel szemben. Ilyen alapon mondhatjuk, hogy ingatlanjogi aktus, vagy bányajogi aktus, vagy hírközlési jogi aktus, vagy oktatási jogi aktus is. De ez esetben a közigazgatási jogi aktus kifejezést és kategóriát feloldottuk a közigazgatási anyagi jog ágazatainak olvasztótégelyében, kategóriarendszerében.

A polgári jogot illetően is sokkal pontosabb és inkább egyértelmű azt mondani, hogy a Ptk. hatálya alá tartozó (vagy oda vonható) vagy nem oda tartozó jognyilatkozat, jogügylet stb., mert valójában erről van szó. Nem azt állítjuk tehát, hogy egy közigazgatási szerv által megkötött polgári jogi **szerződés közigazgatási** jogi aktus **lenne**, azt azonban érdemes megemlítenünk, hogy akármilyen jogág szabályozza

az aktust, legyen az tehát a polgári jog is, a „más jogági” aktus a közigazgatásra vonatkozó tételes jogtól teljesen soha nem függetleníthető. A tulajdonosi jogok gyakorlása is hatáskörgyakorlásnak számít, ha a tulajdonosi jogokat közigazgatási szerv gyakorolja, különösen, ha önkormányzati szervről van szó. Az aláírási, képviseleti jogosultságot, hatáskört a közigazgatási szervezeti jogi szabályok állapítják meg, így annak érvényességére is hatással vannak.

6. Lényegesnek tartjuk még az aktusokkal kapcsolatban a felhatalmazás hangsúlyozását. Az aktusok felhatalmazáson nyugszanak. Valójában **felhatalmazási láncolatról** beszélünk, mert minden közigazgatási aktus visszavezethető kell hogy legyen (és jogállamban vissza is vezethető) az alkotmányra (Alaptörvényre). Például: Alaptörvény → rendőrségi törvény → szabálysértési törvény → rendőrségi szabálysértési határozat (végzés); Alaptörvény → önkormányzati törvény → képviselő-testület jegyzőt kinevező határozata, jegyző egyedi ügyben hozott döntése stb.). A felhatalmazás alkotmányra visszavezethető jogszabályokon nyugszik. Az aktus tartalmát, a rendelkezést tehát a jogszabály alapozza meg, de kibocsátásának alapjául szolgáló tények determinálják, és természetesen befolyásolja a döntéshozó szerv mérlegelése (érdemi mérlegelése és a bizonyítékok, tények valódiságára irányuló mérlegelése) is. A felhatalmazási láncolatnak azonban csak egyik vonása a törvényre való visszavezethetőség, egy másik fontos jellemzője, hogy az *egyedi* közigazgatási aktusnak mindig valamilyen *normatív aktuson kell alapulnia* (ez lehet normatív állami aktus – törvény, más jogszabály, de lehet normatív közigazgatási aktus is).

7. Az **aktusok egyedi** (szerzőhöz köthető) **tipológiája** nagymértékben **függ** a közigazgatási szervezet **feladatszerkezetétől**, az általa gyakorolt **hatáskörök** jellegétől és a tágabb értelemben vett állami **berendezkedéstől** is. Ez természetes, hiszen az aktusok a leíró, jellemző, a megértést szolgáló eszközök. Sem időben, sem térben, sem okságukban nem abszolút kategóriák. Érdemes ismételten felidézni a **Magyary Zoltán által** alkalmazott felosztást. A jogi aktusokat ő is

két nagy csoportba sorolta, érzékeltetve, hogy jelentős különbség van a **jogszabályalkotó** (általános, objektív, személytelen jogi helyzeteket teremtő) aktus és az alanyi, azaz **egyéni jogi helyzetet** megváltoztató aktus között. A *jogszabályalkotó* aktusokat tartalmuk szerint parancsoló (azaz normatív) és szervező (technikai) aktusokra osztotta, ahol az utóbbiakhoz a szerveket létesítő, hatásköröket megállapító vagy a normatív aktusok megsértőire büntetéseket megállapító aktusok tartoznak.¹³⁵ (Szontaghnál a szerveket tárgyi értelemben létesítő jogszabályok a „hivatalszervezési” aktusok.)¹³⁶ Az **alanyi jogi helyzeteket** teremtő aktusok lehetnek *egyoldalúak*, melyek közé tartoznak a tulajdonképpeni egyedi közigazgatási aktusok, illetve a kényszerítő hatalom igénybe vétele nélküli magánjogi aktusok; lehetnek *kétoldalúak*, melyek közé a két közigazgatási jogalany közötti, közigazgatási tárgyú szerződésekért. Az alanyi joghelyzeteket teremtő aktusok közé sorolhatók még harmadikként a *jogi tények*, melyek nem akarattanyilvánítások (azaz hiányzik a kifejezett döntési tartalom), így ezek közé sorolja be a nyilvántartásokba való bejegyzést is.

Külön és meglehetősen érdekes aktustípust jelentenek a **feltételt teljesítő** (más szóval: jogi státust átruházó) **aktusok**, melyek valakinek egy korábbi, az adott jogi helyzetet általában előre szabályozó akarattanyilvánítás által létrehozott kész (meglévő) jogi helyzetbe való „jutását” idézik elő. Ezek közé nemcsak az állampolgári kötelékbe való felvételt, a kinevezést (Szontagh szóhasználatával a „hivatalbetöltési” aktust)¹³⁷, vagy esetleg a doktorrá avatást érti, hanem ide sorolja a *bírói jogorvoslati kérelem* (közigazgatási bírósági panasz, azaz a kereset) benyújtását is, mert a bíróság enélkül nem járhatna el. (E meghatározás szerint tehát a magánszemély cselekménye – a kereset benyújtása – közigazgatási aktus lenne, a bíróság pedig közigazgatási szerv?) A jogi státust átruházó aktusoknál érzékelteti a különbséget, mely az érintett kérelmére

¹³⁵ MAGYARY (1942): *i. m.*, 587–588.

¹³⁶ SZONTAGH (1948): *i. m.*, 75.

¹³⁷ SZONTAGH (1948): *i. m.*, 82.

létrejött (azaz *kétoldalú*) aktus (közszolgálati jogviszony, kamarai tagság, intézeti kötelék létesítése) és a kérelemtől független, azaz *egyoldalú* aktus (például katonai szolgálatra való besorozás) között fennáll. (Szontagh egyébként a katonai szolgálat mellett itt említi a közmunka elrendelését.) Egészen meglepő módon Magyary a közigazgatási jog aktusai közé sorolja a **bírói aktusokat**.¹³⁸

4.6. Normatív és egyedi aktusok

A fentiekből is kiderült, hogy hagyományosan a közigazgatási aktusok közötti különbségek egyik legfontosabbika az a különbségtétel, mely a **normatív és egyedi aktusok** között fennáll. (Mint láttuk, ez a különbségtétel jelenik meg az Alkotmánybíróság gyakorlatában is, hiszen az Alkotmánybíróságnak csak a normatív aktusok alkotmányossági felülvizsgálatára van lehetősége az absztrakt, utólagos normakontroll keretében.) A normatív aktusra használt *további elnevezések* még: szabályozó aktus, általános aktus, jogalkotói aktus.

1. A normatív és egyedi (konkrét) aktusok közti különbséget **hagyományosan két szemponttal** határozzák meg. Az egyik az aktus címzettjei meghatározásának módja, a másik a benne rejlő jogi hatásban mutatkozó különbség. Mivel a jogi hatásban rejlő különbségek szélsőséges esetekben elenyésznek, hiszen a célzott hatás lehet igen hasonló vagy akár egyforma is (erre az alábbiakban adok példát), a két típus közti fő különbséget a **címzettek meghatározásának módjában** lehet inkább megragadni. Az Alkotmánybíróság gyakorlatát elfogadva és követve, az aktus formája helyett annak tartalma az irányadó, így nem feltétlenül az a normatív aktus, melyet a normatív aktusoknak fenntartott név alatt bocsátanak ki.

¹³⁸ MAGYARY (1942): *i. m.*, 587–589.

A **normatív** aktusok címzettjei a **hagyományos felfogásban** vagy meghatározatlan számúak (akkor, ha a normatényállások kondicionálisak) vagy (*kategorikus* normák esetén) nagyszámúak. Konkrét aktus esetén a címzettek mindig konkrétan meghatározottak, az mindig meghatározott címzethez szól. Másként megfogalmazva, a normatív aktus a címzetteket mindig valamely tulajdonságuk alapján, a konkrét aktus pedig egyediesítve határozza meg. Például: valamennyi felsőoktatási hallgató – ez normatív meghatározás; X. Y., aki Z. város, Kossuth utcai lakos – ez egyediesítő meghatározás. A gyermeküket egyedül nevelő szülők – normatív; X. Y. gyermekét egyedül nevelő szülő – egyediesítő. A probléma ezzel a megközelítéssel szemben kettős. Egyrészt valakinek a neve, az anyja neve, lakhelye stb. olyan személyes adatai, melyek egyben a tulajdonságai is. Tehát az egyedi aktusok is tulajdonképpen **tulajdonságok** alapján határozzák meg a címzettjeiket: egyediesítő tulajdonságok alapján. Például: e határozat címzettje az a magánszemély, aki megfelel az alábbi tulajdonságoknak: itt és itt lakik, ekkor és ekkor született stb. Másrészt senki nem tudja megmondani, hogy *mennyi a sok* a címzettek esetén. A kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló, bármely jogszabályba foglalt normatív aktusnak alig száz ember a címzettje. Egy 120 lakásos társasház tulajdonostársainak a közös tulajdonú épületrész bővítésére adott építési engedély címzettje is lehet ugyanennyi. A törvény miniszterekre vonatkozó egyes normatív rendelkezéseinek címzettjei a hivatalban lévő miniszterek, ami nem nevezhető *nagyszámú* címzettnek. Egy környezetvédelmi hatósági engedélynek lehet akár több száz címzettje is, mégsem tekintjük normatív aktusnak.

2. Megoldásként Jakab András már említett megközelítését¹³⁹ fogadhatnánk el, aki szerint a lényeg abban rejlik, hogy az aktusba foglalt rendelkezés **címzettjeinek meghatározása nyílt vagy zárt**. Nyílt akkor, ha a címzetti kör megváltozásához **nem szükséges a rendelkezés**

¹³⁹ JAKAB (2007): *i. m.*, 41–42.

megváltoztatása. A „kormány megbízottak” – ez húsz embert fog jelenteni, de mindig azt a húsz személyt, akiket erre a posztra a miniszterelnök kinevezett. Ha másokat nevez ki, mások lesznek a címzettek. Zárt meghatározásról van szó, ha a rendelkezés egyediesítő tulajdonságai alapján meghatározza a konkrét címzetteket és e címzetti körben változás csak magának a rendelkezésnek (az építési engedélynek, a szabálysértési határozatnak, a közterület-felügyelet bírságoló határozatának stb.) a megváltoztatásával lehetséges. Ilyenkor az aktust **egyedinek tekintjük**, még abban az esetben is, ha a **címzettek száma nagy**.

A **normatív** aktusokat az említettek szerint nevezik **szabályozó** aktusoknak is. Ez alatt az aktus **jogi hatásának** jellegét szokták érteni. Azt nevezetesen, hogy a normatív aktusban előírt magatartást a címzettek tartósan, folyamatosan vagy ismétlődően jogosultak vagy kötelesek teljesíteni, és a normatív aktus általában nem okoz közvetlen változást a címzett jogi helyzetében. Az egyedi aktus a címzett viszonyaiban, jogi helyzetében maga okoz konkrét változást. Ezekre megint *számos ellenpélda* hozható, vagyis vannak *jogszabályok* vagy irányítási eszközök, melyek rövid időre vagy éppen *egyetlen alkalomra* szólnak, és vannak *egyedi* aktusok, melyek rendelkezései nagyon *hosszú időn keresztül* megszabhatják a címzett jogait és kötelezettségeit. Az előbbire példát adnak az egyes választásokra kibocsátott, a választási szervek technikai vagy ügyviteli feladatait tartalmazó miniszteri rendeletek, melyeket csak abban a 70-80 napban lehet alkalmazni, sőt egyes benne foglalt normák jogi hatása egy-egy napra vagy éppen csak napszakra vonatkozik. Az utóbbira plasztikus példa a nyugdíj-megállapító határozat. Az olyannyira egyedi, hogy egyetlen címzettje van, a jogosultság jó esetben mégis évekig, rendszeresen, időközönként visszatérően fennáll. A választási rendelet kétségtelenül normatív aktus, a nyugdíj-határozat pedig egyedi.

A két típus megnyugtató módon való elhatárolására tehát a **címzetti kör nyílt vagy zárt meghatározása** szolgál elsősorban, de érdemes hozzátenni, hogy a tipikus normatív aktusra jellemző, hogy az aktusban

előírt magatartást a címzettek tartósan, folyamatosan vagy ismétlődően jogosultak vagy kötelesek teljesíteni, a tipikus egyedi aktusra pedig az jellemző, hogy az maga okoz változást a címzett jogi helyzetében. De ez utóbbiak csak jellemzők, nem pedig elhatárolási ismérvek.

Normatív aktusokkal nemcsak a közigazgatási szervezetrendszeren kívülre irányuló tevékenység keretében találkozunk, vagyis nemcsak a közigazgatáson kívüli jogalanyok lehetnek normatív aktusok címzettjei, hanem a szervezetrendszeren belüli tevékenység esetén is. A szervezetrendszeren belüli tevékenység végzése során a közigazgatási szervek jogszabályokat, közjogi szervezetszabályozó eszközöket és számos, a Jat.-ban nem ismert speciális normatív aktust használnak. Ez utóbbiak nagy része a belső igazgatás eszköze, különböző belső szabályzatok (üggyirat-kezelési, rendészeti, leltározási, selejtezési stb. szabályzat), de szervek közötti viszonyban sem ismeretlen ezek jelenléte.

3. Az aktusok **legfontosabb csoportjai** a következők:

- a) a normatív aktusok – egyedi aktusok (ez esetben a jogi hatás jellege és a címzettek meghatározási módja a vizsgálat szempontja, a fentiekben ezt részletesen elemeztük),
- b) közhatalmi aktusok – szervezeti aktusok – mellérendeltségi aktusok (ez esetben az aktusban rejlő hatalom jellege, mértéke az osztályozás/jellemzés szempontja),
- c) egyedi közhatalmi aktusok a jogi hatásuk típusa szerint (ezekre a fentiekben utaltunk),
- d) favorábilis aktusok – onerózus aktusok (aktusfajták a címzettek érdekei szerint),
- e) tevékenységfajták szerinti csoportosítás (szervezetrendszerre ható aktusok – szervezetrendszeren kívüli aktusok),
- f) materiális értelemben vett jogi aktusok – formális értelemben vett jogi aktusok (az osztályozás szempontja az aktus bírósági felülvizsgálatának lehetősége); ezt részletesen a következő alfejezetben tárgyaljuk.

4.7. A bírósági felülvizsgálat szerepe: materiális értelemben vett és formális értelemben vett jogi aktusok

A materiális jogi aktusok és a formális jogi aktusok viszonylag újfajta megkülönböztetésével próbáljuk egyelőre azt a jelentős különbséget érzékeltetni, mely a közigazgatási jogi aktusok két nagy része között fennáll: az egyik esetében a bíróság meg tudja akadályozni, hogy az aktus jogi hatása érvényesüljön, akár azáltal is, hogy az aktust megsemmisíti. A másik csoportba azok tartoznak, ahol erre nincsen meg a jogszerű lehetőség. Miután alaposan elemeztük a bírósági felülvizsgálat alkotmányos kereteit és a közigazgatásra gyakorolt hatását, megpróbáljuk ennek terminológiai konzekvenciáját is levonni.

Kizárólagosság és törvényes megengedettség

Az eddigi aktusosztályozásokhoz képest tehát eddig még **máshol (más szerzők által) nem tárgyalt** és kiemelendő az a kérdéskör, hogy az aktus az adott viszonyt, helyzetet vagy jogi állapotot mennyiben rendezi (rendezheti) a *kizárólagosság igényével* és lehetőségével, illetve, hogy az aktus tartalmának meghatározására csak a közigazgatás szerveinek van hatásköre, vagy **azt a bíróságok** is befolyásolhatják. Más szóval az aktus mint a közigazgatási működés jogi terméke jellemzően mikor és milyen tartalom esetén vizsgálható felül a bíróságok által. Ennek megvizsgálása amiatt is fontos, mert a közigazgatás bírósági általi ellenőrzése a jogállami paradigma egyik alkotóeleme. Ha valahol, akkor ott, amikor a közigazgatási működés a jogalanyok jogi helyzetében kíván változást előidézni (vagy már elő is idézett), tehát az aktusoknál, mindenképpen kezelniük kell a bírósági eljárás és döntés szerepét, jogi helyzetét. A közigazgatási aktusok bíróságok általi befolyásolására két kifejezés használatos: „dönt a törvényességéről” és „felülvizsgálja a törvényességét”. Az előbbi az Alaptörvény szóhasználatát követi, a második a törvényi és tudományos szóhasználatnak felel meg. Akár egyik, akár másik fogalommal is írjuk le, a bíróság általi

beavatkozásnak a lényege a következő: a bíróság (mely szervezeti formáját tekintve lehet a rendes bírósági szervezet része vagy attól elkülönült bíróság) dönthet az aktus megvizsgálása után annak „törvényes megengedettségéről” és a törvénysértő (vagyis törvényesen meg nem engedett) aktus érvényesülését megakadályozza.

„**Törvényes megengedettség**” alatt azt a helyzetet vagy annak a kérdését értjük, hogy az aktus alapjául szolgáló (törvényes, azaz törvényre visszavezethető) felhatalmazások megengedik-e az adott tartalmú aktusnak az adott (tehát a kérdéses) eljárásban, formában, módon való kibocsátását. Törvénysértő, vagyis a törvény által nem megengedett az aktus (nagy általánosságban) akkor, ha azt:

1. nem azzal a tartalommal (nem azzal a benne foglalt rendelkezéssel) vagy
2. nem abban a formában (nem azon a módon, nem abban az eljárásban) bocsátották ki, melyet a törvény (vagy a felhatalmazása nyomán született jogszabály) megkövetel, előír; esetleg
3. a kettő együtt áll fenn (nem is abban a formában, nem is azzal a tartalommal bocsátották ki, melyben és mellyel lehetett volna).

Az, hogy egy aktus nem felel meg mindenben a kiadására vonatkozó törvényes és jogszabályi előírásoknak, azt jelenti, hogy az aktus **hibás**. A közigazgatási aktusoknak azonban lehetőség szerint nem szabad hibásaknak (célszerűtlennek vagy jogszerűtlennek) lenniük, vagyis alkalmasnak kell lenniük a kibocsátásukkal összefüggő feladat megoldására, ellátására (célszerűnek kell lenniük), és törvényesen megengedettnak kell lenniük (jogszerűeknek kell lenniük). A közigazgatási szervezetrendszerben és az aktusok kiadását körülvevő eljárási rendekben számos jogi szabály, jogintézmény és jogi eszköz található e hibák elkerülésére, ha pedig már bekövetkeztek, akkor az orvoslásukra vagy az aktushiba által előidézett helyzet utólagos rendezésére.

A „**törvényesen meg nem engedett aktus**” érvényesülésének „**megakadályozása**” alatt pedig (az Alkotmánybíróság korábban elemzett gyakorlata alapján) nagy általánosságban azt értjük, hogy a bíróság olyan döntést hoz, mely megakadályozza, kizárja, hogy az aktus kifejtse a rendelkezésébe foglalt jogi hatás(oka)t. A „megakadályozás” jogrendszerbeli szerepe eltér akkor, ha a közigazgatási aktusba foglalt rendelkezés, vagyis az aktus tartalma törvényesen nem megengedett. Más a helyzet, ha az aktus létrehozatalát megelőző eljárás vagy az aktus kibocsátásának formája, módja nem törvényes, és megint más, ha ez a kettő együtt áll fenn. A lényeg tehát az, hogy a bíróság döntése kizárja, hogy a törvénytől való eltéréstől létrejött aktus vagy az egyébként formailag törvényes aktus a törvénytől való eltéréssel érvényesüljön, azaz kifejtse jogi hatását, vagy a bíróság megakadályozza azt, hogy az esetleg mégis kifejtett jogi hatás továbbra is (vagy tartósan) fennmaradjon. A bírósági döntések aktusokra gyakorolt hatásának lényegi mozzanatáról van szó: az érvényesülés megakadályozásáról vagy a már bekövetkezett érvényesülés további hatásának kizárásáról.

A bírósági beavatkozásnak a törvényességhez (törvényes megengedethez) kötése azt az alkotmányossági alapelvet vagy alapkövetelményt tükrözi, hogy a bíróságok ne vegyék, ne vehessék át a közigazgatási szervek szerepét és feladatait. A közigazgatásnak mint működésnek ugyanis lényeges jellemzője az egyaránt törvényes megoldások közötti választás lehetősége és jelensége, a célszerűségi mérlegelés. Ha a bíróságok is ugyanezt tennék, akkor nem bíraskodnának a közigazgatás döntései (aktusai) felett, hanem maguk is közigazgatási tevékenységet végeznének. Ez az alapelv nem zárja ki azt, hogy a bíróságok oly módon döntsenek az aktus törvényes megengedethez, hogy a megengedethez való viszonyról szóló döntésükben maguk helyettesítsék a közigazgatási aktusba foglalt rendelkezést egy törvényes rendelkezéssel (vagyis megváltoztathassák az aktust). Ilyenkor alapvetően két dologról arról van szó. Egyrészt arról, hogy a közigazgatási aktus kibocsátása során teljes

körüen feltárták és megállapították az annak alapjául szolgáló tényeket, és az aktus alapjául szolgáló jogszabályok egyértelműen meghatározzák a törvényes döntés lehetséges tartalmát. Másrészt arról, hogy a jogrendszer egyes esetekben előnyben részesíti az egyszerűbb megoldásokat, nevezetesen azt, hogy – amennyiben lehet – maga a bíróság zárja le a közigazgatási aktus tartalma fölötti jogvitát a maga döntésével, és léptesse hatályba a jogszerű rendelkezést, ne kelljen megvárni, míg azt a kibocsátó közigazgatási szerv (jelentős idővesztéssel) később újra „előállítja”. Ez a felfogás tükröződik az új Kp. szabályaiban is. Ezek értelmében, ha a bíróság a közigazgatási aktussal kapcsolatban a jogsertést – a kereset alapján vagy hivatalból – megállapítja, akkor a közigazgatási cselekményt (aktust) megváltoztatja, megsemmisíti vagy hatályon kívül helyezi, továbbá ha szükséges, a közigazgatási cselekmény megsemmisítése vagy hatályon kívül helyezése mellett a közigazgatási szervet új eljárásra kötelezi, illetve a közigazgatási szervet marasztalja. Lényeges újítása a törvénynek, hogy a bíróság az előzőekben felsorolt egyes jogkövetkezményeket együttesen is alkalmazhatja.¹⁴⁰

Az aktusok érvényesülésébe, vagyis abba, hogy a célzott jogi hatásuk bekövetkezzék, azonban **nemcsak a bíróságok avatkoznak**, avatkozhatnak bele. A közigazgatási szervek egy sor jogintézménnyel, egy összetett viszonyrendszerrel egymáshoz kapcsolva működnek. E kapcsolatrendszer lényeges eleme, hogy a szervek egymás aktusaira is hatással vannak, gyakori az egyik szerv aktusának másik szerv (aktusa) általi felülvizsgálata. Ennek során nemcsak a szigorúan vett jogrendszerbeli megengedettség lehet a kérdés, hanem az aktus célszerűsége is. Ilyenkor a vizsgált aktus tartalmáról vagy kibocsátási módjáról (formájáról) egy másik közigazgatási szerv is dönt(het). Ez általában a felettes, az irányító, a felügyeleti szerv. Ezek a szervek a már kibocsátott vagy a kibocsátandó aktusnak a tartalmát és formáját is meghatározhatják

¹⁴⁰ 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról, 89. §.

a kibocsátó szerv helyett, és a közigazgatási jog számtalan variációt szabályoz arra nézve, hogy mit is tehetnek a kérdéses aktussal.

Vannak tehát olyan aktusok, melyeknek csak és **kizárólag közigazgatási szervek határozzák** meg a tartalmát és döntenek a formai érvényességéről. Ez azt jelenti, hogy ezeknek az aktusoknak a bíróság nem dönthet a törvényességéről (törvényes megengedettségéről). Ezek közé tartoznak elsőként azok, melyeknek tartalmáról és formai érvényességéről **egyetlen** közigazgatási szerv dönt; ilyen az irányítási aktusok zöme, a felügyeleti aktusok nagy része, a közbenső aktusok, az ellenőrzési aktusok – nagyjából a szervezeti igazgatás körébe tartozó aktusok. De a kizárólag közigazgatási szervek által meghatározható aktusok közé tartoznak azok is, ahol az aktust kibocsátó szerven kívüli, **másik szerv** megváltoztathatja vagy megsemmisítheti az aktust, de az aktus nem vonható a bírósági felülvizsgálat alá. A más szerv általi felülvizsgálat joga, lehetősége kizárja az egy szerv általi kizárólagos aktusmeghatározás jogkörét.

Azoknál az aktusoknál viszont, melyek esetében a jogrendszernek a közigazgatás működésére vonatkozó szabályai megengedik, hogy a bíróság az aktust felülvizsgálja, értelemszerűen **kizárt**, hogy az adott aktusba foglalt rendelkezést és magát az aktust a **közigazgatás** valamely szerve a **kizárólagosság** lehetőségével döntse el. Ez nem azt jelenti, hogy a bíróságok minden olyan aktust felül is vizsgálják, melyek esetében a jogrendszer megengedi a bírósági felülvizsgálatot. Az aktus jellemzése szempontjából annak van relevanciája, hogy a bíróság (az arra jogosult személy ez irányú kérése, indítványa és a további jogi és ténybeli feltételek teljesülése esetén) felülvizsgálhatja. A közigazgatási aktusok közt ezt **döntő különbségnek** tartjuk, azaz azt, hogy kizárhatja-e, megakadályozhatja-e a bíróság a saját döntésével az aktust kibocsátó szerv akaratának érvényesülését, vagy nem. Ezt a hatást a bíróság egyrészt azáltal éri el, hogy megsemmisíti az aktust, tulajdonképpen kijelenti, hogy az aktus ezzel a rendelkezéssel (tartalommal) vagy/és ebben a for-

mában nem érvényes és nem hatályos többé. Másrészt azáltal, hogy nemcsak érvénytelené és hatálytalanná teszi az aktust, hanem annak törvényes tartalmát maga határozza meg. Mindkét aktustípus, mindkét megoldás esetén a bíróság megakasztja az aktusban foglalt rendelkezés és a rendelkezésben rejlő közigazgatási szervi akarat érvényesülését. A megsemmisítés esetén ez nyíltan ki is fejeződik, de ez a helyzet a megváltoztatás esetén is, hiszen amikor a bíróság megváltoztatja a közigazgatási aktust, akkor az ő ítélete lép annak helyébe, és a közigazgatási aktus az eredeti formájában és tartalmával többé már nem érvényes és hatályos. Részben vagy egészben helyette (esetleg: vele együtt) a bíróság ítélete érvényesül és hatályosul a címzett jogi helyzetére gyakorolt változás során.

A bíróság által felülvizsgálható aktusok között **vegyes** aktusok is vannak: más közigazgatási szerv általi felülvizsgálat is, és a bíróság általi felülvizsgálat is adott.

A bíróság által felülvizsgálható aktusoknál az egyik csoportosítás tehát az lehet, hogy a bíróságot megsemmisítési vagy megváltoztatási jogkör illeti-e meg az aktussal szemben: 1. a tiltott tartalmat (a tiltott tartalmú aktust) kivieszi a jogrendből (megsemmisítés); 2. a saját akaratát helyezi a közigazgatási szerv akarata helyébe (megváltoztatás).

A közigazgatási aktusok bíróság általi felülvizsgálatának megengettsége a jogállami közigazgatás egyik alapkérdésével, a közigazgatási működés jog alá rendeltségével is összefüggésben van. Alapvető követelmény tehát, hogy a közigazgatás jogi hatás elérését célzó cselekményei (aktusai) ténylegesen megfeleljenek azoknak a törvényes rendelkezéseknek, melynek alapján kibocsátják őket. Erről a tényleges megfeleletetésről szól az aktusok akár közigazgatási szervek, akár bíróságok általi felülvizsgálata. Míg azonban a más közigazgatási szerv általi felülvizsgálatnál a független, pártatlan és igazságos döntéshozatal intézményi feltételei hiányoznak, addig a bíróság általi felülvizsgálatnál ezek épp, hogy adottak. A bíróság által felülvizsgálható aktusok a közigazgatási működés azon területét teszik ki, melyen a közigazgatás jog

alá rendeltsége nem egyszerűen csak követelmény, hanem mint követelmény érvényesíthető is a közigazgatással szemben.

Pura – contentiosa/potestas – jurisdictio

Polgári jogi példával érzékeltetve: hasonló ez, mint a *naturalis* és a *civilis obligatio* közötti különbség. Az előbbi (a *naturalis obligatio*) is kötelezi a felet, és ha teljesít, az nem minősül tartozatlan fizetésnek vagy szolgáltatásnak, de az ilyen követelések kikényszerítésére bírói úton nincsen lehetőség. A *civilis obligatio* nemcsak kötelezi a felet, hanem azt annak jogosultja a bíróságon ki is kényszerítheti.

Azok a közigazgatási aktusok, melyek esetén valakinek a kezdeményezésére a bíróság az aktust **felülvizsgálhatja**, más természetűek, és ebben a vonatkozásban többek, mint a felül nem vizsgálható aktusok, jogi jellegük minőségileg más, azt is mondhatjuk, hogy **erősebb**. A könnyebb megértés kedvéért nevezzük őket **materiális** jogi aktusoknak. A bíróság által felül nem vizsgálható aktusoknak is szabályozza a formáját és a tartalmát (a rendelkezést) jogszabály, de a felülvizsgálat hiányában ezek jogi jellege más, mondhatjuk gyengébb. Ezeket nevezzük a továbbiakban alaki, **formális** értelemben vehető közigazgatási aktusoknak.

Egy régi megjelölést felelevenítve, a tartalmi, anyagi, azaz materiális értelemben is jogi aktusoknak vehető aktusok valósítják meg az *administratio contentiosa* (jogvitás közigazgatás) terrénumát. Erre területre igaz a latin mondás: *administratio, quod etiam jurisdictio inest*.¹⁴¹ Az ilyen aktusokban megjelenő, érvényesülő közigazgatás olyan, mintha *jurisdictio* (jogszolgáltatás) lenne. Ezeknek az aktusoknak az érvényesülését nemcsak az igazgatást minden szinten jellemző hatalom garantálja, hanem a bírósági döntés ereje, legitimáló funkciója is. Törvényességüket a megsemmisíthetőség (megváltoztat-

¹⁴¹ ZABULIK László (1897): *A közigazgatási bíróságról szóló törvény*. Budapest, Athenaeum. 20.

hatóság) szavatolja: az érvénytelenségi szankció, az érvényesíthetetlenség szankciója. Létezik tehát *jogi* garancia.

A formai értelemben vett közigazgatási aktusok által megjelenített közigazgatási működésre az *administratio pura* (puszta igazgatás) kifejezést alkalmazhatjuk, ez: *administratio, quod etiam potestas vocatur*.¹⁴² Vagyis ez olyan igazgatás, melyet **hatalomnak** (hatalomgyakorlásnak) nevezünk. Az ilyen aktusok érvényesülését a mindenféle igazgatásra jellemző hatalom jelenléte garantálja, a parancsolás joga és lehetősége – engedelmeskedem, végrehajtom, mert a kibocsátó ezt ki tudja kényszeríteni (mint láttuk, szervezeti eszközökkel). Törvényességüket a kibocsátó (legfeljebb annak felettese) garantálja, valamint a bizalom, a hit, hogy az igazgatás a rá vonatkozó szabályok szerint működik belülről is. Közvetlen és főképpen *jogi* garancia nincsen, közvetett, áttételes garancia a parlamenti ellenőrzés, ombudsman és az ügyészi „törvényességi ellenőrzés” (régii formájában „törvényességi felügyelet”). Valójában csak közigazgatási garancia van.

Az aktus bíróság általi felülvizsgálata **szervezetten kívülre** ható igazgatás esetén a jogállamiságból fakadó követelmény, míg a **szervezetten belülre** ható igazgatás esetén önmagában nem az. Más kérdés, ha a jogrendszer egyes szervezetrendszeri aktusoknál ezt külön rögzíti, ahogyan a helyi önkormányzatok működésének törvényességével kapcsolatos államigazgatási aktusok esetén teszi. A helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg, az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlása bírósági védelemben részesül, jogai védelmében az önkormányzat az Alkotmánybírósághoz fordulhat.¹⁴³

¹⁴² ZABULIK (1897): *i. m.*, 20.

¹⁴³ 2011. december 31-éig az Alkotmány 43. § (2) bekezdése rendelkezett erről, 2012. január elseje után „csak” az MötV. 3. §-a rögzíti, hogy „az önkormányzati jogokat, illetőleg az önkormányzat hatáskörének jogszerű gyakorlását az Alkotmánybíróság, illetőleg a bíróság védi”, 2013. január elsejétől a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 5. §-a mondja ki, hogy „a helyi önkormányzatok által ellátott, az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdésében rögzített feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírósági és bírósági védelemben részesül.” 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról, 3. §; 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól, 5. §.

Az Alkotmánybírósághoz fordulás joga, valamint a bírói és alkotmánybírósági jogvédelemhez való jog nemcsak az Alkotmánybíróság és a bíróságok önkormányzati jogok védelmével kapcsolatos hatásköreinek jogi alapját teremti meg, hanem az ezzel kapcsolatos államigazgatási aktusokat bírói kontroll alá helyezik, és megszüntetik „formális” jellegüket.

Az Alkotmánybíróság egy határozatában megállapította, hogy az a törvényi előírás, amely a körjegyzőségi kijelölésről hozott belügyminiszteri döntés ellen nem biztosít további jogorvoslatot, lényegében kizárja a körjegyzőségi kijelölést tartalmazó döntés bíróság előtti megtámadását, megakadályozza a bírósági jogvédelem mint az önkormányzatokat megillető alapvető jog igénybevételének lehetőségét. A bírói jogvédelmet kizáró rendelkezés lehetetlenné teszi annak a garanciális jellegű alkotmányos követelménynek az érvényesülését, amely az önkormányzati rendszer működési alapelveként határozza meg az önkormányzatok igazságszolgáltatás általi jogvédelmét. A határozat szerint éppen a jogszerűség bizonyítása érdekében szükséges a bírósági eljárás, de szükség van az önkormányzatok bírói jogvédelmére az államigazgatási, illetve kormányzati szervek esetleg téves vagy alkotmányellenes döntésével szemben is. A bírói eljárás tehát **alkotmányos garanciát jelent**.¹⁴⁴ A hatáskörgyakorlás alkotmánybírósági és bírósági védelme és a bírói utat biztosító alaptörvényi rendelkezések összefüggenek egymással: az önkormányzati hatáskörök jogszerű gyakorlásával összefüggő bírói védelem megfogalmazása a bírói úthoz való jog¹⁴⁵ e kérdéskörre való konkretizálása. Ha tehát egy közigazgatási tevékenység törvényen alapuló kötelező önkormányzati feladatot képez, a feladat ellátásának megszervezése során az önkormányzatok (a képviselő-testületek és szerveik) által hozott döntések, az esetleg megtett jognyilatkozatok, a megkötött szerződések, az alkalmazott

¹⁴⁴ Lásd: 3/2003. (II. 7.) AB határozat, ABH 2003, 57., 59.

¹⁴⁵ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), XXVIII. cikk, (1) bekezdés.

egyéb jogi eszközök a kötelező önkormányzati feladatkörhöz kapcsolódó helyi önkormányzati hatáskörgyakorlásnak számítanak.¹⁴⁶

A **materiális értelemben** vett aktusok tehát nemcsak a közigazgatási szerven vagy szervezeten kívülre ható aktusok között vannak, vagyis **nem egyenlők a hatósági** aktusokkal (illetve azok közül a döntéstartalmú aktusokkal). Jelentős csoportjuk található így a közigazgatási szervezetrendszerhez tartozó aktusok között, amikor is autonóm szerv vagy intézmény és az őt felügyelő, ellenőrző szerv közötti aktusról van szó, melyet bíróság felülbírálhat. Ezek tehát a kibocsátó közigazgatási szerven kívülre hatnak, de a szervezetrendszeren belül maradnak.

Vannak olyan **szervezetrendszeri** aktusok is, melyek a konkrét szerven belülré irányulnak, mégis **materiálisnak** tekinthetjük őket, ezek a **hivatalbetöltéssel** összefüggő aktusok, vagyis a személyzeti aktusok: kinevezések, felmentések és a közigazgatási munkajog területére eső további aktusfajták, mint a besorolással, fegyelmi vétséggel összefüggőek stb.

De lege lata ezek a széles értelemben vett munkajog körébe tartozó aktusok, munkaügyi bíróság bírálja felül őket. Ennek a megkülönböztetésnek azonban kevés tudományos alapja van. A szervezetet alanyi értelemben konstituáló „**hivatalbetöltési**” aktusokról már Szontagh is megállapította, hogy egyrészt a közigazgatási szervet alanyi értelemben ez az aktus hozza létre, másrészt a hivatalbetöltési aktus során (az elfogadásban rejlő kétoldalúság ellenére) a tárgyi jog által már korábban meghatározott jogokon és köteleességeken a jogviszonyba kerülő alkalmazott nem tud változtatni. „A joghelyzetek tartalmi módosítása az állam részéről csak a vonatkozó tárgyi jog megváltoztatásával eszközölhető. [...] az alkalmazottnak mindig annyi alanyi joga és köteleessége van, amennyit részére egy adott időpontban a tárgyi jog biztosít, illetve követel.”¹⁴⁷ *De lege ferenda*

¹⁴⁶ 42/2008. (IV. 17.) AB határozat, ABH 2008, 419., 441–442.

¹⁴⁷ SZONTAGH (1948): *i. m.*, 82–83.

ezeknek teljes értékű közigazgatási aktusoknak kellene lenni, didaktikailag annak is kell őket tekinteni. Legfőbb közigazgatási jellemvonása az, hogy a szerv (de legalábbis annak hivatala) részévé (részesévé) tesz. Nemcsak vagy nem egyszerűen munkavégzésre irányuló jogviszony.

5. A KÖZIGAZGATÁSI AKTUSOK JOGHOZ KÖTÖTTSÉGE ÉS A HIBÁS AKTUSOK

Az alábbiakban a közigazgatási működés jogi hatású „termékei” kapcsán felvetődő **két lényeges elméleti és gyakorlati** kérdéskörrel foglalkozunk. Az első összefügg azzal az alapvető tétellel, melyet a közigazgatás jog alá rendeltségéről és ahhoz kapcsolódva az aktusok kiadásakor szükséges felhatalmazási láncolatról fogalmaztunk meg. Arról lesz tehát szó, hogy az egyedi aktusok tartalma (a bennük foglalt rendelkezés) megalkotásakor a közigazgatási szerv élvez-e **döntési szabadságot**, és ha igen, akkor mekkorát, vagy éppen miképpen köthető meg jogilag egy aktus tartalma. A másik kérdéskör a közigazgatási **aktusok hibáival**, a hibás aktusokkal foglalkozik majd. Azzal a kérdéssel, hogy milyen alapvető követelmények megsértése esetén nem felel meg egy aktus a számára előírt jogi feltételeknek, vagy mikor lehet (más okból) alkalmatlan a célja betöltésére.

5.1. A jogi kötöttség hiánya és a diszkréció kérdése

Az aktusok jog általi meghatározottságát vizsgálhatjuk *szélesebb* értelemben véve, és vizsgálhatjuk *szűkebb* értelemben, vagyis az úgynevezett *direkt aktusszabályozás* körében.¹⁴⁸ Ez utóbbi megközelítés

¹⁴⁸ Az aktusok jogi kötöttségének kérdéskörét az alábbi munkák alapján dolgoztuk fel: MADARÁSZ Tibor (1995) [1989]: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó. (Változatlan utánnomás). 339.; MOLNÁR (1994): *i. m.*, 81.; MARTONYI János (1967): *A diszkrécionális mérlegelés kérdései*. Szeged, Acta Juridica et Politica, Tom. XIV. Fasc. 5. 5.; MADARÁSZ (1990): *i. m.*; KALTENBACH Jenő (1991): *Az önkormányzati felügyelet*. Szeged, Universum.; KÁNTÁS Péter (2001): A mérlegelés dilemmái. *Jogelméleti Szemle*, 3. sz. Forrás: <http://jesz.akj.elte.hu/kantas7.html> (letöltés dátuma: 2017. 09. 01.); SZAMEL Lajos (1986): *Az államigazgatás felelősségi rendszere*. Budapest, KJK. 114–115. SZONTAGH (1928): *i. m.*

volt jellemző az 1990 előtti szakirodalomban, ebben az értelemben az aktus jogi kötöttsége alatt főként az államigazgatási (közigazgatási) joghoz való kötöttséget, az ágazati vagy alágazati jogszabályokhoz kötöttséget értették. A jogi kötöttség ugyanakkor maga is erősen összetett jelentéstartalmú kategória, mely csak szélesebb összefüggésrendszerbe helyezve vizsgálható általában és egyes közigazgatási döntések tekintetében is. Az, hogy az Alkotmánybíróság a közigazgatási tevékenység törvény alá rendelését a jogállamiság *alkotmányos* tételéből vezeti le, valamint hogy az Alkotmány szabályai az egész jogrendszert áthatják, az aktusok (döntések, határozatok, intézkedések, cselekvések) joghoz kötöttsége is egyrészt az egész jogrendszerhez, másrészt az Alaptörvény szabályaihoz, elsősorban az alkotmányos jogokhoz való kötöttséget jelentik. Az alkotmányos szabályok mellett a jogrendszer más ágazatainak a szabályai (büntetőjog, polgári jog, gazdasági jog) is sajátos normaegyüttesükkel keretét adják az aktus kötöttségének. Ez nyilván egy szerteágazó normarendszert jelent, aktusonként (aktustípusonként) más és más normaegyüttest, mely által a közigazgatás(i) aktus) joghoz kötöttsége a hagyományosan megjelenítetthez képest sokkal szélesebb körben érvényesül.

A közigazgatási döntéseknek ilyen értelemben általános jogi határai léteznek, ezáltal egyfajta általános jogi kötöttségről vagy **általános joghoz kötöttségről** kell beszélnünk. Ez a követelmény természetesen nem új keletű nálunk fejlettebb jogrendszerekben, a dogmatikailag egyébként is erősen fejlett francia szakirodalomban a közigazgatás joghoz kötöttsége alatt tágabb értelemben a közigazgatás *hatalmi jogkörének korlátozottságát* értették.

A tradicionális (tehát szűkebb) megközelítés szerepe nem csökken, bár az alkotmányos szabályok közvetlen hatályosulásával, a közigazgatásnak a szubsztantív elemekkel is kötött jog uralma alá helyezésével a közigazgatás döntési autonómiájának területei jelentősen leszűkültek. Ehhez jön még az a tény, hogy az aktusok jogi meghatározásában az *európai uniós (közösségi) jognak* is determináló szerepe van.

Az aktusok joghoz kötöttségét, jog általi előre programozottságát a másik oldalról nézve a szerv döntési szabadságával szokták mérni. Logikus, hiszen minél nagyobb az aktus kibocsátásakor a döntési szabadság, annál kevésbé kötött az aktus a jog által. Ezt a *döntési mozgásteret szokták mérlegelésnek nevezni*. A mérlegelést mint műveletet, a mérlegeléses döntést szokták diszkréciónak vagy diszkrucionális döntésnek hívni. *Mérlegelés és diszkréciónál* között van, aki különbséget tesz, van, aki nem, sőt egyenesen azonosítja a kettőt. Az általunk alapul vett megközelítés a közigazgatási aktus jogi kötöttségét, illetve kötetlenségét és ennek különböző fokozatait különbözteti meg.

Ebben a felfogásban a mérlegelési jog az aktus jogi kötöttségének egy sajátos fokozatát jeleníti meg, míg a *jogilag kötetlen* egyedi aktus illethető a *diszkrucionális* egyedi aktus kifejezéssel. Általánosan és eléggé régóta elfogadott a magyar közigazgatási jogtudományban, hogy modern alkotmányos keretek között a *diszkrucionális igazgatás*, a diszkrucionális *jogkör* és a *szabad belátás* fogalmak és az ezek által tartalom nem alkalmazható, illetve elméletileg megengedhetetlen, hogy jogszabály diszkrucionális jogkört biztosító felhatalmazást adjon valamely közigazgatási szervnek.

Ez a jogkör, illetőleg a **diszkrucionális közigazgatás** a közigazgatás vagy a közigazgatási szerv tevékenységének olyan összefüggő, nagy területét jelentené, melyben nem a jogilag kötött jogalkalmazás, hanem a közigazgatási szabad cselekvés lenne meghatározó. Azaz az adott államcél (közérdek) megvalósítására irányuló tevékenységnek **nem lennének meg, vagy elérése előtt megszűnnének a jogi szabályozásban megjelenő korlátjai**, és a közigazgatási szerv saját belátása alapján, szabadon mérlegelve a körülményeket, csak az *általános jogelvek* által vezérelve törekedne annak megvalósítására. Mai fogalmainkkal élve tehát az ilyen cselekvés „nem jogalkalmazásos” aktusok kibocsátását jelentené. (Erre a kérdésre még néhány gondolat erejéig visszatérünk.)

5.2. A joghoz kötöttség fokozatai és alkotmányos keretei

A mérlegelés kérdéskörének *alapfogalmai* nehezen ragadhatóak meg, mert a magyar jogtudomány képviselői nem dolgoztak ki egységesen elfogadott fogalomrendszert e tekintetben.¹⁴⁹ Mint említettük, a jogszabályi kötöttség szempontjából *fokozatok* állíthatók fel. Mivel a közigazgatás alkotmányos államban a jog szabályai alá rendelten működik, e **fokozatok mindig a jogi szabályozás mikéntjén** múlnak.¹⁵⁰

5.2.1. Kötött aktusok

A jogilag **teljesen kötött** aktus kiadására (döntés meghozatalára) vonatkozó jogi szabályozást az jellemzi, hogy „sem a jogi normák hipotézise, sem azok diszpozíciója nem ad lehetőséget többféle jogértelmezésre és ennek alapján többféle döntésre. Nem teszi lehetővé, hogy a jogalkalmazó többféle, egyaránt törvényes döntési alternatíva közül választhasson.”¹⁵¹ Más szóval klasszikus döntési autonómia nélküli jogalkalmazásról van szó, ahol a jogi kérdésben nincsen döntési szabadság, a közigazgatási aktus teljesen kötött. A mérlegelést kizáró döntésre (mint ismertettük, ezt többen nem is tekintik jogalkalmazásnak) módot adó jogi normában a normahipotézis kivétel nélkül *egyértelmű* jogi kifejezésekből tevődik össze, illetve ha a hipotézis diszjunktív, a vagylagos feltételek felsorolása (tényállásba építése) taxatív módon

¹⁴⁹ A sok esetben egyéni fogalomképzések és fogalomhasználat következtében nehéz általánosan elfogadott fogalmakról beszélni. A különböző felfogásokat (a jogszerűség és az eredményesség szembeállításával induló) Szontagh–Magyary-vita bemutatásától egészen a 90-es évek elejének tudományos megnyilvánulásáig elemzi és bemutatja: MOLNÁR (1994): *i. m.*, 59–72. E felfogásokban egyesek tagadták a diszkrecionális jogkör létét a modern igazgatásban, mások szembeállították a két fogalmat, egyesek azonosították. Talán annyi leszűrhető ebből, hogy a jogalkalmazásnak szükségszerű részét képező, legalább a tények fennállásának vagy fenn nem állásának eldöntésében megnyilvánuló mérlegelést mindenki elfogadta alap kategóriaként.

¹⁵⁰ Molnár Miklós szerint a közigazgatási szerv döntési autonómiáját a jogalkotó határozza meg, a konkrét aktus jogi szabályozásán (azaz a rá vonatkozó jogi szabályozáson) „áll vagy bukik” a jogi kötöttség. MOLNÁR (1994): *i. m.*, 41.

¹⁵¹ MADARÁSZ (1990): *i. m.*, 338.

történik. Az ilyen típusú normának a jogkövetkezmenyi eleme viszont, ha jogot kíván adni, akkor azt alanyi jogként szabályozza, minden esetben pontos, a többféle értelmezést kizáró fogalmakkal.

Ez azt jelenti, hogy ha a hipotézisben absztrakt módon meghatározott feltételek a címzett esetében bizonyítottan megvannak (így tehát a mérlegelés mozzanat a tények megállapítására szorul vissza), abban az esetben a jogszabályban lehetőségként meghatározott jogot a jogalkalmazó szervnek egyedi aktusában feltétlenül meg kell adnia a jogosultnak. Ha viszont a jogkövetkezmény szerint az aktusban kötelezettséget (tilalmat) kell megállapítani, abban az esetben a jogi norma nem ad módot arra, hogy e kötelezettség megállapításától a jogalkalmazó államigazgatási szerv eltekinthessen. Ez az *alanyi jog – alanyi kötelezettség szempontú szabályozás* általában zárt (*strict*), szemben az ún. nyitott szabályozásokban megjelenő jogos érdek alapú megoldásokkal. A szabályozási kötöttség, a szigorúság végtelékig fokozása kazuisztikus szabályozáshoz vezethet, mely alapvetően a jog (jogalkotás) lehetőségeinek túlbecsüléséből indul ki.

Az ilyen jellegű szabályozás alkotmányos államban alapvető kérdéseket vet fel. Hiszen ilyen esetekben az egyedi konkrét ügyben a döntést már a jogalkotó meghozza, a közigazgatási szerv azt csak „közvetíti”. Az Alkotmánybíróság a közigazgatási jogalkalmazás szempontjából lényeges alkotmányos követelményt rögzített a már többször hivatkozott 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában: „A közigazgatási határozatok törvényessége bírósági ellenőrzésének szabályozásánál alkotmányos követelmény, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelően érdemben elbírálhassa. A közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja.”¹⁵² A határozatban az Alkotmány 50. §

¹⁵² ABH 1997, 263.

(2) bekezdésének az 57. § (1) bekezdésre tekintettel történő értelmezése kapcsán az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely *kifejezetten kizárja* a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti, érdemi elbírálásáról nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak *korlátlan mérlegelési jogot* adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem.¹⁵³

Ez az alkotmányos követelmény tehát mind a közigazgatási döntést kizáró, mind az azt lényegében lehetetlenné tevő (semmilyen mércéhez nem mérhető) szabályozást alkotmányellenesnek nyilvánította. Ez a döntés még nem foglalkozott azzal, amikor a jogszabály teljesen kötötté teszi a jogalkalmazó döntését, azaz a tényleges jogalkalmazást kikapcsolja a jogrendszerből, de formailag biztosítja a bírói felülvizsgálatot, és ahhoz mércét, vagyis abszolút mércét tartalmaz.

A 2005-ben bevezetett **luxusadó** és a hasonló módon szabályozott helyi **épitményadó** esetében az adókimutatást tartalmazó adóhatósági határozat fellebbezhető, majd bíróság előtt megtámadható volt. Az adó alapját képező számított értéket viszont jogszabály rögzítette (törvény és azon alapuló helyi rendelet). Az értékmegállapítás érdemben (a valódi piaci értékviszonyokra figyelemmel) még akkor sem volt vitatható, ha a számított érték az adózó hátrányára tér el jelentősen az ingatlan piaci értékétől.

A tényleges **jogalkalmazást kikapcsoló** szabályozás az Alkotmánybíróság szerint megfosztja a bíróságokat a közigazgatási határozat tény-

¹⁵³ ABH 1997, 263., 272.; a határozatban foglaltakat megerősítette: 67/1997. (XII. 29.) AB határozat, ABH 1997, 411., 416.; 33/2002. (VII. 4.) AB határozat, ABH 2002, 173, 184.; 53/2002. (XI. 28.) AB határozat, ABH 2002, 327, 335.; 39/2007. (VI. 20.) AB határozat, ABH 2007, 464., 497.; 17/2008. (III. 12.) AB határozat, ABK 2008. március, 261., 265.; 37/2008. (IV. 8.) AB határozat, 438., 443.; 210/B/1999. AB határozat, ABH 2005, 879., 882.; 534/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1187., 1188., Megerősítette az Alaptörvény hatálybalépése óta továbbá: 36/2014. (XII. 18.) AB határozat, Indokolás [95]; 30/2014. (IX. 30.) AB határozat [63–64], 7/2013. (III. 1.) AB határozat [24]; 5/2013. (II. 21.) AB határozat [48–49].

leges felülvizsgálatától, attól, hogy alkotmányos jogkörüket (közigazgatási határozatok törvényességének elbírálása) gyakorolják. Mindez a jogállamisággal is ellentétes helyzetet eredményez, mert **az érdemi bírói felülvizsgálat hiányát** egyértelműen a jogállamisággal kapcsolta össze az AB, megállapítva a következőket: „Az Alkotmánybíróság a bírósági eljáráshoz való jogot nemcsak formális, hanem tartalmi követelmények szerint is vizsgálja. [...] [A] vizsgált szabályok önkényesen, ésszerű indok nélkül kötik a bíróságot az egyedi ügyek megítélhetősége tekintetében, akadályozzák a bíróságot, hogy a perbe vitt jogokat és kötelezettségeket érdemben elbírálhassa, alkalmazásuk az igazságszolgáltatás tekintélyét sértik. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint e rendelkezések ellentétesek a jogállamiság elvével. Az Alkotmány valóban nem azt garantálja, hogy a bírói eljárás eredménye minden esetben helyes lesz, de azt garantálja, hogy ne szülessen olyan törvényi szabály, amely ezt eleve kizárja. Az anyagi igazság érvényre juttatását ellehetetlenítő szabályozás éppúgy sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, a jogállamiság elvét, mint az eljárási garanciák hiánya.”¹⁵⁴ Az Alkotmány tehát nem önmagában védi a jogalkalmazói hatáskört és a jogalkalmazói döntéseket, hanem a bírói úthoz való jog és a bíróságoknak a közigazgatási határozatok felülvizsgálatára fennálló hatásköre alapján.

¹⁵⁴ 4/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 71., 77. Más megfogalmazásban: „[a] csupán »formális jogorvoslati lehetőség« ezért gyakorlatilag értelmetlen, sérti az Alkotmány 57. § (1) és (5) bekezdését. Ezen alkotmányi rendelkezések ugyanis tartalmilag a jogok és kötelezettségek érdemben való elbírállhatóságát garantálják. Az Alkotmánybíróság 39/1997. (VII. 1.) AB határozatában megfogalmazott alkotmányos követelmény ennek az elvnek az érvényesítését teszi mindenki számára kötelezővé. (61/B/1998. AB határozat, ABH 1998, 1091., 1093.). A már idézett 109/2008. (IX. 26.) AB határozat nemcsak a közigazgatási döntések kiszámíthatatlansága miatt, hanem a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának valódi lehetőségét kiüresítő szabályozásra tekintettel állapította meg az alkotmányellenességet. A közigazgatási határozattal szembeni hatékony, érdemi bírói felülvizsgálat lehetőségének kizárása sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megfogalmazott jogállamiság követelményét.” ABH 2008, 886., 915.

5.2.2. *Döntési autonómiát hordozó aktusok*

A közigazgatás számára **döntési autonómiát** (azon belül *mérlegelés* lehetőséget) biztosító szabályozás (nyitott szabályozás) többféle – elég széles skálán mozgó változata – alapvetően kétféle jogalkotói megoldásra vezethető vissza, állítja Molnár Miklós: az egyik szabályozási megoldás az elvonatkoztatás (*absztrakció*) szintjének a normaszövegben való megemlése, mely által a jogszabály által használt fogalmak „határozatlanabbá” válnak, kötőerejük ezáltal csökken. A másik jogalkotói megoldás, amely a közigazgatási döntési tér megjelenését vagy megnövelését eredményezi, főként a norma diszpozíciójában (mi ezt jogkövetkezménynek nevezünk – vö. a normatani résszel) előforduló, *sajátos szerkezeti „sémák”* alkalmazását takarja. Ilyen például a megengedő vagy a kvantitatív elemeket tartalmazó szabályozás. E két megoldás természetesen kombinálódhat. A magyar közigazgatási jogban a legtöbb, egyedi közigazgatási aktus kiadására (döntés meghozatalára) feljogosító jogszabályi rendelkezés mérlegelési jogot ad a szervnek. Az egyedi döntések zöme, főként a hatósági tevékenységben, mérlegeléses aktus. A mérlegelés alatt ma legtöbben *azt a jogi műveletet értik, amellyel a jogalkalmazó szerv a jogszabályban biztosított többféle, egyaránt törvényes döntési alternatíva közül választ, és e választás révén bizonyos mértékű döntési szabadságot élvezve adja ki az egyedi aktust* (Madarász, Molnár, Martonyi). A mérlegelésnek több fajtája ismeretes, ezen belül két fő fajtáját különbözteti meg a jogtudományi „főirány”: az egyik az ún. „*érdemi mérlegelés*”, a másik a „*bizonyítási mérlegelés*”.

5.3. **Az érdemi mérlegelés és a diszkréció**

Az érdemi mérlegelés *a tulajdonképpeni mérlegelés*, amely a jogszabály hipotézisében, illetve jogkövetkezményében biztosított alternatívák közti választást jelenti. Az érdemi mérlegelés folytán *többféle egyaránt jogszerű, de célszerűségi fokában eltérő döntés* születhet. Ennek oka

vagy az, hogy a hipotézis többféleképpen értelmezhető, és ettől függően különböző döntések születhetnek, vagy az, hogy a jogkövetkezmény maga ad lehetőséget többféle döntésre.

A normahipotézis akkor ad lehetőséget mérlegelési jog gyakorlására, ha a jogszabályi tényállás egy vagy több elemében mód van többféle értelmezésre is. A jogi norma hipotézisében általában jogi tények szerepelnek mint hipotéziselemek. A jogi tények nyelvtani megfogalmazásuk szerint lehetnek olyanok, hogy csak egyetlen értelmezésük lehet, vagy többféle értelmezésre is módot adhatnak. Ha valamely jogi tényt jogszabályi megfogalmazása alapján többféleképpen is lehet értelmezni, akkor már az alternatív döntés lehetősége is adott, vagyis a jogi norma mérlegelési jogot ad. A tényállási elemek jogi szabályozásának pontosságában, egy- vagy többértelműségében nagyon sokféle variáció képzelhető el. Különösen nagy a jogalkalmazó döntési szabadsága, ha a jogi norma hipotézise egyetlen *határozatlan* jogi fogalomból áll. (Például: „Ez alól indokolt esetben felmentés adható”.) Ilyenkor a látszólag jogalkalmazásos aktus a döntési szabadság gyakorlati korlátlansága folytán jogilag kötetlen aktussá vált.

A *jogkövetkezmenyi normaelemenben* is többféle módon biztosíthatja a jogalkotó a mérlegelési jogot. Ennek a tételes jogban sokféle módozata létezik: tartalmazhat „*mértékrendelkezést*”, vagyis bizonyos döntésre úgy adhat lehetőséget, hogy a mérték tekintetében alsó-felső határt szab meg. (Ilyenkor a jogkövetkezmenynek mennyiségi – kvantitatív – eleme van, és a mennyiségi elem, vagyis a mérték tekintetében sokféle variáció közül választhat a jogalkalmazó.) Ugyancsak a jogkövetkezmenyi biztosított mérlegelési lehetőségről van szó, ha az *megengedő* szabályozású, mely felismerhető a *-hat, -het* képzőről és a *lehet* segédigéről. Amennyiben a jogkövetkezmenyi *keret szabályt* tartalmaz, amely a cselekvésnek csak a keretét adja meg, tulajdonképpen szabad cselekvésre jogosítja fel a közigazgatási szervet.

Ez a szabályozási mód igen széles cselekvési szabadságot ad. (Például: a jegyző az állattartás rendje érdekében jogosult megtenni

a szükséges intézkedéseket.) A keretszabályt is arról ismerhetjük fel tehát, hogy a magatartás körülírásában, meghatározásában a jogalkotó többféleképpen értelmezhető jogi fogalmat használ. Különösen széles a döntési lehetőség akkor, ha a magatartást határozatlan jogi fogalommal írja le. Ilyenkor előfordul, hogy a jogszabályban meghatározott keretek között a jogalkalmazó „szabad belátására” van bízva a normában szereplő jogfogalmak értelmezése.

Végül, általánosan elfogadott eset az, amikor a jogalkotó megnevezi – adott tényállás mellett – az egymással egyenrangú döntési alternatívákat (*diszjunkatív* normák). Az érdemi mérlegelés itt említett (normahipotézisen vagy jogkövetkezményen nyugvó) eseteit nevezhetjük „felhatalmazásos” mérlegelésnek is, hiszen a jogalkotó az általa választott szabályozási megoldással a jogalkalmazói műveletet kevésbé kötötte tette, mintegy felhatalmazta őt a mérlegelésre, a jogalkotó kifejezetten lehetővé tette a közigazgatási szerv mérlegelését. A *felhatalmazásos mérlegelés további kiemelt esete* lehet még az, amikor a jogszabály felhatalmazza a jogalkalmazót, hogy meghatározott feltételek mellett a *felelősségre vonásra irányuló eljárások* esetében célszerűségi szempontok alapján eldöntse, indít-e eljárást, illetőleg alkalmazza-e az adott tényállásra a jogszabályban meghatározott jogkövetkezményt (*opportunitás*), illetve hogy a jogot korlátozó vagy a kötelezettséget megállapító jogszabályi rendelkezéstől az érintett javára eltérjen (*méltányosság*). (A méltányosság kérdéskörére az alábbiakban kitérünk, az *opportunitás*nak valamely eljárás megindításában rejlő mozzanata, az *officialitás* az eljárási mérlegeléses helyzetek egyike, ezért ott szólunk róla néhány szót.)

A mérlegelés, a közigazgatási döntési, cselekvési mozgástér nyilvánvaló és szoros összefüggésben áll az aktus (határozat, döntés) bírói felülvizsgálatával. Az alapvetően törvényességi felülvizsgálatra korlátozott bírászkodás egyik elvi vagy természetes határa a jogilag kevéssé vagy egyáltalán nem kötött aktus ellenőrzése. Ez a problémakör a közigazgatási bírászkodás 21. században történt bevezetése óta a tu-

dományos megítélés „napirendjén” van. Concha Győző szerint a közigazgatási bíráskodásnak (azaz a bírói ellenőrzésnek) a nem szorosan jogi természetű ügyekre (kérdésekre) is ki kell terjednie, mert „a jog felette áll a puszta discretio, puszta technikus működésnek, azokat mind áthatja, mind alárendeli magának, melyeknek, bár nem bírói teendők, a jog uralgó hatalmánál fogva a bíró által kell meghatározatni vagy legalább ellenőriztetni”.¹⁵⁵

A közigazgatásra vonatkozó törvényi szabályozás minden időben szükségképpen tartalmaz olyan területeket, ahol ez a szabályozás más területekhez képest kevésbé volt részletes, mégis a közigazgatási szerveknek az adott *hézagos*, felületes szabályozás mellett is joguk és kötelességük eljárni, a meghatározott közfeladatot teljesíteni, és a jogszabályban tételezett célt elérni.

Amennyiben az említett szabályozás szerkezete, tartalma szerint az adott közigazgatási tevékenységben érintett jogalanyok számára alanyi jogot nem állapít meg, nem teszi az egyes jogává azt, hogy az ügy ilyen vagy olyan elintézését, ilyen vagy olyan tartalmú jogviszony létrehozását *követelhesse*, hanem jelentős mértékben csak a hatóság belátásától, célszerűségi megítélésétől teszi azt függővé, némi egyszerűsítéssel mérlegelés a hatáskör. A döntés szinte teljes kötetlensége esetén úgynevezett diszkrecionális hatásköréről van szó. Mivel jogállami berendezkedés esetén alapvető követelmény a közigazgatásnak törvények és törvényes jogszabályok alá rendelése, a törvényes szabályok által adott, előbb említett közigazgatási mozgástér érthető *de lege lata* a szabad belátás (szabad) mérlegelés érvényesülési területeként.

A „szabad” szó azonban nem jelenthetett teljes *kötetlenséget*, minthogy a közigazgatás tevékenysége soha nem lehet teljesen kötetlen, a törvény szabályaitól mentes. Ez a szabad belátásos elem is jogilag bizonyos mértékig kötött, és nem teljesen a jogszabályokon, jogi renden kívüli terület, miközben az ilyen jellegű működés a közigazgatás

¹⁵⁵ CONCHA Győző (1877): *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest, Athenaeum. 118.

sajátossága. Ilyen ügyek (és szabályozás) esetén tehát nem alanyi jogi szerkezetű a szabályozás, meghatározott közigazgatási döntésre a félnek nincsen alanyi joga. Kizárt tehát ilyen esetekben, hogy a közigazgatási bíraskodást végző fórum az alanyi jog vagy annak megsértése felől *ítélkezzenek*, de az nem kizárt természetesen, hogy az ilyen ügyben a bíróság *eljárjon*. A mérlegelés különböző fokozatait mutató, végső esetben diszkrecionális hatáskör esetén is követelheti az ügyfél, hogy kérelmét, ügyét a közigazgatási szerv elbírálás tárgyává tegye, az elbírálás során a tényállást a valóságnak megfelelően bírálja el, és a hatáskörét ne gyakorolja önkényesen, hanem csak a számára kitűzött cél megvalósításához szükséges módon, azaz törvényesen.

A *törvényes hatáskörgyakorláshoz* a félnek az 1945 előtti jogrend alapján is alanyi joga volt, és ennek megsértése vizsgálatára a bíróságnak a szubjektív jogvédelem alapján minden elméleti kifogás nélkül hatáskör volt biztosítható. Másfelől az objektív jogvédelem alapján a bíróság az alanyi jog kérdésétől függetlenül, a tárgyi jogrend (melybe a hatóság működésének szabályai is beletartoznak) megsértése kérdésében döntést hozhat, mely nem jelenti és helyes elméleti felfogás esetén nem is jelentheti a diszkrecionális döntés tartalmi felülvizsgálatát. A diszkrecionális hatalom *gyakorlása jogszerűségének vizsgálata* szigorúan vett jogkérdés, ezért arra a bíróságok hatásköre minden elvi probléma nélkül megállapítható.¹⁵⁶

Elvi alapon való különbségtétel áll fenn aközött, hogy az alanyi jog körül forgó közigazgatási ügyekben a bírói működés terjedelme nagyobb (mondhatni teljes), a diszkrecionális ügyek felülvizsgálata során kisebb, korlátozott, a mérlegelés tartalmára nem terjed ki. Amennyiben kiterjedne, akkor két különálló hatalmi ág adna (adhatna) külön-külön kifejezést az adott ügy célszerű elintézésére vonatkozó

¹⁵⁶ TOMCSÁNYI MÓRIC (1929): *Rendészet – közigazgatás – bírói jogvédelem. Székfoglaló értekezés.* Budapest, MTA. 16. skk.

véleményének, és ez a kettős közigazgatás (*Doppelverwaltung*) kialakulásához vezetne.¹⁵⁷

A jogilag teljes mértékben kötetlen (se törvénnyel, se törvényes jogszabállyal nem szabályozott, de mégis cselekedni hivatott) közigazgatásnak, „abszolút kezdeményező közigazgatási tényeknek” vagy „souveraine kezdeményező” tényeknek¹⁵⁸ a bírósági felülvizsgálat alóli teljes kivételét sem elméletileg, sem gyakorlatilag nem tartom – retrospektíve sem – indokoltnak.

A mérlegelés az 1991 után újraindult közigazgatási bíráskodásban nem annyira az érdemi mérlegelés szempontjai, jogelvi meghatározottsága miatt volt hangsúlyos, hanem inkább az eljárási mérlegelés és egy minimális „*procedural fairness*” követelményeit igyekezett rögzíteni. A Pp. szabályai szerint ítélkező bírák számára a mérlegelés elsősorban a bizonyítékok mérlegelését jelentette, melyről megállapították, hogy a bíróság egyrészt felülvizsgálhatja a közigazgatási szerv álláspontját a bizonyítékok mérlegelését tekintve, illetve maga is mérlegelheti a bizonyítékokat, azaz juthat egészen más tényállásra, mint az alapul fekvő határozatot hozó hatóság. A méltányosság esetén az (adottnak vett) méltányossági szempontok téves értékelése mint az ügyfél jogának csorbítására alkalmas hatósági magatartás került említésre, mint amely szintén okot adhat jogszabálysértés megállapítására.¹⁵⁹

A közigazgatási érdemi mérlegelés a bírói felfogáson kívül maradt, a méltányossággal kapcsolatban pedig éppen alanyi jogi szemléletet sugallt. A „mérlegelés többnyire jogszabályban meghatározott, tények, körülmények, bizonyítékok mérlegelését jelenti”.¹⁶⁰ A Legfelsőbb Bíróság közzétett eseti döntései is időnként keverik ezeket a fogalmakat,

¹⁵⁷ SZONTAGH (1928): *i. m.*, 132.

¹⁵⁸ SZONTAGH (1928): *i. m.*, 17.

¹⁵⁹ BH 1992/8. 632. Molnár is rezignáltnan ismerteti, de nem értékeli. MOLNÁR (1994): *i. m.*, 104.

¹⁶⁰ KGD 1993/7. sz. 58.

olykor az okulásra szánt ítéleten belül is.¹⁶¹ A fogalmi tisztázatlanság ellenére is érvényesült a bírósági gyakorlatban az, hogy akár méltányossági, akár mérlegelési döntésről van szó, a határozat meghozatalának alapjául szolgáló körülményeknek (mérlegelési szempontoknak) a határozatból ki kell derülniük. Ha ezek nem derülnek ki, a döntéshozatal okai nem tárhatóak fel, akkor azok megalapozottsága sem tárható fel. Mindez okot ad a határozat megsemmisítésére.¹⁶²

A bírói gyakorlat – a kezdeti fogalmi bizonytalanság ellenére – a Pp. 2005. évi XVII. törvénnyel történt módosításával „törvényerőre emelkedett”. A Pp. új 339/B. §-a szerint mérlegelési jogkörben¹⁶³ hozott határozat akkor tekinthető jogszerűnek, ha a közigazgatási szerv a tényállást kellő mértékben feltárta, az eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnik. Meg kell jegyeznünk, hogy nemcsak a mérlegeléses, hanem minden határozat alapkövetelménye, hogy indokolásából a bizonyítékok mérlegelésének okszerűsége kitűnjék. Ez a követelmény megfogalmazást nyert az Európa Tanács egyik ajánlásában is,¹⁶⁴ de a megfelelő indokolás kötelezettsége 2012. ja-

¹⁶¹ KGD 1997/6. sz. 170. alatt („Mérlegelési jogkörében [...] sem [...] hagyhatja figyelmen kívül az ügyfél méltányos érdekeit”).

¹⁶² KGD 1999/12. 305. sz. alatt.

¹⁶³ A folyamatosan követett bírói gyakorlat helyesen és a közigazgatási dogmatikai megfogalmazásokhoz illeszkedve minősíti a mérlegelési jogkörben hozott határozatokat. Példaként kiemelve az EBH 2007, 1662. sz. alatt közzétett esetet, mely hangsúlyozza: annak eldöntése, hogy a klímaberendezés felszerelése mely időponttól kezdve volt a jogszabály szerint engedélyköteles, nem mérlegelési jogkörben hozott döntés. A kórházak ellátási területéről és kapacitásának meghatározásáról szóló miniszteri mérlegelés értékelése pedig ragyogó példája a direkt aktusszabályozáson túli, az alkotmányos kötöttséget is érvényesítő ítélkezésnek. (EBH 2008, 1923.) További példák: EBH 2009, 2018.; BH 2010, 50. Ez utóbbi eset a közigazgatási mérlegelés bíróság általi felülmérlegelésére ad példát, amikor a közigazgatási hatóság által megállapított mérlegelési szempontokból levont helytelen következtetés helyére a helyes (bírói) eredményt állítja.

¹⁶⁴ Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Forrás: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d5bb1 (letöltés dátuma: 2017. 09. 01.). Magyarul: VÁCZI Péter ford. (2011): Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról. *Magyar közigazgatás* (Új Folyam), 61. évf. 2. sz. 107–112. Az indokolási kötelezettséget az Ajánlás mellékletét képező, a Jó Közigazgatásról szóló Kódex 17. cikk (2) bekezdése tartalmazza. VÁCZI (2011): *i. m.*, 111.

nuár elseje óta alkotmányos előírás, hiszen az Alapörvény XXIV. cikk 2. mondata szerint: „A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”¹⁶⁵

5.4. Az eljárási természetű mérlegelés

A mérlegelés, vagyis az egyaránt törvényes döntési lehetőségek közötti választás, sőt e választások egymásutánja az eljárásokban is jelen van, nemcsak az eljárások eredményeként kiadott végső döntésekben. Az **eljárási** természetű mérlegelések egyike a *bizonyítási* mérlegelés, a másik a *végrehajtás* során érvényesülő mérlegelés, míg a harmadik az eljárás megindításával összefüggő *opportunitás*. Ezeket el kell határolni a valódi, az érdemi mérlegeléses helyzetektől.

Az *opportunitás* kérdése minden jogsértésre reagáló, felelősségre vonásra irányuló eljárást érint (közszolgálati fegyelmi jog, felügyeleti jogkörben gyakorolt *opportunitás*, szabálysértési jog, egyéb közigazgatási jogellenességek elbírálása), ahol a jogsértés üldözése, illetve szankcionálása célszerűségi szempontoknak mond ellent. A közigazgatási hatósági eljárások egy része is indulhat hivatalból (*ex proprio motu*), tehát ezen eljárásokban is jelen van az *officialitás* (ami tehát az *opportunitás* alesete).

A *bizonyítási mérlegelés* alapvetően valamely eljárásban a bizonyítékok mérlegelését jelenti. Abban a tekintetben állhat fenn választásai lehetőség, hogy a jogalkalmazó valamely bizonyíték, illetve a bizonyítékok bizonyos köre alapján a konkrét tényállás valamely elemét igaznak fogadja-e el, vagy sem. A *bizonyítási mérlegelés tehát a jogalkalmazási folyamat egyik részében, a tényállás tisztázásának, a bizonyításnak a szakaszában érvényesülő művelet*. Minden jogalkalmazói döntés tényfeltáráson és annak jogi értékelésén alapul, ami akkor is így

¹⁶⁵ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), XXIV. cikk.

van, amikor a jogalkotó a lehető leghigorúbban igyekszik megkötni a jogalkalmazó „kezét”.

Ez – mint utaltunk rá – történhet úgy, hogy a jogalkotó megkísérelti egyértelműen meghatározni a jogalkalmazás alapjául szolgáló fogalmakat, illetve csak egyetlen helyes értelmezést engedő módon leírni a tényállást, amelyre a jogalkalmazónak reagálnia kell (a hipotézisben jelentkező kötöttség), illetve történhet azáltal, hogy a jogilag releváns tényállás bekövetkeztére mérlegelést nem tűrő rendelkezést ír elő a jogalkalmazó számára. Azonban a teljes jogi „kötöttség” esetében is szükség van annak eldöntésére, hogy a konkrét esetnek van-e jogi relevanciája (fennállnak-e egyáltalán jogi tények), és hogy ha van, akkor azok milyen anyagi jogi normák alkalmazását teszik szükségessé, illetve hogy eljárhat-e a konkrét ügyben a közigazgatási szerv (van-e hatásköre és illetékessége), s ha nincs, akkor mely szervet illetik meg ezek a jogosítványok. A közigazgatási jogalkalmazás során is a tényállást a bizonyítási eljárás során felmerült bizonyítékok egybevetése alapján állapítják meg; a bizonyítékokat a maguk összességében értékelik, és meggyőződésük szerint bírálják el. Ez a mérlegelése tehát kiterjed egyrészt az egyes bizonyítékok *bizonyító erejének* megállapítására, másrészt a bizonyítékok egybevetésére és a maguk összességében való értékelésére.

Mindezekből következtetés útján alakul ki az eljáró ügyintézőben a belső meggyőződés arról, hogy az ügyre vonatkozó tények valóságosak (pontosabban: bizonyítottak-e), s ha igen, akkor milyen jogi következtetésre adnak alapot. Bár a bizonyítási mérlegelés esetében sincs szó mechanikus logikai műveletről (az egyesnek az általános alá rendeléséről), következetesen el szokták határolni az érdemi mérlegeléstől. Ugyanakkor ez az elválasztás csak részleges vagy viszonylagos, mert végső soron a bizonyítékok mikénti értékelését szolgáló ez a fajta tevékenység is az érdemi döntés alkalmával történő jogszabályi kereteken belül mozgó választást szolgálja.

A jogirodalomban felmerült a közelmúltban egy új mérlegeléses kategória, a „kényszerű” mérlegelés fogalmának megalkotása. Ennek esetei nem tartoznak a „szabad belátás”, a jogszabályi alap nélküli, pusztán cselekvőség fogalomkörébe, tekintettel arra, hogy itt eredetileg fennállt az egyértelmű jogalkotói akarat, de *kodifikációs hiba* folytán a jogi norma olyan tartalmi, logikai, nyelvtani *fogyatékoságban* szenved, amelyet a jogalkotásnak a lehető leggyorsabban korrigálnia kell. Mindaddig, amíg a jogszabálymódosítás nem történik meg, a folyamatban lévő eljárásokat be kell fejezni, a jogerős döntéseket végre kell hajtani, azaz a jogalkalmazási műveleteket el kell végezni. Ebben a helyzetben tehát a jogalkalmazóra vár az a kihívás, hogy meghatározott logikai és értelmezési műveletek révén a *feltehető jogalkotói* akarat alapján gyakorolja feladatkörét, illetve átvegye annak szerepkörét. Ez a kategória azonban csak fenntartásokkal fogadható el önálló mérlegelési esetkörként, itt inkább a kényszerű és nemcsak a mérlegeléses jogalkalmazást jellemző jogértelmezésről van szó. Kényszerű alatt azt értve, hogy a rossz normaszöveg miatt a szükségesnél sokrétűbb értelmezésre kényszerül a jogalkalmazó.

5.5. A méltányosság

Az aktusok jogi kötöttsége körében megkerülhetetlen kérdéskört képez a méltányosságból hozott döntések kérdése is. Mivel a méltányosság fogalma, a méltányossági elméletek körül tudományos *közmegegyezés* nincsen, nagyon nehéz átfogó képet adnunk. A méltányosság – egy felfogás szerint – a jogalkalmazó szervnek az aktus címzettje számára az általánostól eltérő, kedvező elbánást biztosító, jó szándékú szemlélete (attitűdje) és magatartása. Szűkebb dogmatikai értelemben olyan jogalkalmazói döntés, melynek során a jogalkalmazó az ügyfél érdekében nem a fő szabályt, hanem az ugyanabban a jogszabályban tételezett kivételes szabályt alkalmazza. Így a méltányosság alapján

való döntés nem más, mint a mérlegeléses döntésnek, a mérlegeléses jogalkalmazásnak egyik változata.

Ugyanakkor a mai tankönyvirodalom a mérlegeléstől meg kívánja különböztetni a méltányosságot. Az opportunitásról írtakkal szemben a *méltányosság* másfajta mérlegelésről szól, hiszen itt – amolyan pozitív diszkriminációként – a jogszabály megmondja, hogy milyen esetkörben, kinek a javára, milyen feltételek mellett hozható ilyen tartalmú döntés. Azaz akkor beszélhetünk méltányosság alapján való döntésről, ha a mérlegelés kizárólag a címzett javára szolgál, és – a főszabálytól eltérően – az általánosnál a címzett számára kedvezőbb jogalkalmazási döntést eredményez. Rendszerint az általános szabály alóli kivételt jelenti, hiszen ha kedvezőtlen döntés születik is, a méltányosságból hozott döntés *kedvezőbb*, mint a főszabály alapján hozott döntés.

A méltányossági döntések főbb esetei Madarász Tibor felfogása alapján a következők lehetnek:

- A főszabálytól eltérően a címzettet a méltányosságból hozott döntés mentesíti valami kötelezettség alól (ennek törvényben rögzített formája volt néhány évig az egyik jogorvoslati eszköz a Ket.-ben, a méltányossági eljárás).
- 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 csökkent a címzett jogosultságát.

A jogirodalom a méltányosságnak két fajtájáról tesz említést: az egyik a jogalkalmazói méltányosság, a másik a jogalkotói méltányosság. Az elnevezések annyiban megtévesztők, hogy a jogalkotói méltányosságot is

valamely jogalkalmazó szerv gyakorolja. Azaz a méltányosság a maga *konkrét formájában* mindig a jogalkalmazói döntéssel jelenik meg.

„Valódi” jogalkalmazói méltányosságról ennek ellenére akkor beszélhetünk, ha a jogalkalmazó szervnek nincs jogszabályi felhatalmazása a méltányos döntésre, mégis így dönthet. A jogalkalmazói méltányosság voltaképpen teljes mértékben a jogalkalmazó szervre bízva annak eldöntését, milyen esetben és milyen címzett javára gyakorolja a méltányosságot. Az ilyen méltányosság a jog uralma alá rendelt jogrendszerben nem engedhető meg, tulajdonképpen a jogszerűtlen méltányosság kategóriáit valósítják meg. A jogalkotói méltányosság ellenben azt jelenti, hogy a jogszabály maga ad felhatalmazást valamely rendelkezése alóli felmentésre, illetőleg valamely jogszabály rendelkezésének kedvezőbb alkalmazására. A jogszabályi felhatalmazásnak mindig kifejezettnek kell lennie, és helyes, ha a jogalkotó legalább példálózó felsorolással eligazít a méltányossági körülményekről.

Ehhez képest kell utalnunk az úgynevezett „illegális” méltányosság kérdésére. Ilyenkor a jogalkalmazó nem a szabályozási kereteken belül dönt, hanem kilépve azokból szembehelyezkedik azzal (*contra legem*), vagy megelőzi azt (*preter legem*). Az ilyen döntéseknél tehát az érintett számára kedvező (méltányos) döntés vagy éppen „nem döntés” keletkezik, de ez egyértelműen a jogszerűtlenség világába sorolandó,¹⁶⁶ és átvezet bennünket az aktusokkal szembeni követelmények kérdéskörébe.

¹⁶⁶ MOLNÁR (1994): *i. m.*, 49. Álláspontja alátámasztására idézi: HOLLÓ András (1981): *A „contra legem” méltányosság az államigazgatási (hatósági) jogalkalmazásban*. Budapest, ASZI. 70.

5.6. Az aktusokkal szembeni általános törvényességi követelmények

Mind a normatív (szabályozó), mind az egyedi aktusok a közigazgatási feladatok megoldását, a közigazgatási funkciók teljesítését szolgálják. A közigazgatás a jog alá rendelt tevékenység. Mint az előző fejezetekben magyaráztuk és fogjuk még magyarázni, a közigazgatás jogi eszközeinek ténylegesen a jogi előírások szerint kell megszületniük és érvényesülniük.

Az aktusoknak tehát hibátlannak kell lenniük, hiszen csak a hibátlan aktus alkalmas arra, hogy kiváltsa a címzett jogi helyzetében azt a változást, amiért az aktust megalkották és kiadták. Az előbb elmondottak értelmében az aktusokkal szembeni követelmények két nagy csoportra oszthatók: az egyik követelményrendszer a jogi vagy másként törvényességi követelményeket öleli fel, a másik az alkalmassági vagy másként célszerűségi követelményeket. Azokat az aktusokat nevezzük hibátlannak (hiba nélkülinek), amelyek mind a törvényességi, mind az alkalmassági követelményeknek megfelelnek. Amelyek valamely követelménynek nem felelnek meg, hibás aktusoknak minősíthetők. Az alábbiakban a hibás aktusokkal vagy az aktushibákkal összefüggő néhány alapfogalmat adjuk meg.

Mikor az előzőekben a közigazgatási aktusokkal összefüggő jogi kötöttségről beszéltünk, elsősorban e kötöttség fokozatairól volt szó. Ezúttal a kötöttség **tényének** hangsúlyozásáról van szó.

Minden aktussal szemben **az alapvető követelmény** az, hogy megfeleljen minden jogi szabálynak, amely az aktus megalkotására vonatkozik, ide értve *a jog különböző rétegeiben* megnyilvánuló, de alapvetően az írott jogban szereplő előírásokat. Az aktusok megalkotására vonatkozó szabályoknak egy része aktusonként különböző, melyeket speciális jogszabályi követelményeknek nevezünk. Aktustípusonként különböznek azok az anyagi jogi normák, amelyek alkalmazásával az aktust létrehozzák és kiadják. A jogalkalmazói aktusokra nézve nagyszámú eljárási normát is megalkotnak, amelyeknek a megtar-

tásával és alkalmazásával kell az aktus kiadását előkészíteni, majd a kiadott aktust érvényesíteni.

Azokat a követelményeket, amelyeket nemcsak egy aktustípus esetében, hanem azok nagy csoportjainál, illetőleg **valamennyi aktussal** szemben érvényesíteni kell, **általános** törvényességi követelményeknek szokták nevezni. Teljesen általános, valamennyi aktusra nézve fennálló, törvényben rögzített követelményeket nem találunk. A legszabályozottabb aktuscsoportot alkotják a hatósági aktusok, de a rájuk vonatkozó törvény szabályai nem alkalmazhatóak minden közigazgatási aktusra egyformán.

Általános jogi követelményeket így nemcsak tételes jogi szabályok fogalmaznak meg, hanem a közigazgatási ügyekben ítélező bíróságok is, ide értve a 2012. január elseje utáni időkből már az **alkotmányjogi panaszeljáráásban**, egyedi ügyekben is eljáró Alkotmánybíróságot, illetve a normatív aktusokat felülvizsgáló Kúriát (önkormányzati rendeletek esetére) és Alkotmánybíróságot (minden jogszabály esetére). A törvényi, a bírósági és alkotmánybírósági gyakorlatból általánosítható követelményeket fogalmazza aztán meg vagy egészíti ki a jogtudomány. A tudományos tételek egy része a tételes jog alapjául is szolgálnak, és általános jogelveknek is szokták őket nevezni. A speciális jogi követelmények felsorolása, ha nem is lehetetlen, de egy ilyen rövid áttekintésben nem vállalható fel.

Az általános törvényességi követelmények leginkább a hatósági eljárásjog területén kidolgozottak, hiszen majdnem az egész Ket., illetve a helyébe lépő új rendtartás, az Ákr. arról szól, hogy milyen feltételek, eljárási lépések betartása esetén törvényes egy eljárás és az annak során kiadott egyedi hatósági aktusok.

A követelmények másik, gyakorlatban is látható rendszere a normatív aktusokkal függ össze, és az Alkotmánybíróság gyakorlatából ismerhető meg. Az Alkotmánybíróság egész tevékenysége arról szól, hogy megmondja (kinyilvánítsa): a normatív állami aktusok megfeleltek-e az alkotmányossági követelményeknek, vagy nem. Emellett az Alkotmánybíróság kifejlesztette a közjogi érvénytelenség alapvetően

formai kategóriáját és az annak vizsgálata alapjául szolgáló tesztet is. Mindennek a gyakorlatnak a bemutatása vagy értékelése az alkotmányjog feladata, hiszen a jogszabályok alkotmányosságával függenek össze. A normatív aktusok más csoportjával, a közjogi szervezetszabályozó eszközökkel kapcsolatos gyakorlatra azonban az aktustani ismeretek kapcsán is utalnunk kell.

Az alábbiakban Madarász Tibor (egyébként részben Ereky István semmisségi kategóriáira épülő) felsorolását idézzük (az ő szóhasználatában még nem közigazgatási, hanem államigazgatási aktusok szerepelnek):

„Alapvető törvényességi követelmény az, hogy az államigazgatási szervnek legyen jogképessége aktus kiadására, vagyis az államigazgatási szervet jogszabály felruházza közhatalmi jogosítvány birtokában aktus kiadás jogával.

Az államigazgatási szervnek meg kell, hogy legyen a hatásköre az adott aktus kiadására. (Nem elégséges tehát általában az aktuskiadás jogával való felruházottság, hanem szükséges, hogy az adott aktustípus kiadására joga legyen.)

Jogalkalmazói aktus kiadása esetén a hatáskör mellett szükséges, hogy az államigazgatási szerv illetékes is legyen az aktus kiadására.

Az aktus feleljen meg minden tekintetben a kiadásának alapjául szolgáló anyagi jogszabályi rendelkezéseknek.

Jogalkalmazói aktus esetén az aktust a rávonatkozó eljárási szabályok megtartásával adják ki.

Ha az aktus kiadása testületi szerv hatáskörébe tartozik, akkor az aktus kiadásakor a testület legyen határozatképes.

Az aktust kiadó (a kiadmányozási jogot gyakorló) személye legyen akaratelhatározása birtokában.

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.¹⁶⁷

¹⁶⁷ MADARÁSZ (1990): *i. m.*, 353.

Tulajdonképpen ezek azok a követelmények, melyeket a hatósági eljárásban kibocsátott aktusok esetén – részletesebben ugyan – a Ket. tartalmaz. **Alapvető kérdés**, hogy vajon **létezik-e** ilyen, azaz a fenti követelményeknek maradéktalanul megfelelő, semmilyen törvényességi **hibában nem szenvedő** aktus? Az anyagi jogszabályoknak való „mindenben megfelelés” mai viszonyaink között kérdéses. Ennél nagyobb kérdés az **eljárási szabályoknak való** megfelelés. Maga a törvény mondja ki (Ket. 111. §), hogy a bíróság csak az ügy érdemére kiható (magyarul lényeges) eljárási szabálysértés esetén vizsgálhatja felül a közigazgatási határozatot. Tehát az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabálytalanság formailag törvényességi hibában szenvedő aktust hoz létre, de ez a jogrendszer „tolarenciaküszöbét” nem éri el, nem kerül sor hatályon kívül helyezésére.

A közjogi szervezetszabályozó eszközökkel (a korábbi Jat. szerint az állami irányítás egyéb jogi eszközeivel) összefüggő következetes alkotmánybírósági gyakorlat szerint az ilyen eszközök megítélésénél **sem a forma** és az elnevezés a meghatározó, hanem az a **tartalom**, amely alkalmassá teszi arra, hogy az állami irányítás egyéb jogi eszközei közé sorolható jogi iránymutatásként érvényesüljön.¹⁶⁸ Amennyiben a vizsgálat alá vont aktus – formájától függetlenül – olyan jogi iránymutatásokat tartalmaz, amelyek bizonyos kérdésekben egységes joggyakorlat kialakítását célozzák, vagyis értelmezi a törvényt, továbbá ajánlást ad egyes rendelkezések végrehajtására, tartalmát tekintve az állami irányítás egyéb jogi eszközének minősíthető.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában eddig érdemben elbírálta az olyan állami aktusok alkotmányosságát, amelyek ugyan túlléptek a kibocsátó szerv jogalkotási hatáskörén, azaz érvénytelenek voltak, de a kibocsátó szándéka szerint normaként való követésre tartottak igényt, illetve a gyakorlatban úgy is hatályosultak.

¹⁶⁸ Előszőr: 60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992, 275., 278.

Az Alkotmánybíróság a vizsgálat alá vont aktus tartalmi elemzése után tehát mindig megvizsgálja, hogy az adott tartalmú aktus kibocsátására az azt kibocsátó állami szerv rendelkezett-e megfelelő hatáskörrel, és az az előírt formában történt-e meg. A hatáskör hiányában vagy annak túllépésével kiadott jogi iránymutatás az Alkotmánybíróság szerint semmis, nem létező aktusnak minősül, így semmiféle jogi hatás nem fűződik hozzá.

6. A KÖZIGAZGATÁSI JOGVISZONYOK

6.1. Aktus versus jogviszony

Feltehető a kérdés, hogy **érdemes-e** a közigazgatási jog keretein belül **jogviszonyokról** beszélni? Elképzelhetők-e a közigazgatás működése – mint alapvetően hatalmi tevékenység – során valódi jogviszonyok? Szükség van-e az aktus fogalma mellett egy további, egy újabb fogalomra a közigazgatási működés leírása érdekében?

Ezek és még sok más kérdés okkal és joggal tehetők fel, amikor a közigazgatási jogviszonyok felvázolására teszünk kísérletet. Igyekszünk őket meg is válaszolni. Ehhez azonban nem szabad elfelednünk, hogy még mindig a közigazgatás működésének a jog által lényegesnek tartott és szabályozott mozzanatait, jelenségeit írjuk le, másként megközelítve, a közigazgatási jognak a közigazgatás működésén keresztül történő érvényesüléséről van még mindig szó.

Ezt a működést és érvényesülést alapvetően két fogalom köré szokták a szerzők felfűzni: egy részük szerint a közigazgatási jog működése a közigazgatási aktus fogalmával és jellemzésével (csoportosításával) kimerítően leírható, míg mások azt vallják, hogy a közigazgatási jog is mindig jogviszonyokban érvényesül. Szerintünk nem kell, vagy legalábbis nem érdemes vagy-vagy kapcsolatot feltételeznünk a két fogalom között. Meglátásunk szerint a közigazgatási aktus az első számú magyarázó fogalom, míg a közigazgatási jogviszony a kiegészítő fogalom. Az a nézet, mely szerint a jogérvényesülés a közigazgatási jogban is (a polgári joghoz hasonlóan) csak jogviszonyokban mehet végbe, nem állja meg a helyét. Ugyancsak nehezen fogadható el az az álláspont is, mely szerint a közigazgatási jogban a jogalanyok jogainak és kötelezettségeinek forrása a jogviszony tartalma. A korábbi

fejezetekben leírtakból is nyilvánvaló, hogy a közigazgatási jog alanyai (a címzettek) jogaikat, illetőleg kötelezettségeiket az aktusokból (jórészt a normatív aktusokból, vagyis a jogszabályokból, és az egyedi aktusokból) nyerik.

Nagyjából úgy tekinthetünk e két fogalomra, hogy a közigazgatási aktusok nem minden esetben hoznak létre a kibocsátó és a címzett között egyúttal közigazgatási jogviszonyt is, de számos közigazgatási aktus kibocsátására egy tartós közigazgatási jogviszony két oldalán helyet foglaló jogalany között kerül sor. Ebből annyit mindenképpen leszűrhetünk, hogy a jogviszonyok esetén a közigazgatási aktusok kibocsátói és címzettjei közötti, jogilag releváns kapcsolatot vizsgáljuk, értékeljük. A közigazgatási jogosultságok és kötelezettségek teljesítésére tehát csak részben kerül jogviszonyokban sor, vagyis nem minden jogosultság érvényesítéséhez, és főként nem minden kötelezettség (és tilalom) teljesítéséhez szükséges a jogviszony – alapvetően – elméleti kategóriájában gondolkodni. A jogviszonyok erőltetett kialakítása – Madarász szerint – a gyakorlat és a közigazgatási működés megértése szempontjából értéktelen elméletieskedéshez vezethet. A jogviszony, tehát segédfogalom, ugyanúgy elméleti kategória, mint az aktus. Eredetét tekintve a polgári jog (magánjog) tudományából származik, onnan vették át a közigazgatási jogtudomány művelői. Ebben úttörő szerepet tulajdoníthatunk Tomcsányi Móricnak, aki 1926-ban írt könyvében¹⁶⁹ alapvetően a jogviszonyelméletre és -fogalomra helyezte a közigazgatási működés magyarázatát.

A jogviszonyfogalom azonban nemcsak tudományos, hanem a bírósági gyakorlat által is előszeretettel használt fogalom. A Legfelsőbb Bíróság (a Kúria elődje) egy kiemelkedően fontos jogegységi határozatában a hatáskör hiányát megállapító (hatósági) közigazgatási határozat bíróság általi felülvizsgálhatóságának eldöntése során a magyarázatot a jogviszony léte/nem léte építette. Döntése szerint: „a közigazga-

¹⁶⁹ TOMCSÁNYI (1926): *i. m.*

tási szerv úgy dönt, hogy az adott kérdésben nincs közigazgatási jogviszony, és emiatt nem tartozik egyetlen közigazgatási szerv hatáskörébe sem a kérelem elbírálása, ebben az esetben – bár hatáskörének hiányát megállapító döntést hoz – határozata érdemi.¹⁷⁰

A Legfelsőbb Bíróság felfogásában „a közigazgatási jogviszony ugyanis olyan kapcsolatot jelent a jogalanyok (így a közigazgatási szerv és az ügyfél között), amelyre a hatályos jog alapján jogosultságok és kötelezettségek épülnek. A jogviszony tagadása kizárja a jogok és kötelezettségek fennállásának vizsgálatát is. A Legfelsőbb Bíróság jogegységi tanácsának értelmezése szerint a jogviszony elbírálása nem csupán azt jelenti, hogy a közigazgatási szervnek a jogviszonyban résztvevők jogai vagy kötelezettségei felől kell döntést hoznia. Ha a közigazgatási szerv azt állapítja meg, hogy az ügy tárgya nem közigazgatási jogviszony, tehát a jogviszony fennállásáról dönt, ez a határozat a kérdést érdemben dönti el, hiszen azért hárítja el a jogok, illetőleg kötelezettségek tárgyában az érdemi döntést, mert a jogviszony fennállására nemleges választ adott.”¹⁷¹

Jól látható ebből az érvelésből, hogy itt egy bizonyos fajta jogviszonyról, a hatósági jogviszonyról van szó, és az is, hogy a Legfelsőbb Bíróság *meglehetősen kiterjesztően* használta a jogviszony fogalmát. Hiszen az adott esetben éppen arról volt szó, hogy a közigazgatási szerv megtagadja az ügy elbírálását, vagyis megtagadja a közte és az ügyfél közötti eljárási jogviszony létrehozását. A bíróság egyértelműen ebből indult ki, hogy az eljárási jogviszony létrehozásának okául szolgáló anyagi jellegű jogosultságok és igények (melyek az ügyfelet megilletik), egy *jogviszony tartalmaként illetik meg* őt. E téves elméleti kiindulópont ellenére a Bíróság előremutató és alapjogvédelmi jellegű döntést hozott itt.

¹⁷⁰ 3/1998. számú KJE határozat, Indokolás [III.].

¹⁷¹ 3/1998. számú KJE határozat.

Várhatóan nemcsak a közigazgatási aktus és a közigazgatási jogviszonyfogalmak viszonyának, hanem a **jogviszonyfogalom tartalmának** jelentős **fejlődéséhez** járul hozzá az, hogy az új Kp. számos szabálya jelentős szerepet tulajdonít ennek. Az aktustani fejezetben láthattuk, hogy a **közigazgatási perrendtartás** a közigazgatási jogvitákban történő eljárás szabályait, a jogviták elbírálását rendezi, és ennek alapjául a közigazgatás jogi hatással járó cselekményeit (azaz aktusokat), illetve ezek kiadásának elmaradását nevezi meg. Ebből azt gondolhatnánk, hogy a Kp. alapvetően az aktusfogalommal kívánja a közigazgatási működést megragadni. Több helyen használja viszont a jogviszony fogalmat is, ezek egy része a per lényeges szabályai közé sorolható. Komolyabb perjogi tanulmányok nélkül is érdemes felidézni, hogy milyen esetekben lesz kénytelen a bírósági gyakorlat közelebbről is foglalkozni a közigazgatási jogviszony fennállásával vagy éppen tartalmi jegyeivel.

A kereseti kérelem fajtái és a keresethalmazat szabályai alapvetően a jogviszonyfogalomra épülnek. A törvény többek között rögzíti, hogy a keresetben (más mellett) kérhető a **közigazgatási jogviszonyból eredő kötelezettség** teljesítésére kötelezés, a közigazgatási **szerződéses jogviszonnyal** vagy a **közszolgálati jogviszonnyal** kapcsolatban okozott kár megtérítésére kötelezés és a közigazgatási tevékenységgel előidézett jogsértés tényének vagy a **közigazgatási jogviszony szempontjából** lényeges egyéb ténynek a megállapítása.¹⁷² Több kereseti kérelem kapcsán előírja, hogy ilyen akkor terjeszthető együtt elő, ha ugyanabból vagy **ténybeli és jogi alapon összefüggő jogviszonyból** erednek, és egymással eshetőleges vagy vagylagos viszonyban álló több kereseti kérelem akkor terjeszthető elő, ha azok **ugyanabból a jogviszonyból** erednek, és ugyanazon alperessel vagy alperesekkel szemben terjesztik elő.¹⁷³

¹⁷² 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról, 38. § (1) bekezdés, d)–f) pontjai.

¹⁷³ 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról, 38. § (3)–(4) bekezdés.

Hasonlóan lényeges, mondhatni a közigazgatási bírászkodás egyik alapfunkciójához kötődő szabályozás található az azonnali jogvédelem iránti kérelemről rendelkező 50. §-ban, mely a tevékenység (cselekmény mellett) szintén használja a jogviszonyfogalmat. Eszerint az eljárás során a közvetlenül fenyegető hátrány elhárítása, **a vitássá tett jogviszony** ideiglenes rendezése, illetve a jogvitára okot adó állapot változtatlan fenntartása érdekében bármikor azonnali jogvédelmet kérhet az, akinek jogát, jogos érdekét a közigazgatási tevékenység vagy az azzal előidézett helyzet fenntartása sérti.

Az egyik új pertípus, a marasztalási per eljárási szabályai is csak a jogviszonyfogalom használatával lesznek a gyakorlatba átültethetők, hiszen ezek szerint ilyen perekben a „felperes a keresetét a tárgyalás berekesztéséig változtathatja meg, feltéve, hogy a megváltoztatott keresettel érvényesített igény **ugyanabból a jogviszonyból** ered.”¹⁷⁴ További igényérvényesítési szabályok használják a jogviszonyfogalmat, amikor a **viszontkereset** szabályozásán belül rögzítik, hogy erre akkor van lehetőség, ha az alperes által érvényesíteni kívánt jog a felperes keresetével **azonos** vagy azzal **összefüggő jogviszonyból** származik.¹⁷⁵

6.2. A jogviszony fogalma és sajátosságai

A jogviszony fogalma két értelemben használható. Egyrészt beszélhetünk róla *absztrakt jogviszonyként*, ami mindössze annyit jelent, hogy jogilag szabályozott társadalmi viszony. (Ennek lényege, hogy valamely társadalmi viszonyban, vagyis az emberek tevékenységének valamely szférájában létezik jogi szabályozás, van hatályos jogszabály, amely ebben a szférában rendezi az emberek magatartását.) A másik értelemben a jogviszony konkrét jogalanyok közötti, jogilag szabályozott kapcsolatot jelent. Ebben az értelmezésben a jogviszony *konkrét*

¹⁷⁴ 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról, 131. § (4) bekezdés.

¹⁷⁵ 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról, 132. §.

jogviszony, vagyis nevesített jogalanyok, természetes személyek vagy szervezetek közötti, jogilag szabályozott kapcsolat. A konkrét jogviszonytól meg szokás különböztetni a *jogviszonytípust*, mely a hasonló konkrét jogviszonyok absztrakciójának az eredménye. E típusok többféle konkrét jogviszony jogilag releváns, általános jellemzőinek összefoglalása útján képezhetők.

Mint említettük, az **1945 előtti** magyar közigazgatási **jogirodalomban** Tomcsányi Móric úgy tartotta, hogy a közigazgatási jogviszony a közigazgatási jog központi, centrális problémája, és ebből fakad minden fő kérdés, „**főintézmény**”. Mi több, nemcsak a közigazgatási jog, hanem a jog egésze szempontjából is a jogviszony problematikája látszik a középpontban lenni, hiszen minden jogban (jogágban) az az alapkérdés, hogy kinek mi a joga, kinek mi a kötelessége; jogok és kötelességek pedig jogviszony keretében jelennek meg.¹⁷⁶ Tomcsányi tehát már 1912-ben foglalkozott a jogviszony kérdésével, akkor, amikor a fejlett külföldi jogirodalomban is csak tapogatózó lépések történtek a kérdésben, és nem volt a közigazgatási jogviszonynak egységes, átfogó koncepciója, illetve nem volt tisztázva a kapcsolata a magánjogi jogviszonyokkal. A jogviszony problémájára is igaz Tomcsányinak az a jogerővel kapcsolatos megállapítása, mely szerint a korban a fejlett európai (francia, német, olasz) judikatúra is gyakran meglehetősen bizonytalan, ötletszerű döntéseket produkált.¹⁷⁷ A későbbi fejlődés a 20. század 30-as éveitől a megerősödő amerikai hatásoknak köszönhetően, az USA-ban szinte teljesen hiányzó jogi szemlélet miatt nem kedvezett a dogmatikai tisztázás igényének.¹⁷⁸

Miközben a magyar közigazgatási jogviszonytan megalapozója, Tomcsányi Móric komoly erőfeszítéseket fektetett a két nem közigazgatási jogalany között fennálló másodlagos (*secundär*) közigazgatási

¹⁷⁶ TOMCSÁNYI (1926): *i. m.*, 6.

¹⁷⁷ TOMCSÁNYI MÓRIC (1916): *Jogerő a közigazgatási jogban*. Budapest, Franklin Társulat. 50. o., 1. lábjegyzet.

¹⁷⁸ TAMÁS (2010): *i. m.*, 453. o., 60. lábjegyzet.

jogviszony fogalmának meghonosítására, ebben a könyvben megmaradunk annál a szűkebb felfogásnál, melynek lényege, hogy a közigazgatási jogviszony legfontosabb sajátossága az, hogy a jogviszony alanyai közül legalább az egyik mindig közigazgatási szerv, vagyis az állam hatalmát megtestesítő, állami közhatalom (impérium) gyakorlására feljogosított, közigazgatási feladat ellátásával, hatáskör gyakorlásával megbízott szerv, amely ezt a hatalmi helyzetet, **hatásköri főlényt** a jogviszony másik (a nem közigazgatási szerv) alanya felett általában érvényesítheti is. Ez nem azt jelenti, hogy érvényesíti, hanem azt, hogy érvényesítésének elvi és jogi lehetősége fennáll.¹⁷⁹

Mivel a közigazgatási szerv **a jogviszonyban is az állam nevében** jár el, és ehhez az állami hatalom sajátosságait jelentő parancsolási és állami kényszeralkalmazási jog birtokosa, a *tipikus közigazgatási jogviszonyt* (Madarász Tibor kategóriája nyomán) szuprematív jogviszonynak is nevezzük. (Ezt a kifejezést Madarász a *szupremáció* szóból eredezteti, amely fennhatóságot, felsőséget, hatalmat jelent.) A közigazgatási jogviszonyok ennek az impériumnak a jelenléte miatt a *közjogi jogviszonyok* kategóriájába tartoznak. E jogviszonycsalád ellentéte a magánjogi jogviszonyok családja (a polgári jogi, a családi jogi, a gazdasági munkajogi és részben a társasági jogi viszonyok), amelyekre ezzel szemben a jogviszony alanyainak mellérendeltsége, tehát az impérium hiánya jellemző. Ez így van akkor is, ha valamely polgári jogi jogviszonyban az egyik jogalany állami (közigazgatási szerv) szerv. Az állami szerv ugyanis a polgári jogi jogviszonyban alapesetben nem testesíti meg az államot, és nem gyakorolja az állami hatalmat. Az elhatárolás alapját tehát az *impérium* (állami közhatalom) *igénybevételének, jogviszonyon belüli alkalmazhatóságának* hiányában jelölhetjük meg. (Furcsa szóval: az impérium „megtestesíthetőségének” hiányában.)

Mindezek – mint jeleztük – csak a közigazgatási jogviszonyok fő típusára (az impérium gyakorlásával összefüggő viszonyokra)

¹⁷⁹ TOMCSÁNYI MÓRIC (1912): *A közigazgatási jogviszony*. Budapest, saját kiadás.

jellemzők. Emellett lehetnek és vannak olyan közigazgatási szerződéseken vagy megállapodásokon nyugvó, azok következtében létrejövő *mellérendeltségi* jogviszonyok vagy *együttműködési* (kooperációs) jogviszonyok, melyekben a felek között nem jelenik meg ez a fajta szupremáció. Ezekon kívül mutatható ki még a szintén nem az impérium birtokában végzett közigazgatási tevékenységnek (feladat- és hatáskör gyakorlásnak) jogi keretet adó, harmadik típusú jogviszony, melyet Tomcsányi *másodlagos* közigazgatási jogviszonynak nevezett. Ez utóbbi olyan jogviszony, amelyben a közigazgatási szerv nem is szerepel jogalanyként, de valamely közigazgatási feladat megvalósításával függ össze, ahhoz kapcsolódik. (Erről a jogalanyok körében még lesz szó.)

6.3. A jogképesség, jogalanyok, tartalom

A tipikus (*szuprematív*) közigazgatási jogviszony egyik alanya mindig közigazgatási szerv. Ez részben a szerv feladatkörével függ össze, illetve a feladataihoz kapcsolódó hatáskörével, hiszen a jogviszonyon belüli pozíciójának alapja, hogy olyan jogkör birtokosa, amely gyakorlása a másik jogalanyt érinti, s ez a jogviszony a *feladatkör* ellátása, a *hatáskör* gyakorlása, vagyis a közigazgatási *tevékenység* végzése során, e tevékenység érdekében jön létre. Minthogy ebben a közigazgatási szerv tevékenyen részt vesz, e jogviszony a közigazgatási szerv **jogalanyisága nélkül általában nem képzelhető** el. Kivételesen jogszabály nem közigazgatási szervet is közigazgatási jogkörrel (általában hatósági jogkörrel) ruházhat fel. Közigazgatási jogkört gyakorolhatnak és ilyen formában a közigazgatási jogviszony egyik alanyának pozíciójában működhetnek az állami munkaszervezetek, vagyis az intézetek is, melyeket alapvetően szolgáltatásnyújtás céljából hoznak létre: bizonyos múzeumok, könyvtárak és egészségügyi intézmények.

Ez alapján nyilvánvaló, hogy a jogviszony alanyaival összefüggésben meg kell említeni a **jogképesség** kérdését is. A jogképesség a közigazgatási jogban azt jelenti, hogy valamely személy vagy szervezet közigazgatási jogok és kötelezettségek címzettje lehet, illetőleg közigazgatási jogviszonyok alanya lehet. A közigazgatási szervek jogképességét, más szóval **közigazgatási jogi jogalanyiságát** a hatásköri és az illetékességi szabályokkal állapítják meg, vagyis az a szerv rendelkezik jogképességgel, mely legalább egy hatásköri jogtétel vonatkozási alanya, és meghatározható az államterületté az a része, melyen ezt a hatáskörét gyakorolhatja (az illetékességi területe). A másik jogalany pozíciójában lévő személy, illetőleg szervezet jogképességét a jogszabályok a szervei és a személyi hatályukra vonatkozó rendelkezésekkel határozzák meg. A leggyakoribb közigazgatási jogviszonyokban, a hatósági eljárási jogviszonyokban a jogképességet ügyfélképességnek nevezük, a jogviszony másik jogalanyának, a közigazgatási hatóságnak a jogképességét pedig hatósági jogkörként határozhatjuk meg.

A közigazgatási jog kivételképpen olyan viszonyokat is szabályozási körébe von, amelyekben egymással mellérendeltségi helyzetben lévő jogalanyok: részben jogi személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek, részben természetes személyek kerülnek egymással kapcsolatba, és e viszonyt rendezi a közigazgatási jog. Ezekben a közigazgatási jog által szabályozott viszonyokban tehát – *atipikus közigazgatási jogviszonyként* – mindkét jogalany pozíciójából hiányozhat akár a közigazgatási szerv. (Ezek a jogviszonyok impérium közvetlen jelenléte nélküli, *nem szuprematív* jogviszonyok.)

Az *elvi absztrakció* szintjén a jogviszony tartalmán a jogtudomány a jogalanyok jogainak és kötelezettségeinek összességét érti. A közigazgatási jogviszony tartalmát jelentő jogok és kötelezettségek a jogviszonyok nagy többségénél a jogszabályokból erednek. Jogszabályok állapítják meg tehát, hogy az egymással kapcsolatban álló jogalanyok egymással szemben milyen jogokat gyakorolhatnak, és milyen kötelezettségeket teljesíthetnek. Van néhány jogviszony, amelyben

a jogviszony tartalmának kialakításában egyedi közigazgatási aktusnak is szerepe van, tehát egyedi aktusban határozza meg a jogviszony egyik alanya a jogviszony másik alanyának jogait vagy éppen a kötelezettségeit. A tipikusnak számító jogviszonyban az impériumot gyakorló közigazgatási szervvel kapcsolatban álló másik jogalany (személy vagy szervezet) a maga aktusával általában nem alakíthatja a jogviszony tartalmát. Ez is komoly különbség a magánjogi jogviszonyokhoz képest.

6.4. A közigazgatási jogviszony létrejötte és változásai – jogi tények

Azokat a tényeket, melyek egy jogviszony létrejöveteléhez, megszűnéséhez vagy tartalmának és egyéb lényeges jellemzőjének megváltozásához vezethetnek, a jogtudomány jogi tényeknek nevezi. A jogi tény tehát a jogviszonyt keletkeztető, megszüntető vagy módosító tény, amelyet ezzel a hatással a közigazgatási jogban mindig jogszábály ruház fel. A jogi tények elméletének a polgári jogban kidolgozott tételei a közigazgatási jog körében csak **korrekciókkal** fogadhatók el érvényesként.

A közigazgatási jogviszonyt keletkeztető tények fajtái szűkebb körben állapíthatók meg, mint a polgári jogviszonyt keletkeztető, módosító, keletkeztető jogi tények. A közigazgatási jogban – Madarász Tiboréval egyező felfogásunk szerint – jogi tény lényegében csak emberi magatartás lehet. Az emberi magatartásokon belül a legnagyobb jelentősége az állami szervek aktusainak van, kisebb jelentőségűek a másik pozícióban lévő jogalany cselekményei. Ez utóbbiakkal kapcsolatban két álláspont foglalható el. Az egyik, hogy ezek (tehát a nem a szervnek betudható emberi magatartások) szűkebb körben, a hatósági jogviszonyokban rendelkeznek olyan joggal, hogy jogviszonyt keletkeztető ténynek minősülő cselekményt (aktust) jelentenek, de ekkor is csak legfeljebb eljárási jogviszonyt keletkeztethetnek.

(Mint például az ügyfelek kérelmei a hatósági eljárásban.) Egy másik felfogás szerint ilyen esetben sem a kérelem hozza létre az eljárási jogviszonyt, hanem az, hogy a kérelem alapján azt a hatóság elindítja. Mi ezt a felfogást képviseljük, ekkor tehát a nem hatósági ügyfél emberi magatartása nem jogviszony keletkeztető jogi tény, hanem a jogviszonyt keletkeztető jogi tény kiváltó oka.

Közigazgatási jogviszony nemcsak a hatósági tevékenység keretében jön létre, hanem a szervezeti igazgatásban fennálló szervezeti viszonyok is jogviszonyok, e jogviszonyok keletkezésében többféle állami szerv aktusának lehet szerepe. Lehet jogi tény az Országgyűlés vagy a helyi képviselő-testület (mint népképviselői szervek) aktusa is, amelyekkel közigazgatási szervek és a közigazgatási szervek által irányított vagy felügyelt valamely szervtípus között hoznak létre vagy szüntetik meg közigazgatási jogviszonyt. Bírósági aktus is lehet jogi tény, nevezetesen közigazgatási jogviszonyt megszüntető (esetleg újból keletkeztető vagy helyreállító) hatással. Összefoglalóan megállapíthatjuk tehát, hogy az állami szerveknek mind a konkrét, mind a normatív aktusai elméletileg közigazgatási jogi tények lehetnek.

Más nézetekkel (Berényi Sándor, Ficzer Lajos) ellentétben azt állapíthatjuk meg, hogy az események, történések (például a születés és a halál) önmagukban nem lehetnek jogi tények, mert a hozzájuk kapcsolódó közigazgatási jogviszonyt állami aktusok vagy ügyféli kezdeményezések hozzák létre. Ugyancsak nem lehet önmagában a jogellenes magatartás sem jogi tény. (A jogellenes magatartások milliósámra felfedtetlenek például a közlekedésben, ennek folytán nem is jönnek létre jogviszonyok.) A jogellenes magatartást feltáró és a jogellenes magatartásért a szankciót kiszabó közigazgatási szerv aktusa hozza majd létre a jogviszonyt a jogsértő és a közigazgatási szerv között. Az emberi magatartás, a közigazgatás nevében és jogalanyiságán belül cselekvő tisztviselő magatartása, mint egyedüli jogi tény megítélését relativizálja, vagy akár meg is **változtatja** a közigazgatási feladatellátás és hatáskörgyakorlás **digitalizációja** vagy elektronizálása. Jogi helyzet

módosítása, eljárási vagy más jogviszony létrejötte, megváltozása számos esetben valósul meg ma már **számítógépes** algoritmusok alapján működő informatikai rendszerek „tevékenységének” eredményeként úgy, hogy az aktust, a jogi tényt nem is testesíti meg papír alapú határozat, vagy ha mégis, azon az aláírás és a hivatalt megszemélyesítő bélyegzés már emberi magatartás közbejötté nélkül jelenik meg. Mondhatjuk persze, hogy a rendszereket emberi magatartások szervezett sorozata alakítja ki, az informatikai alkalmazásokat és azok komplex szisztémáját emberek felügyelik, de a konkrét jogviszony vagy aktus szintjén a konkrét és közvetlen emberi magatartás hiányzik. (A közigazgatási működés digitalizációjának részleteivel a tankönyvsorozat 10. kötetében foglalkozunk.)

6.5. A közigazgatási jogviszonyok csoportosítása

A közigazgatási jogban sincs egyetlen egységes jogviszonytípus, az az aktusokhoz és a tevékenységfajtákhoz hasonlóan tartalmi jegyek alapján egymástól eltérő kategóriákra bontható. Maga a Kp. is több különböző jogviszonytípust említ a már ismertetett szabályokon túlmenően. Így a törvény fogalmai szerint általában a jogviszonyon vagy a közigazgatási jogviszonyon túl beszélhetünk vezetési, irányítási, szakmai irányítási jogviszonyról, közszolgálati jogviszonyról, szerződéses jogviszonyról. Nem lehet azonban kizárni, hogy a bírói gyakorlat rövid idő alatt kialakít egy általános „közigazgatási jogviszony”-fogalmat. A továbbiakban a legfontosabb osztályozási alapok figyelembevételével nevesítjük a közigazgatási jogviszony **jellegzetes típusait**.

1. A közigazgatási szerv – mint jogalany – által, a jogviszony keretében gyakorolt hatalom mértéke szerint (miképp az már az előbbiekből kiderült) kétféle jogviszonytípust különböztethetünk meg: az egyik a **szuprematív** (felsőbbbségi) jogviszony, és a másik a mellérendeltségi jogviszony. Szuprematív jogviszonyról akkor beszélünk,

ha a jogviszony egyik alanya közigazgatási szerv (vagy helyette quasi közigazgatási szerv), és ez a szerv a jogviszonyban, impérium birto-
kában lép fel a másik jogalany tekintetében. Ezeket a jogviszonyokat,
amelyekben tehát a közigazgatási szervek a közhatalom megtestesítő-
iként járnak el, a közigazgatási tevékenység fő fajtái szerint további két
nagy csoportra oszthatjuk. Az egyiküket a szervezeti igazgatáson belüli
hierarchikus (alá-fölé rendeltségi vagy másként irányítási, ide értve
az államigazgatási szervek felügyeletet is) jogviszonyok adják. A másik
nagy csoportot pedig a szervezeti igazgatás során létrejövő, de hierar-
chiát nélkülöző jogviszonyok alkotják, ezek közé soroljuk a különböző
törvényességi felügyeletet ellátó közigazgatási szervek és a felügyelt
szervek közti jogviszonyokat is ugyanúgy, mint például a hatósági el-
lenőrzést végző közigazgatási szervek (azok dolgozói) és az ellenőrzött
közötti jogviszonyokat is. A szervezeten kívüli és így nem hierarchikus,
vagyis szervezeti értelemben vett alá-fölé rendeltség nélküli jogviszo-
nyok legfontosabb típusát a hatósági jogviszonyok adják.

2. A közigazgatási jogviszony másik típusát – miként ugyancsak
erről már szó volt – a **mellérendeltségi** jogviszonyok alkotják. Ide tar-
toznak a közigazgatási szerződéses jogviszonyok, tehát a közigazgatási
szerződések és a megállapodások kapcsán közigazgatási szervek közötti
vagy közigazgatási szervek és egyéb szervek közötti jogviszonyok,
amelyekben azonban egyik közigazgatási szerv sem gyakorol állami
hatalmat a másik felett.

Ugyancsak ide tartoznak a **kooperációs** (együttműködési) jog-
viszonyok, amelyek szintén zömmel közigazgatási szervek közötti
kapcsolatot jelentenek, anélkül azonban, hogy bármelyik jogalanyuk
kiemelt pozíciója, hatalma lenne a másik felett.

Végül ide tartozhatnak azok a jogviszonyok, amelyekben a közigaz-
gatási szervek nem is szerepelnek jogalanyként, hanem vagy a termé-
szetes személyek közötti, de a közigazgatási jog által szabályozott jogvi-
szonyok, vagy olyan jogviszonyok, amelyekben jogalanyként valamely
szervezet és a vele kapcsolatban álló természetes személyek vagy esetleg

egyéb szervezetek szerepelnek. (Például az intézet és az intézeti szolgáltatást igénybe vevők közötti kapcsolat, vagy a vállalaton belüli belső vezető szerv és a dolgozók közötti, vagy a belső vezető szerv és egyéb belső vezetői egységek közötti jogviszonyok.) Ezek között alá-fölé rendeltségi jogviszonyok is lehetnek (a szervezeteken belül), de itt a fölrendelt szerv nem közigazgatási szerv, hanem a szervezet belső igazgatási szerve.

A **szerveken belüli** jogviszonyok jogi szabályozásában a jogszabályok, a jogi normák jogági besorolása a jogtudománynak idáig meglehetősen elhanyagolt területe volt. Kétféle nézet található meg a szakirodalomban. Az egyik nézet szerint a szervezeteken belüli kapcsolatok – akkor is, ha az egyik jogalany valamelyik testület és a másik jogalany természetes személy – a munkajog által szabályozott viszonyoknak tekinthetők, s ennek megfelelően ezek a viszonyok munkaviszonyok. A másik felfogás szerint erről nem lehet beszélni akkor, ha a belső vezető szerv hatáskörét közigazgatási jogi normák határozzák meg, mert akkor a belső vezető szervek és a dolgozók között speciális közigazgatási jogviszony jön létre. (Ez azért speciális, mert egyrészt nincs jogalanyként közigazgatási szerv a jogviszonyban, másrészt ugyan hatalmat gyakorol a vezető szerv a másik jogalany felett, ez azonban nem állami közhatalom.)

Még szembetűnőbb ez a speciális jogviszony az intézeti típusú szerveknél (például az egyetem vezetői, vezető szerveik és az egyetemi hallgatók, a kórház szervei és a kórházban ápoltak, továbbá a szociális otthon szervei és az ott gondozottak közötti jogviszonyok) esetében. Ezeket a kapcsolatokat ugyanis semmiképpen sem lehet munkaviszonynak minősíteni (minthogy munkavégzésről szó sincs). E viszonyok minősítését illetően is két felfogás olvasható a szakirodalomban. Az egyik az ilyen jogviszonyokat is közigazgatási jogviszonynak tekinti. (Azzal a lényeges megjegyzéssel, hogy ezekben nincs közigazgatási szerv és nincs impériumgyakorlás.) A másik nézet – tulajdonképpen kitér a jogági állásfoglalás kötelezettsége elől, s ennek megfelelően – az utóbbiakat például intézeti jogviszonyoknak minősíti.

Erős érvek szólnak amellett, hogy – szakítva a merev jogági kategorizálással – az ilyen szervezeteken belüli viszonyokat sajátos jogviszonytípusként, nevezetesen belső igazgatási jogviszonyként kezeljük. (Ezzel természetesen még nem tértünk ki az elől a feladat elől, hogy most már azokat a jogszabályi rendelkezéseket, amelyek a belső igazgatási viszonyokat rendezik, milyen jogágba soroljuk. Azt lehet mondani, hogy ezeket vagy a közigazgatási jogba lehet sorolni mint ennek a jogágnak egy sajátos jogterületét adó jogszabályokat, vagy egyszerűen szakítunk a hagyományos jogági felfogással, és mint a belső igazgatást szabályozó jogszabályok együttesét nevesítjük valamiféle olyan elnevezéssel, hogy „belső igazgatási jog” (vagy „szervezeti jog”).

6.6. A mellérendeltségi jogviszonyok – közigazgatási szerződések

A mellérendeltségi alapon létesített közigazgatási jogviszonyokról a következő tételek érdemelnek kiemelését. A modern közigazgatás egyre gyakrabban nyúl a közigazgatási szerződés intézményéhez (eszközéhez) részben a közigazgatási együttműködés körében, részben a közigazgatás hatékonyságának növelése miatt. Mindez szélesebb körben érvényesülő társadalmi jellemzők részeként tapasztalható, amennyiben a posztmodernitás fontos jellemzője nemcsak a társadalmi, kulturális vagy politikai folyamatok, hanem a *hatalomgyakorlás kontraktualizálódása* is.

Ezek a kontraktualizált (szerződéses, megállapodási formában megjelenő) aktusok igen sokfélék, aktusként már értékeltük őket az előző fejezetekben. A gyorsan változó és terebélyesedő közigazgatási anyagi jog gyakran, de minden átgondolás, elméleti alap nélkül alkalmazza a közigazgatási szerződés (megállapodás) intézményét. Oldalakat tölthetnék meg csak az ide vonatkozó törvényi, rendeleti szabályok ismertetésével.

A közigazgatási szerződések keretében a közigazgatás általában sem közhatalommal, sem más jellegű igazgatási hatalommal nem lép(het) fel a szerződés keretében létrejött közigazgatási jogviszonyban szereplő jogalanyokkal szemben, a jogalanyok közötti kapcsolat alapja az érdekek kölcsönös egyeztetése, egyfajta speciális mellérendeltségi, együttműködési viszonyrendszer. A megállapodás alapja pedig a szolgáltatás és ellenszolgáltatás viszonylagos egyensúlya vagy legalábbis egybevetetősége.

6.6.1. Általában

A közigazgatási szerződésekre – talán nem meglepő módon – a közigazgatási jogban nincsen általánosan elfogadott definíció, nagy a *fogalmi bizonytalanság*. Ennek fő okai abban találhatók meg, hogy egyfelől a közigazgatási szerződések dogmatikai (szabályozásai) alapszerkezete is kidolgozatlan, másfelől teljesen hiányzik az *átfogó* tételes jogi szabályozás, harmadrészt a jogtudomány, jogdogmatika még az ide vehető szerződések tipológiájával is adós. Nagyjából annyit tudunk, hogy a modern közigazgatásban egyre szélesedő mértékben jelennek meg együttműködésre épülő döntési folyamatok és helyzetek, valamint az ezt leképező jogintézmények. Ezek közé sorolhatjuk az együttes jogalkotói hatáskör egyre elterjedtebb alkalmazását, egyedi ügyek területén pedig a szakhatósági közreműködést is, melyek alapvetően a döntési hatáskörök megosztásán alapulnak.

A szerződéses jogviszonyokra hasonlítanak viszont a pénzügyi, számviteli gazdálkodási fegyelem vagy működés eszközeiként szabályozott „pszeudoszerződések” vagy más néven a teljesítési megállapodások, melyekkel az államháztartási jog bővelkedik. Ezek gyakran jogi hatással nem vagy csak csekély mértékben bírnak. A *valódi jogi hatással* bíró közigazgatási szerződések minősítése akkor könnyű, ha azt a jogszabály *ex lege* annak minősíti. Ha a helyzet nem ennyire szerencsés, akkor a szerződő jogalanyok, a szerződéses kikötések jellege

és a szerződés tartalma segít a besorolásban. Ennek eredményeként olyan jogügyletek vonhatóak ebbe a körbe, melyeknél a jogügyleti jelleg mellett a közjogi szabályozottság dominál, amely dominancia vagy valamely közfeladat ellátása miatt, közcél megvalósítása érdekében vagy a jogviszonyban szereplő közigazgatási szerv sajátos előjogai miatt mutatható ki. Különösen kidomborodik a közjogi jelleg, ha két közigazgatási szerv áll egymással szerződéses, megállapodási jogviszonyban, és nem az említett teljesítési megállapodásokról van szó.

A tételes jog néhány intézményére irányítva a figyelmet, vegyük először a rendőrségi törvényt. Ennek III. fejezete szabályozza a helyi önkormányzatok és a rendőrség közötti együttműködés formáit. A 9. § (1) bekezdése szabályozza a két közigazgatási szerv közötti megállapodás kérdéseit. E szerint a települési önkormányzat szerződést köthet a közigazgatási illetékességi területén működő rendőrkapitányság vezetőjével, különösen a helyi közbiztonságot érintő feladatok ellátása, a Rendőrség és az önkormányzati szervek tevékenységének összehangolása, valamint az illetékességi területén működő rendőri szerv létesítésének, bővítésének és fejlesztésének elősegítése érdekében.

A szerződés megkötésétől a Rendőrség elzárkózhat, ha az jogszába sért vagy ellentétes a felettes rendőri szerv vezetőjének rendelkezésével, illetve ha annak pénzügyi, anyagi fedezete nem biztosított vagy tartalma szakmailag megalapozatlan. Ez a szerződés tehát teljes mértékben közjogi tartalommal bír, kötelező közfeladatok összehangolt ellátását szolgálja. Nem nyilatkozik a törvény arról, hogy milyen szerződéstípusba sorolható be, ugyanakkor a bírói jogvédelem tekintetében veszélyes szabályt tartalmaz, amennyiben leszögezi: a szerződésben vállalt kötelezettség teljesítésének elmaradása esetén az önkormányzat a felettes rendőri szervhez fordulhat. Nem tudni, hogy ez a bírói út kizárását jelenti-e, de azt is jelentheti, tekintettel arra, hogy nem polgári jogi megállapodás teljesítéséről van szó, így a Ptk., Pp. általános szabályai nem alkalmazhatóak aggálytalanul.

6.6.2. Önkormányzatoknál

Az önkormányzati rendszer is bővelkedik szerződéses, megállapodásos jogintézményekben a kötelező önkormányzati feladatellátás kapcsán. Elegendő a társulási megállapodásokra utalni, vagy megemlíteni a fővárosi és fővárosi kerületi önkormányzatok közötti intézmények és feladatok átvételéről köthető vagy az önkormányzat és az állam között állami feladatok átvételéről köthető megállapodásokat, melyekhez hasonlóan köthetnek a megyei és a megyében működő települési önkormányzatok is. Ezek közigazgatási jellege vitathatatlan, mert mind a jogalanyok, mind a jogviszony tárgya, mind a speciális eljárási mód, mind a speciális *jogalakító hatalmasságok*, melyek egyik-másik felet megilletik, közigazgatási természetűek.

A megállapodások jogági besorolásával kapcsolatban nem ritkák az értelmezési zavarok. Előfordul, hogy tisztán közigazgatási tartalmú jogviszonyt normál polgári jogi megállapodásként értelmez a bíróság, tekintet nélkül a szerződés kifejezett közigazgatási jogi tartalmára.

Egyébként található példa arra is, hogy maga a jogszabály sorolja be a tisztán közigazgatási tartalmú szerződést valamely polgári jogi szerződés hatálya alá, amely megoldás különösen jól mutatja a közigazgatási szerződési jog általános és különös szabályai iránti szükségességet. Példaként hozzuk a *köznevelési szerződést* (a korábbi szabályozás szerint: *közoktatási megállapodás*) intézményét. Ennek lényege, hogy valamely intézményfenntartó és a feladat ellátásáért felelős helyi önkormányzat között írásbeli szerződés jön létre, melynek keretei között az adott nevelési-oktatási intézmény részt vehet az e törvényben meghatározott (kötelező) önkormányzati feladatok megvalósításában.

A törvény szerint a köznevelési szerződés tartalmát a felek szabadon állapítják meg, ugyanakkor a lényeges tartalmát maga a törvény adja meg azzal, hogy kiköti: a szerződésnek tartalmaznia kell a köznevelési alapfeladatokat; a felvehető, ellátandó gyermekek, tanulók számát; az óvodai nevelési feladatokban, illetve a tankötelezettség teljesítésével

és az iskolai neveléssel-oktatással összefüggő feladatokban való részvétel, a fenntartó által a feladatellátáshoz igénybe vehető forrásokat, továbbá azokat a szolgáltatásokat, amelyek a megállapodás alapján a gyermekek, tanulók, szülők részére ingyenessé válnak, illetőleg amelyeket térítési díjért vehetnek igénybe, végül a pedagógiai-szakmai szolgáltatások esetén az állami közfeladat-ellátásban történő részvétel keretében ingyenesen nyújtott szolgáltatásokat és az ellátási körzetet. *Az öt évre köthető köznevelési szerződésre egyebekben a Polgári Törvénykönyvnek a megbízásra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.*

6.6.3. A hatósági szerződések

A hatósági szerződés a közigazgatási szerződések sajátos és 2005-ben az akkor új eljárási törvényben (Ket.) tételezett típusa. Annyiban **sajátos típus**, hogy míg a közigazgatási szerződés alapvetően nem tartozik a közigazgatás **hatósági** tevékenységének körébe, addig a hatósági szerződés a hatósági eljárási jogviszony keretében szabályozott, hatósági tevékenységnek minősíthető. A Ket. helyébe lépő Ákr. szintén ismeri ezt a jogviszonytípust, a 92. § szerint 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.

Miközben a közigazgatási szerződések keretében a közigazgatás nem rendelkezik sem közhatalommal, sem más jellegű igazgatási hatalommal, a hatósági szerződés keretében azonban a hatóság egyfajta, **sajátos közhatalmi pozícióban áll**, hiszen a Ket.-ben és az Ákr.-ben kialakított szabályozás alapján a hatósági szerződés tehát a hatósági **határozathozatal alternatívája**. A szerződés jogintézménye szempontjából azonban a hatósági szerződés keretében is a közigazgatási szerződésekre jellemző mellérendeltségi, együttműködési viszony érvényesül a felek (a hatóság és az ügyfél/ügyfelek) között.

A hatósági szerződés jogintézményében a közhatalom és a mellérendeltségi viszony elemei sajátosan keverednek. Hatósági szerződés érvényesen abban az esetben köthető, ha jogszabály kifejezetten lehetővé teszi elsőfokú eljárásban (tehát a hatóság elsőfokon jár el), a hatósági szerződés megkötésére a hatóság hatáskörrel és illetékességgel rendelkezik (a hatáskör és illetékesség alapja az a hatósági ügy, amelyben a határozathozatal helyett a szerződést megkötik), az ügyfél egyetért a szerződés megkötésével és tartalmával (tehát a hatóság nem egyoldalúan dönt), a szerződés tartalma szempontjából, a hatósági ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében kötik meg a felek (formai szempontból) írásban.

A hatósági szerződés alanyai: a hatósági ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási szerv (hatóság) és a hatósági ügyben résztvevő ügyfél vagy ügyfelek. A hatósági szerződés alanyai közötti viszonyrendszerben a hatóság egyfajta speciális közhatalmi pozícióval rendelkezik a hatósági ügy tartalma alapján, a felek ugyanis a hatósági szerződést a határozathozatal helyett köthetik meg. A speciális közhatalmi helyzet tehát azt jelenti a hatóság oldalán, hogy amennyiben az ügyfél nem fogadja el a szerződés tartalmát, akkor a hatóság határozatot hoz, míg ha az ügyfél nem teljesíti a szerződéses kötelezettségeit, a hatóság intézkedik a szerződésszegés szerződésben vállalt jogkövetkezményének kikényszerítése iránt, és ha szükséges, megindítja a végrehajtást. A hatósági szerződésben a felek helyzetére azonban a mellérendeltségi, együttműködési viszony is jellemző, amelyet a kölcsönösség és a kölcsönös érdekek határoznak meg, azaz akaratnyilatkozatuk egybehangzó, egyenlő jelentőségű.

6.7. Anyagi és eljárási jogviszonyok

A jogviszony fogalmának meghatározásakor definíciónk lényege az volt, hogy a jogalanyok közötti kapcsolat attól lesz jogviszony, hogy a kapcsó-

latot a jog szabályozza. Most már attól függően, hogy milyen funkciójú jogi normák töltik be e szabályozás szerepét, kétféle jogviszonyt lehet megkülönböztetni. Az egyik az **anyagi** jogviszony, a másik az **eljárási** jogviszony. Anyagi jogviszonyról akkor beszélünk, ha a jogviszony elemeit, alanyainak jogképességét, a jogi normák tartalmát, a jogviszony keletkezését, módosulását, megszűnését anyagi jogszabály vagy legalábbis anyagi jogi normákból álló szabályozási egység vagy egységek rendezik. Eljárási jogviszonyról viszont akkor beszélhetünk, ha a jogviszony imént felsorolt elemeit eljárási jogi normákból álló szabályozási egységek rendezik.

Ennek kapcsán választ kell adnunk arra a kérdésre, hogy mit szabályoz a jogi norma (pontosabban a szabályozási egység) a jogviszonyban. Mindenekelőtt szabályozza a jogviszony tartalmát, tehát a jogi norma jellegétől függően vagy az anyagi jogi normák, vagy az eljárásjogi normák szabják meg a jogviszony alanyainak a jogait és a kötelességeit. Ezen kívül a jogviszonyban szereplő jogalanyok jogképességéről is a jogi normák, a jogszabályok rendelkeznek, vagyis a jogszabályban található meg az arra vonatkozó rendelkezés, hogy adott jogviszonytípusnak kik, illetőleg mik a jogalanyai a jogviszony mindkét alanyi pozíciójában. Azonkívül a jogszabályok határozzák meg – hozzátéve, hogy nem minden jogviszony esetében – a jogviszony keletkezésének és megszűnésének, illetőleg módosításának a feltételeit, vagy másként: a jogszabályok rendezik a jogi tényeket is. A jogviszony és a jogszabályok összefüggésére nézve a legfontosabb megállapítás az, hogy a jogviszonyra vonatkozó szabályozás lényege a jogalanyok jogainak, kötelességeinek, vagyis annak a magatartásnak a szabályozása, amelyet a jogviszonyban a jogalanyoknak tanúsítaniuk kell.

Ha összevetjük az előző alfejezetekben adott osztályozást a jogviszonyok most tárgyalt kategóriáival, a következőket állapíthatjuk meg:

1. A közigazgatási szerződések – ide értve a hatósági szerződést is – anyagi jogviszonyok.
2. A szervezeti igazgatás során csak anyagi jogviszonyok jönnek létre, mégpedig akkor, amikor a szervet létrehozzák, illetőleg

valamely közigazgatási szerv irányítása, felügyelete vagy törvényességi ellenőrzése alá helyezik. Eljárási jogviszonyok az egyes törvényességi felügyeleti vagy törvényességi ellenőrzési jogkörök gyakorlása során jöhetnek létre.

3. Az együttműködési jogviszonyok lehetnek anyagi jogviszonyok is, de igen gyakran eljárás jogviszonyok.
4. A hatósági tevékenységben (általában a szervezeten kívüli igazgatásban) egyaránt létrejönnek eljárás jogviszonyok és anyagi jogviszonyok is. A hatósági jogviszonyok esetén fontos, hogy a hatósági érdemi aktusok igen jelentős része (talán nem túlzás azt állítani, hogy többsége) anyagi jogviszonyt nem hoz létre. Ilyenkor tehát az aktus megszületését megelőzően csak eljárás jogviszony jön létre.

6.8. A jogviszonyok időbeli tartóssága

Időtartamuk szerint a jogviszonyok állandó, tartós, folyamatos jogviszonyok vagy esetiek és időlegesek. Az állandó, tartós, folyamatos jogviszonyokra az jellemző, hogy a jogalanyok között a valóságban olyan kapcsolat áll fenn, amely viszonylag hosszabb idejű, amelyet tehát a tartósság igényével hoztak létre, és amelyben a jogalanyok egymással folyamatos, rendszeres érintkezésben állnak, tehát olyan cselekményeket végeznek, amelyek a másik jogalanyt érintik. Az irányító szerv például rendszeresen végez irányítási cselekményeket (utasítást ad, ellenőrzést végez, jelentést kér, stb.), a másik jogalany, az irányított pedig rendszeresen teljesíti az utasításokat, túri az ellenőrzési cselekményeket, jelentést készít, különböző felterjesztésekkel fordul a felettes szervekhez, stb.

Jórészt ilyen állandó, tartós, folyamatos jogviszonyok minde nélkülött a hierarchikus jogviszonyok, tehát az irányítási jogviszonyok. Ugyancsak ilyen tartós, folyamatos jogviszonyok jönnek létre

a hatósági tevékenység keretében, a törvényességi felügyelet gyakorlása során a felügyeletet gyakorló szerv és a felügyelt között (felügyeleti jogviszonyok). Ugyancsak tartós kapcsolatot jelent bizonyos hatósági ügyfajtákban a hatóság és az ügyfél közötti jogviszony (például a hatósági ellenőrzés során jönnek létre ilyen tartós jogviszonyok). Tartós jogviszonyok a szervezeteken belüli igazgatási kapcsolatok révén kialakuló jogviszonyok, továbbá a közigazgatási szerződések jogi keretétől szolgáló jogviszonyok is.

Az előbbi típussal szemben egészen más jellegűek az eseti, időleges jogviszonyok. Ezek akkor jönnek létre, ha az egyik jogalany esetében megvalósulnak azok a feltételek, amelyekhez a jogszabály valamely közigazgatási szerv cselekvését írja elő vagy teszi lehetővé. Viszont rendszerint (a jogszabály által előírányzott cél megvalósulása esetén) rövid időn belül meg is szűnnek. Eseti, időleges (tehát rövid időre szóló) jogviszonyok elsősorban a hatósági eljárási jogviszonyok. Ezek a jogviszonyok azért jönnek létre, hogy akár az ügyfél kezdeményezésére, akár a hivatalból kezdeményezett ügyekben megszülessék az érdemi cselekmény, (általában az érdemi) döntés tartamú hatósági határozat.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- BAER, Susanne (2006): Verwaltungsaufgaben. In HOFMANN-RIEM, Wolfgang – SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard – VOSSKUHLE, Andreas Hrsg.: *Grundlagen des Verwaltungsrechts* I. München, C. H. Beck. 717–759.
- BALÁZS István (2015): A közigazgatás funkcióinak, feladat- és hatáskörének fogalmi elemei. In ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész* I. BALÁZS István. szerk. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 15–34.
- BARACZKA Róbertné – BERÉNYI Sándor – IVANCSICS Imre – SZAMEL Lajos (1980): *Magyar államigazgatási jog*. Budapest, BM.
- BÁGER Gusztáv szerk. (2007): *A köz- és magánszféra együttműködésével kapcsolatos nemzetközi és hazai tapasztalatok*. Budapest, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet.
- BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos (1978): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Tankönyvkiadó.
- BERÉNYI Sándor (1980): Az államigazgatási feladatok rendszerezése. In BARACZKA Róbertné – BERÉNYI Sándor – IVANCSICS Imre – SZAMEL Lajos: *Magyar államigazgatási jog*. Budapest, BM. 84–91.
- BERÉNYI Sándor (2005a): A közigazgatás rendeltetése, feladatai. In FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk.: *Magyar közigazgatási jog*. Budapest, Osiris. 42–50.
- BERÉNYI Sándor (2005b): A közigazgatási aktus. In FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, 297–329.
- BERÉNYI Sándor (2013): A közigazgatási aktus. In: FAZEKAS Marianna szerk.: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész* III. Budapest, Osiris. 71–114.
- BULL, Hans Peter – MEHDE, Veith (2005): *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre*. Heidelberg, C. F. Müller.
- CONCHA Győző (1877): *A közigazgatási bíráskodás az alkotmányosság és az egyéni joghoz való viszonyában*. Budapest, Athenaeum.

- CONCHA Győző (1905): Előszó. In CONCHA Győző: *Politika II. Közigazgatástan*. Budapest, Eggenberger.
- CSIZMADIA Andor – KARCSAY Sándor (1946): *Magyarország közigazgatása*. Budapest, Budapest Székesfővárosi Irodalmi és Művészeti Intézet.
- EGYED István (1947): *A magyar közigazgatás alaptanai*. Budapest, Szent István Társulat.
- EREKY István (1931): *Közigazgatási jogi jegyzetek*. Szeged, Szent István Társulat.
- EREKY István (1942): *A modern magyar közigazgatás kialakulása*. Pécs, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda Rt.
- FÁBIÁN Adrián (2004): A hatékony közigazgatás. A New Public Management és a magyar reformfolyamatok. In ÁDÁM Antal szerk.: *PhD tanulmányok I*. Pécs, PTE. 143–200.
- HOLLÓ András (1981): *A „contra legem” méltányosság az államigazgatási (hatósági) jogalkalmazásban*. Budapest, ÁSZI.
- JAKAB András (2007): *A magyar jogrendszer szerkezete*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- KALAS Tibor (2016): Az igazgatás. In BODNÁR Norbert – CZÉKMANN Zsolt – KALAS Tibor – NYITRAI Péter – TORMA András – TURKOVICS István: *Közigazgatási jog 1. Magyar közigazgatási jog. Általános rész I*. TORMA András szerk. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó. 17–19.
- KALTENBACH Jenő (1991): *Az önkormányzati felügyelet*. Szeged, Universum.
- KALTENBACH Jenő (2005): Irányítás, felügyelet és ellenőrzés. In FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Budapest, Osiris.
- KÁNTÁS Péter (2001): A mérlegelés dilemmái. *Jogelméleti Szemle*, 3. sz. Forrás: <http://jesz.ajk.elte.hu/kantas7.html> (letöltés dátuma: 2017. 09. 01.).
- KOI Gyula (2009): Szolgáltató közigazgatás. In LAMM Vanda szerk.: *Jogi lexikon*. Budapest, CompLex. 427.
- KOI Gyula (2013): *Évszázadok mezsgyéjén. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája. Zsoldos Ignác (1803–1885), Récsi Emil (1822–1864), Concha Győző (1846–1933), Magyary Zoltán (1888–1945)*. Budapest, Nemzeti Közszoigazgatási Egyetem.

- KOI Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és a közigazgatástan művelésében a kameralisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, Nemzeti Közszerzésati és Tankönyv Kiadó Zrt.
- LÖRINCZ Lajos szerk. (1997): *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Budapest, Rejtjel.
- MADARÁSZ Tibor (1971): *Városigazgatás és urbanizáció. A városigazgatási tevékenység elméleti modellje*. Budapest, KJK.
- MADARÁSZ Tibor (1987): *Közigazgatás és jog*. Budapest, KJK.
- MADARÁSZ Tibor (1990): *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- MADARÁSZ Tibor (1995) [1989]: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- MAGYARY Zoltán (1936): *A közigazgatás legfőbb vezetése szervezési szempontból*. Budapest, Székesfőváros Statisztikai Hivatala.
- MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. álmában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.
- MARTIN, Elizabeth A. – LAW, Jonathan eds. (2006): *A Dictionary of Law*. 6th Edition. Oxford, Oxford University Press.
- MARTONYI János (1967): *A diszkrecionális mérlegelés kérdései*. Szeged, Acta Juridica et Politica.
- MOLNÁR Miklós (1994): *A közigazgatás döntési szabadsága*. Budapest, KJK.
- PATYI András (2002): *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*. Budapest, Logod Bt.
- PATYI András szerk. (2007): *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárások joga*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- PETRIK Ferenc szerk. (2004): *A közigazgatási eljárás szabályai. Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-Orac.
- Recommendation Rec(2004)20 of the Committee of Ministers to member states on judicial review of administrative acts. Forrás: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805db3f4 (letöltés dátuma: 2017. 09. 01.).
- RIXER Ádám (2013): *A köz természete. Új irányok a magyar közigazgatásban és a közigazgatás-tudományban*. Budapest, Patrocinium.

- ROSS, Alf (2000): Tyu-Tyu. In VARGA Csaba – SZABÓ Miklós szerk.: *Jog és nyelv. Jofilozófiák*. BRAGYOVA András ford. Budapest, PPKE JÁK. 121–131.
- ROZSNYAI Krisztina (2010): *A közigazgatás bíráskodás Prokrusztész-ágyban*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó.
- ROZSNYAI Krisztina (2014): Társadalmi rendeltetés (funkció). A közigazgatás feladatai. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Általános rész I*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó. 24–28.
- SÁRKÖZY Tamás (2006): *Államszervezetünk potenciazavarai*. Budapest, HVG-Orac.
- SINGH, L. Mahendra P. (2001): *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Berlin–Heidelberg–New York–Barcelona–Hong Kong–London–Mailand–Paris–Tokyo, Springer.
- SZABÓ Lajos (2009): Felügyelet és ellenőrzés a közigazgatásban. *Új magyar közigazgatás*, 2. évf. 3. sz. 30–42.
- SZAMEL Katalin (2007): Közigazgatási aktustan. In GYÖRGY István – LÖVÉTEI István – LŐRINCZ Lajos – SZAMEL Katalin: *Közigazgatási jog*. LŐRINCZ Lajos szerk. Budapest, HVG-Orac. 174–195.
- SZAMEL Katalin szerk. (2008): *Közérdek és közigazgatás*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet.
- SZAMEL Lajos (1963): *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, KJK.
- SZAMEL Lajos (1980): Az államigazgatási eljárás. In BARACZKA Róbertné – BERÉNYI Sándor – IVANCSICS Imre – SZAMEL Lajos (1980): *Magyar államigazgatási jog*. Budapest, BM.
- SZAMEL Lajos (1983): Államigazgatási jogalkotásunk. In *Tanulmányok*. Ádám Antal szerk. Pécs–Zalaegerszeg, Pécsi Janus Pannonius Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara – Zala Megyei Tanács VB. 231–261.
- SZAMEL Lajos (1986): *Az államigazgatás felelősségi rendszere*. Budapest, KJK.
- SZONTAGH Vilmos (1928): *A közigazgatás szabad belátása – diszkrecionális közigazgatás. Közigazgatásjogi dogmatikai tanulmány*. Miskolc, Magyar Jövő Nyomda.
- SZONTAGH Vilmos (1948): *A közigazgatási jogtudomány tankönyve I. Jogtudományos alapvetés*. Debrecen, Debreceni Tudományegyetem.
- SZŰCS István (1976): *Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései*. Budapest, KJK.

- TAKÁCS Albert (1998): A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése.
In MEZEY Barna szerk.: *Hatalommegosztás és jogállamiság*. Budapest, Osiris.
94–149.
- TAMÁS András (1991): *Közigazgatási jog I. Előadások*. Szeged, JATE Kiadó.
- TAMÁS András (1997): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat.
- TAMÁS András (2001): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat.
- TAMÁS András (2002): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat.
- TAMÁS András (2010): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat.
- TOLDI Ferenc (1965): *Az államigazgatási rendelkezések megsemmisítése és megváltoztatása*. Budapest, KJK.
- TOLDI Ferenc (1975): Államigazgatási aktustan. In BERÉNYI Sándor – MADARÁSZ Tibor – TOLDI Ferenc: *Államigazgatási jog. Általános rész*. 308–345.
- TOMCSÁNYI Móric (1912): *A közigazgatási jogviszony*. Budapest, saját kiadás.
- TOMCSÁNYI Móric (1916): *Jogerő a közigazgatási jogban*. Budapest, Franklin Társulat.
- TOMCSÁNYI Móric (1926): *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*. Budapest, saját kiadás.
- TOMCSÁNYI Móric (1929): *Rendészet – közigazgatás – bírói jogvédelem. Székfoglaló értekezés*. Budapest, MTA.
- TORMA András (2004): A közigazgatási szervek közötti kapcsolatrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre. *Magyar közigazgatás*, 54. évf. 8. sz. 449–460.
- TORMA András (2008): Az állami, a közigazgatási és az önkormányzati feladatokról. In CSEFKÓ Ferenc szerk.: *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decanus emeritus 70. születésnapjára*. Pécs, PTE ÁJK. 153–164.
- VÁCZI Péter ford. (2011): Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (2007) 7. számú ajánlása a jó közigazgatásról. *Magyar közigazgatás (Új Folyam)*, 61. évf. 2. sz. 107–112.
- VARGA István (2007): „57. § (5) [A jogorvoslathoz való jog]” In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég. 2114–2118.
- VARGA Zs. András (2017): *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*. Budapest, Dialóg Campus.

VESZPRÉMI Bernadett (2015): A közigazgatás személyzete, a közszolgálat szabályozási rendszerei és a hatályos magyar szabályozás jellemzői. In ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Magyar közigazgatási jog. Általános rész I.* BALÁZS István szerk. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó.

WALDO, Dwight (1994): Mi a közigazgatás? In STILLMAN, Richard J. szerk: *Közigazgatás. Public Administration.* Budapest, Osiris – Századvég. 16–28.

ZABULIK László (1897): *A közigazgatási bíróságról szóló törvény.* Budapest, Athenaeum.

A Nemzeti Közszerológálati Egyetem kiadványa.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu •
www.uni-nke.hu • 1083 Budapest, Ludovika tér 2. • Telefon: 06 (30) 426 61 16 •
E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető • Kiadói szer-
kesztő: Sós Dóra Gabriella • Borító: Kilián Zsolt • Tördelőszerkesztő: Kőrösi László

ISBN 978-615-5764-83-7 (nyomtatott)
ISBN 978-615-5764-84-4 (elektronikus – PDF)

A közigazgatás tartalmi lényege a működésében, szervező, döntés-előkészítő, döntéshozó, végrehajtó és intézkedő tevékenységében ragadható meg. Concha Győző ezt így foglalta össze: „A közigazgatás nem más, mint az alkotmány gyakorlata. S minden állam alkotmánya annyit ér, amennyit abból közigazgatása megvalósítani bír.” A közigazgatási jog legfontosabb területe ezért éppen az, amely ezt a gyakorlati működést szabályozza, s így a közigazgatási jogtudományban kiemelt szerepet tölt be az általános résznek jelen kötetben bemutatott szegmense.

Az általános rész fogalmaival arra törekszünk, hogy a jog oldaláról megmagyarázzuk, leírjuk a közigazgatás bonyolult működési folyamatait és jelenségeit. A könyvben használt egyetlen fogalomnak sem tulajdonítottunk abszolút érvényességet, az itt használt osztályozások, jellemzések és csoportosítások csak a magyarázatot szolgálják. A kötet a magyar közigazgatás-tudomány hagyományaira és eddigi tételeire támaszkodik, miközben a közigazgatási működés leírásában erősíti az alkotmányos vonatkozásokat. Miközben következetes megoldást, leírást szeretnénk adni, célunk az is, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának a közigazgatási jog érvényesülésére gyakorolt hatását érzékeltesük.

A kiadvány
a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó
közszolgálat-fejlesztés” című projekt
keretében került kiadásra.

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE