

3. A KÖZIGAZGATÁSI JOG ALAPFOGALMAI

Fő témakörök:

- 3.1. A közigazgatási jog fogalma, helye a jogrendszerben
- 3.2. A közigazgatási jog forrásai
- 3.3. A közigazgatási jogi norma
- 3.4. A közigazgatási jogviszony

3.1. A közigazgatási jog fogalma, helye a jogrendszerben

3.1.1. A közigazgatási jog fogalma, rendszere

A közigazgatáshoz hasonlóan a közigazgatási jog fogalmáról is számos eltérő megközelítés és nézet található a közigazgatási jogtudományban. Abban a nézetek azonban még megegyeznek, hogy egy adott **jogág** formailag valamely **összefüggő tárgykörre** vonatkozó jogszabályok összességét foglalja magába. A fogalomalkotási kísérletek ezért a jogi szabályozás tárgyából indulnak ki. Ilyenek például a következők.

Lorenz von Stein szerint a közigazgatási jog a végrehajtó hatalom joga, amely nem más, mint az állam szerves természete által e **hatalomnak szabott határ**.

Csiky Kálmán felfogása szerint a közigazgatási jog feladata meghatározni a közigazgatási **szervek felépítését, cselekvésük rendjét és határait**.

Concha Győző a Politika II. kötetében a közigazgatási jog alatt azon szabályok összességét érti, amelyek meghatározzák a közigazgatási **szerveket**, ezek **hatáskörét**, a közfeladatok megvalósítására adott **hatalom mértékét, eszközét, módját** és az állampolgárok **akaraturalmát** a közigazgatási szervekkel szemben.

Tomcsányi Móric a közigazgatási jog alatt a közigazgatás **szervezetének és működésének** jogrendjét kitevő jogszabályok összességét érti.

Mindezekből a meghatározásokból az tűnik ki, hogy a közigazgatási jogtudomány említett képviselői azt a tárgykört, amely a közigazgatás joganyagát összekapcsolja, a közigazgatás **szervezetében** és **működésében** látják el. A működés esetében pedig egyértelműen a működés **határait** helyezik a fő hangsúlyt, vagyis szerintük a működésre vonatkozó joganyag lényeges funkciója a működési korlátok meghatározása. Ez utóbbit a közigazgatás közhatalmi jellegéből vezetik le, ugyanis a közigazgatás, mint közhatalmi

szervezet csak a törvényi keretek között és végrehajtó jelleggel működhet szerintük, ahogy ezt a közigazgatás fogalmánál is hangsúlyozták.

Az 1945 utáni szakirodalom abból az általános felfogásból indul ki, hogy a **jogrendszer jogágakra tagolásának alapja a jogi szabályozás tárgya és módszere** lehet. Ezt a közigazgatási jogra is alkalmazva az a következtetés lesz az általános, hogy a közigazgatási jog a közigazgatási szervek végrehajtó-rendelkező tevékenysége során keletkező társadalmi viszonyokat sajátos módszerrel szabályozó jogszabályok összessége. Sajátos módszernek a jogviszonynak a végrehajtó-rendelkező tevékenységgel való kapcsolatát, az alá-fölérendeltségi viszonyok gyakori szabályozását, a jogviszonyok egyoldalú létrejöttét és a jogszabálysértésért való feltétlen felelősséget jelölik meg. Ezt az álláspontot fejti ki **Berényi Sándor** az 1975-ben és 1981-ben megjelent tankönyvekben.

Egy másik felfogás szerint, melyet **Madarász Tibor** képvisel, a közigazgatási **jog tárgyát** a szabályozott társadalmi viszonyok szerint **nem lehet elkülöníteni**, mivel az olyan széleskörű, amely más jogágak tárgyát is képezheti. Ezzel a felfogással annyiban egyetértünk, hogy a közigazgatás valóban rendkívül szerteágazó társadalmi viszonyokat érint, azonban ez a tény még önmagában nem zárja ki, hogy az azokat szabályozó normákban találhassunk közös sajátosságokat. Az első közös sajátosság magában a **szervezet elkülönültségében** rejlik. A közigazgatás szervezetét szabályozó normák értelemszerűen a közigazgatási jog anyagába kell, hogy tartozzanak. Amennyiben azokat a magatartásokat vizsgáljuk, amelyek a közigazgatási szervezet tevékenységével kapcsolatosak, úgy azt találjuk, hogy azok legáltalánosabban a közigazgatás végrehajtó tevékenységével függenek össze. A **közigazgatás rendeltetése a végrehajtás**, ennek érdekében a közigazgatási szerv és más jogalanyok tevékenységet fejtenek ki, a tevékenységük során kifejtett emberi magatartást a jog szabályozza, és ebben a **szabályozó joganyagnak az a közös sajátossága** is megtalálható, amely egy jogágba rendezi azokat. Erre alapozva a közigazgatási jogot úgy határozhatjuk meg, hogy az **azon jogszabályok összessége, amelyek a közigazgatás szervezetét és a működése során a végrehajtó tevékenységével összefüggő társadalmi viszonyokat szabályozza**. A közigazgatási jogi szabályozás fő tárgykörei a következők:

- a közigazgatás **szervezete**,
- a közigazgatási szerv **eljárása**,
- a közigazgatás működése során keletkező társadalmi viszonyok **tartalmai** meghatározása (anyagi jog).

A közigazgatás **szervezetére** vonatkozó jogi normák foglalkoznak a szervezet létrejöttével, belső felépítésével és a szervezetek, szervezeti egységek belső és külső kapcsolatrendszerével.

Az **eljárási** jogi normák magukba foglalják az államigazgatási eljárás **általános** szabályait, valamint azokat a **speciális** eljárási szabályokat, amelyek csupán egyes ügycsoportokra, ügytípusokra érvényesek.

A **működési** szabályok maguk is további két nagy csoportba sorolhatók, egyrészt a közigazgatási szerv működését, döntési lehetőségeit, feltételeit meghatározó, másrészt a közigazgatási szervvel kapcsolatba kerülő más jogalanyok magatartását meghatározó normákra.

A közigazgatás szervezetére és eljárására vonatkozó joganyagot a közigazgatási jog **általános részének** is nevezhetjük arra alapozva, hogy ezek a szabályok a közigazgatás egészére, illetőleg jelentős részére érvényesek. A működési szabályok **különös részbe** való besorolása az előzőekkel ellentétben azon alapszik, hogy ezek egy-egy szűkebb területen, ágazatban érvényesülnek (pl. építésügy, lakásügy, gyámügy, stb.).

3.1.2. A közigazgatási jog helye a jogrendszerben

A közigazgatási jogi szabályozás széleskörű tárgyából következik, hogy több jogággal kapcsolatban felmerülnek elhatárolási kérdések. Különösen szoros kapcsolat található az alkotmányjog, pénzügyi jog, családi jog, agrárjog, polgári jog, büntetőjog és a közigazgatási jog között, de a többi jogág esetében is található több-kevesebb kapcsolódási pont a közigazgatási joggal.

A kapcsolatok egyik tipikus formája az, hogy a közigazgatási szerv jogalkalmazó tevékenysége során más jogágba tartozó jogszabályt is alkalmaz. Ez jellemző például az alkotmányjogi, pénzügyi jogi, családi jogi, agrárjogi szabályokra, ezek a szabályok részben a közigazgatási szervezetrendszer működésével érvényesülnek.

Az **alkotmányjog** esetében a kapcsolat lényege abban foglalható össze, hogy az állam és állampolgár jogviszonyának alapvető szabályait az alkotmányjog tartalmazza, azonban több esetben ezek csak a közigazgatás működésével fejtik ki szabályozó szerepüket, pl. egyes alapvető állampolgári jogok esetében. A közigazgatási jog végrehajtó jellege itt tehát egyértelműen látható, mivel ezeket a kérdéseket kizárólag csak törvényben lehet szabályozni és a közigazgatási jog ezen a téren csak végrehajtó jellegű normákat tartalmazhat.

Az alkotmányjog és a közigazgatási jog másik kapcsolata a **közigazgatás szervezetével** függ össze, ugyanis az alkotmányjog tartalmazza a közigazgatási szervezetrendszer alapvető szabályait (Kormány, minisztériumok, önkormányzatok esetében). A közigazgatási jogba ezen a téren azok a szabályok tartoznak, amelyek az alkotmányjogi szabályozás tárgykörén kívül esnek.

A **pénzügyi jog, a családi jog és az agrárjog** esetében a jogalkalmazó szervek elsősorban a közigazgatási szerek, a minisztériumok, a centrális alárendeltségű szervek, illetve az önkormányzatok. Ebben az esetben az elhatárolás alapja a szabályozott viszonyok jellegéből következik, a pénzügyi jog esetében ez az állam és a társadalom anyagi kapcsolódása, a családi jog esetében a kiskorúak és gondnokoltak érdekvédelme, az agrárjog esetében pedig elsősorban a földtulajdon és földhasználat viszonyai.

A **polgári jog** (polgári eljárásjog) és a közigazgatási jog között az anyagi és eljárási viszonyok terén egyaránt található kapcsolódás. A közigazgatási szervek kivételesen olyan döntéseket is hozhatnak, amelyek anyagi szabályai a polgári jogba tartoznak (pl. birtokvédelem, egyes kártérítési ügyek), másrészt a bíróság abban az esetben, ha közigazgatási döntést bírál felül, közigazgatási anyagi és eljárásjogot egyaránt alkalmaz. Szervi alapon ezért az elhatárolás nem lehetséges itt sem, az elhatárolás alapja a szabályozott társadalmi viszony vagyoni, vagy végrehajtási jellege lehet.

A **büntetőjog** (büntető eljárásjog) és a közigazgatás jog között a kapcsolat szintén kettős. A büntetőjog egyrészt olyan cselekmények szankcióit is tartalmazza, amelyek társadalomra enyhébb veszélyesség esetén a közigazgatás körében kerülnek elbírálásra, ilyenek a szabálysértések egyes esetei. Ebben az esetben a közigazgatási jog és a büntetőjog határát a hatáskört gyakorló szerv dönti el. Addig, amíg a cselekmény a közigazgatás körében marad, az elbírálás jogi szabályozása is a közigazgatási jogba tartozik. A másik kapcsolat a két jogág között abban fejeződik ki, hogy egyes közigazgatási anyagi jogi jogszabálysértések büntetőjogi szankciót vonnak maguk után. (Pl. környezetvédelmi bűncselekmény.) Ilyenkor egy cselekmény elbírálásához a közigazgatási és a büntetőjogi normák alkalmazása egyaránt szükséges. A büntetőeljárás joggal való kapcsolat pedig abban nyilvánul meg, hogy a büntetőeljárás egy részét (nyomozás) közigazgatási szervek (rendőrség, vám és pénzügyőrség) látja el.

3.2. A közigazgatási jog forrásai

3.2.1. A közigazgatási jog forrásainak sajátosságai és rendszere

A jogforrások témakörének az egész jogrendszerre kiterjedő vizsgálata nem tartozik a közigazgatási jogtudomány tárgykörébe, azzal elméleti szinten az állam- és jogelmélet, tételes jogi megközelítésben pedig az alkotmányjog foglalkozik. A közigazgatási jog alapfogalmai körében mégis azért kell foglalkoznunk a közigazgatási jog jogforrásaival, mert ezeknél az általános jogforrási jegyeken túl elkülönülő **sajátosságok** is megfigyelhetők. Másrészt indokolja ezt a vizsgálódást az a körülmény is, hogy a jogszabályok döntő többségét a közigazgatási szervek alkotják és ebből következően a jogforrásokkal kapcsolatos elvi problémák is döntően a közigazgatási szervek működéséhez kapcsolódnak.

A jogforrás fogalmát az állam és jogelméleti, valamint az alkotmányjogi szakirodalomban egyik általános felfogásban a **belső és külső jogforrások** megkülönböztetése alapján definiálják. E szerint a **belső jogforrás** azt a tényezőt (szervet) jelenti, amelytől a jog származik, a **külső jogforrás** pedig azt a megnyilvánulási formát, amelyben a jog megjelenik. Mindkét tudományban vannak olyan felfogások is, amelyek vitatják e megkülönböztetés létjogosultságát, közigazgatási jogi szempontból azonban ettől az elvi vitától eltekinthetünk, mivel a jogforrás fenti általános felfogása is módot nyújt a további elemzésre. A belső és külső jogforrásfogalom logikailag egyébként is összekapcsolódik, mivel az egyes jogalkotó szervek csak meghatározott formában bocsátanak ki jogforrásokat. Az Országgyűlés törvényt, a Kormány kormányrendeletet, a miniszterelnök miniszterelnöki rendeletet, a Kormány tagjai miniszteri rendeletet és az önkormányzat képviselőtestülete rendeletet. A továbbiakban ezek alapján **jogforrás alatt a jogalkotó szervek által kibocsátott jogszabályok megjelenési formáját** értjük.

A fogalom további tisztázásában azonban nem nélkülözhetjük a jog és a jogszabály fogalmak tartalmának meghatározását sem.

A **jog** fogalom **formailag** egy gyűjtőfogalom, érthető alatta a jogszabályok összessége (tárgyi jog), de sok esetben a meghatározott jogalanyokhoz kapcsolódó jogokat és kötelezettségeket értik alatta (alanyi jog). **Tartalmi** vonatkozásban a jog lényege a normativitásban van, mely alatt azt értjük, hogy a **jogalkotó szerv a követendő magatartást általános jelleggel határozza meg**, tehát a magatartást nem egy konkrét esetben, hanem **folyamatosan, vagy ismétlődően** kell kifejezni. Ebben az értelemben a **jogalkotásra minden szerv jogosult, amely általános magatartási szabály alkotására jogosult**. Jogforrás alatt azonban meghatározásunk szerint a jogalkotó szervek csupán **jogszabályi formában**

kibocsátott általános magatartási szabályait értjük, az pedig pontosan meg van határozva, hogy melyik megjelenési forma tekinthető jogszabálynak. Ezek a formák a jelenleg hatályos jogalkotási törvény szerint a **törvény, kormányrendelet, miniszterelnöki rendelet, miniszteri rendelet és az önkormányzati rendelet**.

Mindebből következik, hogy a jogalkotó szervek olyan általános magatartási szabályokat is alkothatnak, amelyek **nem minősülnek jogszabályoknak**, mivel nem az erre előírt megjelenési formában bocsátják ki azokat. Ilyen megjelenési forma lehet a **határozat**, vagy az **utasítás**. A **jogszabály címzettje** ugyanis az **állampolgárok és szervezetek** egyaránt lehetnek, míg az egyéb általános magatartási szabályok címzettje **kizárólag szervezet** lehet. Ebből a megkülönböztetésből származik a közigazgatási jogforrások egyik elvi problémája, melyet az "utasításos jogalkotásnak" szoktak nevezni.

A jogforrás és jogszabály kapcsolatát meg kell még világítanunk egy másik nézőpontból is, ugyanis **előfordulnak olyan jogszabályok, amelyek nem tartalmazzak általánosan kötelező magatartási szabályt**. Ilyen például az egy konkrét esetre vonatkozó törvényi vagy rendeleti előírás. Ebben az esetben tehát az fordul elő, hogy jogforrási forma nem tartalmaz jogot, vagyis a jogalkotó szerv a jogszabályi megjelenési formát alkalmazza a konkrét döntéseinek kinyilvánítására. Ez a **jogalkotási** gyakorlat kétségtelenül zavaró tényező a tiszta profilú, elméletileg is alátámasztott jogalkotásban. Az ilyen döntések kinyilvánítására egy újabb akaratnyilvánítási formát lenne célszerű rendszeresíteni a jogalkotó szerveknél, például úgy, hogy számozással vagy elnevezéssel tesznek különbséget a normatív és a konkrét jogforrások között.

A jogforrások általános jellemzői között végül a közigazgatási jogforrásokkal összefüggésben meg kell különböztetnünk a **közigazgatási szerv által kibocsátott jogforrásokat és a közigazgatási jog forrásait**. A megkülönböztetésnek az az alapja, hogy e jogforrások közül a rendelet elnevezésűeket a közigazgatási szervek (Kormány, miniszterelnök, miniszter, önkormányzati képviselőtestület) adják ki, és csak a törvény mint jogforrás kibocsátása nem tartozik a közigazgatási szerv hatáskörébe. Más oldalról viszont a közigazgatási jog magába foglalhat valamennyi jogforrástípusban megjelenő jogszabályt, mivel a jogszabály jogágba való tartozását nem a megjelenési forma, hanem a szabályozott társadalmi viszony tárgya határozza meg. Az összefüggés így ezen a téren úgy fogalmazható meg, hogy **a közigazgatási jogban valamennyi jogforrás megtalálható, a közigazgatási szervek viszont csak a rendelet típusú jogforrásokat bocsáthatják ki**.

Az előzőekből következik, hogy a közigazgatási jog forrásai a jogforrás típusa szempontjából nem specifikusak, mivel ezek között valamennyi jogforrás típus megtalálható. A közigazgatási jog forrásai tehát a hatályos jogalkotási törvény szerint a következők:

- törvény,
- kormányrendelet,
- MNB elnökének rendelete,
- miniszterelnöki rendelet,
- miniszteri rendelet,
- önkormányzati rendelet.

A jogforrások korábbi jogi szabályozása azonban ettől bővebb körben tette lehetővé a jogszabályok kibocsátását, így 1981-ig a jogforrások között szerepelt a **SZOT szabályzat**, 1989-ig a **törvényerejű rendelet** és az **államtitkári rendelkezés** is. Mivel ezeket általánosságban nem helyezték hatályon kívül a jogalkotásról szóló újabb jogszabályok, ezért közülük egyesek továbbra is hatályban vannak, így a közigazgatási jog forrásai is lehetnek. Ezen az alapon megkülönböztetünk a közigazgatási jogban a **hatályos jogforrási típusban kiadott jogszabályokat**, és már **nem hatályos jogforrási típusban kiadott jogszabályokat** is. Ez utóbbi a SZOT-szabályzat, törvényerejű rendelet és az államtitkári rendelkezés. Mindkét jogforrási csoportnak az a jellegzetessége, hogy címzettek szerint az állampolgárokra és a szervezetekre egyaránt kiterjedhet a hatályuk, ezért ezeket a jogforrásokat **általánosan kötelező jogforrásoknak** nevezzük.

A hatályos jogalkotási törvény az általánosan kötelező jogforrásokon kívül ismeri az **állami irányítás egyéb jogi eszközeit** is, melyek a törvény szerint a következők:

- országgyűlési határozat,
- kormányhatározat,
- kormánybizottságok határozatai,
- önkormányzat képviselőtestülete és bizottsága határozata,
- miniszteri utasítás,
- országos hatáskörű szerv vezetőjének utasítása,
- jegybanki rendelkezés,
- statisztikai közlemény,
- jogi iránymutatás (irányelv, elvi állásfoglalás, tájékoztató).

A felsorolásból megállapítható, hogy az országgyűlési határozat és a jogi iránymutatás kivételével ezek döntően a **közigazgatási szervek által kiadott jogi eszközök** és a **közigazgatás szervezetében fejtik ki szabályozó szerepüket**. Címzettek szerint a határozat

és utasítás hatálya kizárólag az **irányított szervekre**, a jegybanki rendelkezés, valamint a statisztikai közlemény pedig a **tárgykör szerint érintett szervekre** terjed ki, és az állampolgárra közvetlenül rendelkezést nem tartalmazhat. A jogi iránymutatás fő funkciója a jogalkalmazás megkönnyítése, így annak címzettjei a jogalkalmazó szervek.

Az állami irányítás egyéb jogi eszközei, mivel nem jogforrási formát öltenek - annak ellenére, hogy döntően a közigazgatás működéséhez kapcsolódnak -, közvetlenül nem tekinthetők a közigazgatási jog forrásainak, azonban azokhoz szorosan kapcsolódó jogi eszközök, ezért a **közigazgatási jogforrásokat kiegészítő szabályoknak** tekinthetők.

Az állami irányítás egyéb jogi eszközei közül a leggyakoribb a **határozat** és az **utasítás**. A kettő között formai különbség található, mely a kibocsátó szerv típusára utal. Határozatot testületi szerv bocsáthat ki, míg utasítást az egyszemélyes vezetés alatt álló szerv adhat ki.

A határozatok és utasítások között - hasonlóan a jogszabályokhoz - szintén találhatók normatív (általános magatartási szabályt tartalmazó) és konkrét (egyedi esetre vonatkozó) határozatok, illetőleg utasítások. A **jogi** eszközök között ezek közül természetesen csak a normatív határozatot és utasítást értjük, azonban itt is felmerül az elnevezési probléma, mivel ugyanazon elnevezés tartalmazhat normatív és konkrét döntést is. A két típus megkülönböztetése ezért ebben az esetben is célszerű lenne számozási, vagy jelzős módszerrel. Utóbbi esetben az elnevezés normatív és konkrét határozatra, vagy utasításra módosulna.

A közigazgatási szervek normatív határozataival és utasításaival kapcsolatban merül fel az **"utasításos jogalkotás"** problémája. A jogforrási rendszerünk gyakorlatában ugyanis számos esetben előfordult és előfordulhat, hogy határozatban vagy utasításban jelenik meg állampolgárokra kötelező szabály, az illet azonban kizárólag csak jogszabályban, tehát a felsorolt jogforrás típusokba lehetne kiadni. Ez a gyakorlat Alkotmány és törvénysértő, az állampolgárok számára biztosított jogalkotási garanciákat sérti, ezért csökkentése és kiiktatása a legszigorúbb fellépést igényli. Ebben az irányba mutatott a hazai gyakorlatban a "deregulációs" törekvés, amely a hatályos normatív határozatok és utasítások felülvizsgálatát tűzte ki célul, továbbá ezt a célt is szolgálja az Alkotmánybíróság működése, amely konkrét esetek kapcsán hatályon kívül helyezheti az ilyen jogi eszközöket.

A normatív utasítással kapcsolatban kell végezetül megemlítenünk egyrészt egy **tágító rendelkezést**, mely szerint a **külkereskedelmi** és a **honvédelmi** tevékenység körében irányítás alá nem tartozó **gazdálkodó** szervnek is kiadható a normatív utasítás. Ezt a kibővítést a nemzetgazdasági érdek indokolta, azonban külön jogszabály rendezi az ilyen

utasítás gazdasági következményeit is. Másrészt **szűkíti** a normatív utasítás kiadásának körét az, hogy arra kizárólag **csak a miniszter és országos hatáskörű szerv vezetője jogosult**. Eszerint önmagában az alá-fölérendeltség, vagy az irányítási jogviszony létesítése még nem jogosítja fel az állami szervet normatív utasítás kiadására az említett körön kívül. Elméletileg azonban megkérdőjelezhető, hogy az állami szervek más körében miért nem ad lehetőséget a törvény a normatív utasítás kiadására. Ennek megvonása egyes esetekben az irányítás hatékonyságát veszélyezteti (pl. rendészeti szerveknél).

A **jegybanki rendelkezésben** a Magyar Nemzeti Bank elnöke a pénzüintézetekre, valamint a pénzüintézeti tevékenységet végző egyéb szervekre és egyéni vállalkozókra kötelező előírásokat adhat ki.

A **statisztikai közlemény** a Központi Statisztikai Hivatal elnöke által kiadott, kizárólag **statisztikai fogalmat, módszert**, osztályozást, névjegyzéket és számjelet tartalmazó, kötelező rendelkezés, melyet a KSH hivatalos lapjában kell közzétenni.

Irányelvet az Országgyűlés és a Kormány bocsát ki. Ebben általános érvényű célokat, programokat határoznak meg, illetőleg állást foglalnak az állami és a társadalmi élet fontos kérdéseiben. A miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetőjének **irányelve** ajánlást ad a jogszabály végrehajtásának fő irányára és módszerére.

Az Országgyűlés és a Kormány az **elvi állásfoglalásokat** a jogszabályok értelmezése érdekében bocsátja ki. A miniszter és az országos hatáskörű szerv vezetője a **tájékoztatásban** olyan tényt, adatot közölhet, amelyet a végrehajtásért felelős szervnek a feladata teljesítéséhez ismernie kell.

3.2.2. A jogismeret technikai eszközei

A jogalkotói akarat érvényesülése érdekében alapvető fontosságú, hogy a normatív döntések a lehető leghamarább eljussanak azokhoz, akikre a döntések hatálya kiterjed. Ezt a funkciót a jogismeret technikai eszközei töltik be, melyek éppen "technikai" jellegüknél fogva problémát okozhatnak a normatív döntések hatályosulásában is.

A jogalkotásról szóló törvény rendelkezik arról, hogy a jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépés napját, azonban azt a kérdést nyitva hagyja, hogy amennyiben technikai okok miatt a jogszabály nem ismerhető meg a hatálybalépés napjáig, abban az esetben mikortól kell a hatálybalépés napját számítani. Bár arra van rendelkezés, hogy a hatálybalépés napját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály

alkalmazására való felkészülésre, a jogalkotási gyakorlatban a technikai kérdések mégis több problémát okoztak. Ezért célszerűnek látszana magában a jogalkotásról szóló törvényben szabályozni a technikai problémák kiküszöbölését egy olyan egyértelmű normával, hogy a jogszabály hatályba lépésének időpontja nem előzheti meg annak technikai megjelenését. A jogismeret technikai eszközei hatályos jogunk szerint a következők:

- hivatalos lapok,
- jogszabálygyűjtemények.

A hivatalos lapok további három típusba sorolhatók, melyek a következők:

- Magyar Közlöny,
- Határozatok Tára,
- A minisztérium és az országos hatáskörű szerv lapja (tárcaközlöny).

A **Magyar Közlöny** tartalmazza a jogszabályokat, a nemzetközi szerződéseket, az Országgyűlés és a Kormány nyílt határozatait, és jogi iránymutatásait, a Legfelsőbb Bíróság irányelveit, elvi döntéseit, valamint a személyi kérdésekben hozott döntéseket.

A Magyar Közlönyt a Miniszterelnöki Hivatal szerkeszti.

A minisztérium az általa kiadott utasítások és jogi iránymutatások közzététele céljából hivatalos lapot (tárcaközlönyt) ad ki. Ebben az utasításokon és jogi iránymutatásokon túlmenően olyan jogszabályok és állami irányítási jogi eszközök is közölhetők, amelyek a minisztérium, illetőleg az általuk irányított vagy felügyelt szerv munkája szempontjából lényegesek.

A tárcaközlönyök közül kiemelkedő fontosságú a **Belügyi Közlöny**, amely tartalmazza az önkormányzatok munkájához szükséges jogszabályokat és egyéb állami irányítási eszközöket, így tartalmi szempontból a legszélesebb profilt fogja át a tárcaközlönyök között.

A jogszabálygyűjtemények két típusát ismerjük, a Hatályos Jogszabályok Gyűjteményét és a Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteményét.

A **Hatályos Jogszabályok Gyűjteményét** 5 évenkénti lezárással kell kiadni. A **Törvények és Rendeletek Hivatalos Gyűjteménye** az adott évben kiadásra kerülő jogszabályokat tartalmazza. Ebben található a változások mutatója, amelyben jelzik, hogy az adott évben kiadott jogszabályok mely korábbi jogszabályokat módosítottak, vagy helyeztek hatályon kívül.

Itt kell végül megemlítenünk a jogszabály-szerkesztéssel kapcsolatban három technikai megoldást, az egységes szerkezetet, az ún. inkorporálást, és az egységes szöveget.

Az **egységes szerkezet** esetében az alapjogszabályt és a végrehajtására kiadott jogszabályt úgy adják ki, hogy az alapjogszabály egyes paragrafusához kapcsolják az ahhoz

kapcsolódó végrehajtási szabályok megfelelő paragrafusait. Így egy-egy kérdésben az alapszabály és a végrehajtási jogszabály megfelelő részei egymás után következnek.

Az **inkorporálás** esetében az alapszabályt kisebb mértékben módosítják és ilyenkor a módosításokat az eredeti paragrafus számozás meghagyásával dolgozzák be a módosított jogszabályba. Új paragrafus esetében történet és betűjelzést alkalmaznak (pl. 28/A. §).

Az **egységes szöveg** kiadásakor a korábbi jogszabályt olyan mértékben módosítják, hogy inkorporálással már nem lehet a módosításokat az eredeti jogszabály szövegébe bedolgozni. Ebben az esetben a régi és az új szöveg összedolgozása során új paragrafus számozást alkalmaznak, így formailag egy új jogszabály keletkezik, amely azonban a régi jogszabály hatályba maradt részeit magába foglalja.

3.3. A közigazgatási jogi norma

3.3.1. A jogi norma és a jogszabály kapcsolata

A jogi norma fogalmi és tartalmi kérdéseinek vizsgálata - hasonlóan a jogforrásokhoz - elsősorban állam- és jogelméleti kérdés, azonban a közigazgatási jogi tanulmányok megalapozása és a közigazgatási jogi normák egyes speciális vonásai szükségessé teszik a normatan alapkérdéseinek rövid áttekintését is.

Az első alapkérdés, amely a normatannal kapcsolatban felmerül, a jogszabály és a jogi norma viszonya. A jogszabály fogalmát a jogforrástanban tisztáztuk, így a felvetett kérdés megválaszolásához a jogi norma lényegét kell megismernünk.

A jogi normát a legáltalánosabban elfogadott meghatározás szerint **címzettnek szóló általános magatartási szabályként** értelmezhetjük. Ebben a meghatározásban a **címzettnek szóló** rész arra utal, hogy a norma, mint az emberi magatartás meghatározója mindig az emberek egy csoportjára vonatkozik. Az egy másik kérdés, hogy a címzettek lehetnek szervezeti keretek között tevékenykedő, vagy szervezeti kereteken kívülálló személyek. A norma végrehajtása azonban feltételezi, hogy a címzettek köre meghatározható legyen. Az **általános** magatartási szabály, mint fogalmi elem azt jelenti, hogy a norma alkotója a magatartást nem egy konkrét esetre, hanem a **tartósság igényével** kívánja meghatározni. Amennyiben egy konkrét esetre vonatkozna a magatartás meghatározása, úgy nem normáról, hanem konkrét utasításról lenne szó. A tartósság követelményét maga a normaszervezet határozza meg,

ugyanis ebből a szempontból a norma lehet feltételt tartalmazó (hipotetikus) és feltételt nem tartalmazó (kategorikus) norma.

A hipotetikus norma esetében a normában előírt magatartást mindig abban az esetben kell kifejtetni, amikor az előírt feltételek bekövetkeznek, vagyis a norma **ismétlődően** érvényesül.

A kategorikus norma esetében - mivel feltétel nincs - a normában előírt magatartást folyamatosan kell megvalósítani, vagyis a norma **folyamatosan** érvényesül.

Ezek után visszatérve a jogszabály és a jogi norma kapcsolatára, a kérdésre több helyes válasz is adható. Amennyiben ugyanis a jogszabály egyetlen magatartás előírására szorítkozik, úgy a jogszabály és a jogi norma egybeesik, a kettő között különbséget nem tehetünk. A jogszabályok döntő többsége azonban általában több magatartás előírását tartalmazza. Mivel a jogi normát egyfajta magatartás meghatározásaként értelmezhetjük, ilyenkor a jogszabály és a jogi norma nem esik egybe, a jogszabály több jogi normát tartalmaz. A jogi norma tehát a **jogalkotás alapegységeként** is értelmezhető.

Meg kell említeni azonban a jogszabály és a jogi norma kapcsolatáról azt a lehetőséget is - amelyre a jogforrásoknál is utaltunk -, hogy lehetnek olyan jogszabályok, amelyek általános magatartási szabályt nem tartalmaznak. Ezek a **nem normatív** jogszabályok, amelyek a konkrét döntést jogszabályi formában tartalmazzák.

3.3.2. A közigazgatási jogi normák főbb típusa

A jogi normák osztályozására a jogelméletben több módszer alakult ki, melyek közül a közigazgatási jogi normák sajátosságaira a tartalom és a normaszervezet alakulása szerinti osztályozás mutat rá a legjobban.

Tartalom szerint a közigazgatási jogba tartozó jogi normákat elsődlegesen az anyagi és alaki közigazgatási jogi normák csoportjaiba sorolhatjuk.

Az **anyagi normák** tartalmazzák mindazokat a magatartási szabályokat, amelyek meghatározzák a közigazgatási jogviszonyok **érdemi** oldalát. A jogalkotó szervek ezek útján érik el, hogy a társadalom tagjainak magatartása a közigazgatási feladatokban megtestesülő állami céloknak megfeleljen.

Az **alaki normák** rendeltetése az anyagi normák érvényesülésének biztosítása. Ezek a normák azokat a magatartási előírásokat tartalmazzák - főleg szervezeti és eljárási előírások

formájában -, amelyek lehetővé és szükségessé teszik, hogy az anyagi norma előírásai megvalósuljanak. Az alaki normák a közigazgatási jogviszonyok **formai** oldalát határozzák meg.

A közigazgatási jogban előfordulhatnak olyan jogi normák is, amelyek nem sorolhatók sem az anyagi, sem az alaki normák közé. Ilyenek például a jogszabályokat hatályba léptető, vagy hatályon kívül helyező normák, melyek anyagi és alaki jellegzetességeket egyaránt magukon viselnek. Ezeket egy újabb kategória felállítása céljából **jogtechnikai** normáknak nevezhetjük.

Az anyagi normákat a közigazgatási jogba tartozó joganyag elemzése alapján a következő fő típusokba sorolhatjuk:

- feladatot meghatározó,
- hatáskört megállapító,
- közigazgatási alanyi jogot, vagy kötelezettséget megállapító,
- szankcionáló norma.

A **feladat** legtágabb értelemben egy szervezet társadalmi rendeltetését jelenti, vagyis egy olyan eredmény előzetes elképzelését, amelynek bizonyos tevékenység kifejtése után meg kell valósulnia.

A közigazgatási szervek feladata a társadalom előtt álló közigazgatási feladatok mennyiségi és minőségi munkamegosztása eredményeként alakul ki, a **feladatokat meghatározó norma** funkciója pedig egy konkrét szervtípus vagy szerv rendeltetésének, tevékenysége eredményének előzetes meghatározása. Ebből a funkcióból következik a feladatot meghatározó norma egyik fő jellegzetessége, az ilyen normák **kategorikus** jellege. Értelemszerűen ezek a normák hipotézist nem tartalmaznak, mivel a szerveket a feladatok megvalósítása érdekében hozzák létre.

A **hatáskör** fogalma több módszerrel is tisztázható, melyek közül itt a feladathoz való kapcsolatából indulunk ki. A feladat megvalósítása a szervezet működését feltételezi, a közigazgatásban pedig erről tudjuk, hogy jogszabályi keretek között fejthető ki. Ezek a keretek egyrészt meghatározzák azokat a döntési lehetőségeket, amelyeken keresztül a közigazgatási szerv feladatát megvalósíthatja, másrészt meghatározzák a közigazgatási szerv, illetőleg a tevékenysége által érintett más szerv vagy személy jogait és kötelezéseit abban az eljárásban, amelyben a feladatot megvalósítják.

A **hatáskört megállapító normák** a közigazgatási szerv döntési jogait és kötelezettségeit tartalmazzák, lehetővé tesznek bizonyos döntéseket, másrészt kötelezik a közigazgatási szerveket döntések meghozatalára.

A **közigazgatási alanyi jogot és kötelezettséget** megállapító normák a jogalanyok részére olyan jogokat és kötelezettséget tartalmaznak, amelyek érvényesülését maga a jogrendszer működése garantálja, a közigazgatási szervnek tehát nincs mérlegelési lehetősége abban a kérdésben, hogy az ilyen jogot vagy kötelezettséget érvényesítse. Amennyiben a közigazgatási alanyi jogot vagy kötelezettséget a közigazgatási szerv jogszabálysértő módon nem érvényesíti, az érintett részére jogorvoslati eszközök állnak rendelkezésre a jog, vagy kötelezettség érvényesítésére.

A **szankcionáló norma** jogellenes magatartás esetére tartalmaz joghátrány érvényesítésére lehetőséget. Címzettje mindig a szankciót alkalmazó közigazgatási szerv. A közigazgatási jogban a szankciók fajai szerint három tipikus szankcionáló normát különböztetünk meg:

- a szabálysértéssé minősítő,
- az anyagi jogi szankciót, és
- az eljárásjogi szankciót tartalmazó normát.

A három közül a tipikus a szabálysértéssé minősítő norma, amely egyedileg meghatározott jogellenes magatartások esetében büntetést, intézkedést helyez kilátásba.

Az anyagi jogi szankció esetében a norma az anyagi jog megsértése esetére nem szabálysértési jellegű, hanem egyéb joghátrányt helyez kilátásba (pl. környezetvédelmi bírság kiszabása).

Az eljárásjogi szankció a hatósági eljárásokban alkalmazható abban az esetben, ha valaki az eljárás lefolytatását szándékosan akadályozza (pl. idézésre nem jelenik meg).

Az **alaki normák** tartalmuk szerint főként eljárási cselekményekre, illetve a szervezet felépítésére vonatkoznak. Fő típusaik a közigazgatási jogban a következők:

- hatósági eljárást szabályozó,
- belső eljárást szabályozó,
- ügyviteli,
- ügyrendi és
- szervezeti norma.

A **hatósági eljárást** szabályozó normák funkciója az, hogy rögzítse mindazokat a cselekvési lehetőségeket, amelyeket a közigazgatási szerv mint hatóság és a vele szemben álló ügyfél a hatósági eljárás során megtehetnek. E normák garanciális jellege abban van, hogy a két fél nem lépheti túl az itt rögzített cselekvési lehetőségeket, másrészt azokat adott esetben köteles is megtenni (pl. határidőben döntést hozni).

A hatósági eljárást szabályozó normák egyik csoportját a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás **általános** szabályairól szóló 2004. évi CXL. Törvény tartalmazza. Ezek az általános jellegűknél fogva a hatósági eljárások többségében érvényesülnek. A másik csoportot az ún. speciális eljárási normák alkotják, amelyeket részben az anyagi jogi normákkal együtt, részben önállóan tartalmazzák a jogszabályok.

A **belső eljárás** olyan cselekvéseket foglal magába, amelyeket a belső vezetés, vagy az irányítás keretében végeznek a közigazgatási szervek, de ide lehet sorolni a mellérendeltségi viszonyban lévő szervek kapcsolatának szabályait is. Ide sorolható például az utasítás kiadásának, az ellenőrzésnek, vagy a koordinációnak a belső szabályozása.

Az **ügyviteli normák** a közigazgatási szerv működéséhez kapcsolódó technikai kérdéseket szabályozzák. Fő céljuk, hogy az ügyek iratainak kezelése rendben történjen, az iratok bármikor megtekinthetők legyenek, a belső szervezeti egységek között az ügyiratok útja racionális legyen, stb.

Az **ügyrendi normák** a testületi működés szabályait tartalmazzák, szabályozzák, pl. az előterjesztések módját, a részvételt, a döntéshozatal rendjét, a döntés kiadmányozásának módját, stb.

A **szervezeti norma** rendeltetése valamely szervezet létrehozásának, belső felépítésének, kapcsolatrendszerének, vezetésének, stb. szabályozása.

A közigazgatási jogi normákkal kapcsolatban itt rá kell mutatnunk még arra, hogy sok esetben előfordul a közigazgatási jogban az az eset, amikor adott tárgykörre vonatkozóan az anyagi és alaki normák nagymértékben elkülönülnek egymástól. Addig ez érthető, amíg az általános eljárási normák az anyagi normáktól elkülönülnek, azonban több esetben maguk az egybeeső tárgykörű anyagi normák is tovább differenciálódnak és ilyenkor az eljárási normák is rendszerint csak kisebb részkérdéseket fognak át. Ebből arra lehet következtetni, hogy a jogalkotásunk kevésbé veszi figyelembe a normatan és a jogalkalmazás azon törvényszerűségeit, hogy a jogalkalmazás biztonsága igényli az egybeeső tárgykörű anyagi és eljárásjogi normák lehető legnagyobb mértékű összeegyeztetését. Végző soron az eljárási jogágak kialakulásához is ez az igény vezetett.

3.3.3. A közigazgatási jogi norma szerkezete

A jogelmélet szerint a jogi norma általában hármas szerkezetű, a **hipotézisből** (feltétel), a **diszpozícióból** (rendelkezés) és a **szankcióból** (joghátrány kilátásba helyezése) áll. A közigazgatási jogban található normák sajátossága ezen a téren is jelentkezik.

Az egyik fő sajátosság itt, hogy a **szankció általában leválik** a normáról és külön normában, jogszabályban, esetleg jogágban jelenik meg. Így a közigazgatási jogi norma tipikus alkotórészei a hipotézis és a diszpozíció.

A másik sajátossága a közigazgatási jogi normának abban jelentkezik, hogy még a hipotézis is gyakran hiányzik a normából, vagyis mindössze csak diszpozíciót tartalmaz. Ilyenek különösen a feladatot és a hatáskört megállapító normák, ez utóbbiakat nevezzük **kategorikus** normáknak.

A **hipotézis** - amennyiben a norma tartalmazza - mindazon feltételt magába foglalja, amelyek bekövetkezése szükséges a diszpozícióban meghatározott magatartási szabály alkalmazásához. A közigazgatási jogi normák a hipotézis szempontjából lehetnek egy, vagy több feltételt tartalmazó normák. Amennyiben több feltételt tartalmaz a norma, ismét felmerül egy alternativitás, mivel a jogalkotó **összekötő (konjunktív)**, illetve **vagylagos (diszjunktív)** kapcsolatot létesíthet a több hipotézis között. Ez azt jelenti, hogy konjunktív esetben valamennyi hipotézis bekövetkezése szükséges a diszpozíció alkalmazásához, diszjunktív esetben pedig elegendő ehhez a több feltétel közül egynek bekövetkeznie.

A **diszpozíció** tartalma szerint lehet **parancsoló** (kogens) és **megengedő** (diszpozitív). Parancsoló diszpozíció esetében az előírástól nem lehet eltérni, megengedő diszpozíció esetében az előírás csupán lehetőséget jelent a magatartás kifejtésére.

A diszpozíció is lehet **egyszerű vagy összetett**. Az abban előírt magatartás tartalmazhat egy vagy több cselekvési előírást. Összetett diszpozíciónál konjunktív esetben valamennyi cselekvést ki kell fejteni, diszjunktív esetben pedig csupán valamelyik cselekvést elég kifejteni a norma érvényesüléséhez.

Összetett hipotézis és diszpozíció eseteiben a konjunktivitást általában az "és" kötőszó, a diszjunktivitást pedig a "vagy" kötőszó jelzi. Meg kell azonban itt jegyezni, hogy több esetben más megoldásokat is alkalmaznak az összetett hipotézis, vagy diszpozíció kapcsolatának jelzésére, mint pl. a kötőszó nélküli „, ,” jelzést, az "illetőleg" vagy más kötőszavakat. Ilyen esetben a logikai jogértelmezés vezethet el a helyes döntéshez.

A közigazgatási jogi normák jellegzetessége végezetül a **mérlegelési lehetőséget biztosító normák** jelentős számában is megnyilvánul. Ennek technikai megoldása összefügg a hipotézis és a diszpozíció szerkezetével.

A mérlegelési lehetőség egyik megoldása az ún. határozatlan jogfogalom alkalmazása a hipotézisben. Amennyiben olyan fogalmakat használnak például, hogy a "kiskorú érdeke", "társadalom érdeke", stb., úgy a hipotézis fennállásának megállapítása széleskörű mérlegelést tesz lehetővé a jogalkalmazó részére.

Egy másik megoldás szerint a diszpozíció tartalmának meghatározásával adnak mérlegelési lehetőséget a jogalkalmazónak az alábbi módon:

- a diszpozíciót megengedő módon fogalmazzák meg a "lehet" segédigével, vagy a "hat", "het" képzővel,
- a diszpozíció összetett és diszjunktív kapcsolatot létesítenek egyes részei között. Ebben az esetben a diszpozíció korlátai között szintén választási lehetőség van,
- a diszpozíció határok közötti mértékrendelkezést tartalmaz.

Végül a szankció is adhat mérlegelésre lehetőséget, mivel a joghátrány általában nem konkrét, hanem határok között kerül meghatározásra (pl. 5000 forintig terjedő pénzbírság).

3.4. A közigazgatási jogviszony

3.4.1. A közigazgatási jogviszony fogalma, típusai

A közigazgatási jogviszony fogalmához úgy juthatunk el, ha elsőként tisztázzuk a jogviszony általános fogalmát, majd ezt a közigazgatás világába helyezve megvizsgáljuk az ott megjelenő jogviszonyok sajátosságait.

A jogviszony fogalmát a polgári jog tudománya dolgozza ki, mint a szerződéses kapcsolatok elméleti megalapozását. Erre az elméleti alapra építve jelenik meg a közigazgatási jogtudományban is az a felfogás, mely szerint a közigazgatási jog érvényesülésének alapvető jogi kerete a közigazgatási jogviszony. **Tomcsányi Móric** szerint - aki a közigazgatási jogviszonyelmélet egyik megalapozója Magyarországon - a közigazgatási viszonyok nem pusztán tényleges, hanem jogi viszonylatok. Véleménye szerint a közigazgatási viszonyok körében az együttműködés jogilag pontosan szabályozott működést jelent. A közigazgatási jogviszony lényegének feltárásához Tomcsányi a közigazgatási viszonyokból indul ki. Célszerű azonban a témakör kiindulópontját még egy lépéssel visszahelyezni az emberi viszonyok világába.

A társadalomban élő emberi közösséget az emberi kapcsolatok rendkívül bonyolult szövevénye hálózza be. Ennek az a magyarázata, hogy a társadalmi közösségben élő ember

cselekedetei minduntalan másokra is hatást fejtenek ki. A cselekedetek csupán kis töredéke olyan, amelyik nem érint más személyeket. Még az elszigetelten végzett cselekvések között is vannak olyanok, amelyek hatása másokat érinthet, pl. beadvány készítése a hatóságokhoz.

A másokat érintő emberi cselekvések keletkeztetik az emberek között kialakuló **társadalmi viszonyokat**, melyek a jogviszonyok alapját képezik. A társadalomban élő emberi közösség érdeke ugyanis azt kívánja meg, hogy a közösség egyes tagjai csak olyan magatartásokat fejtsenek ki, amelyek a közösség érdekét szolgálják, vagy legalább ne sértsék a közösség érdekeit. Ennek érdekében megszületnek a normák, melyek általánosságban és előre meghatározzák, hogy a társadalom tagjai másokkal kapcsolatban milyen magatartásokat fejthetnek ki, vagy melyeket tilos kifejteni. Az állam kialakulásával ezek a normák a **jogi normák** formájában kerülnek kiadásra. A jogi norma funkciója tehát az, hogy egyes társadalmi viszonyokban meghatározzák a kifejthető emberi magatartást.

Azok a társadalmi viszonyok, amelyekben a jogi norma határozza meg az egymással kapcsolatban álló emberek magatartását a jogi norma hatására **jogviszonyokká** alakulnak át és ezzel eljutottunk a jogviszony legáltalánosabb fogalmához, mely szerint **a jogviszony jogilag szabályozott társadalmi viszonyt** jelent.

A társadalomban azonban a jogviszony sohasem ilyen elvont formában létezik, hiszen a jogviszony feltételezi a konkrét jogalanyok létezését és a közöttük lévő egyedi, meghatározott kapcsolatot. A jogviszony fogalom mindezek általánosított jellemzőjét tartalmazza.

Az általános jogviszony fogalom mellett ezért meg kell különböztetnünk a **konkrét jogviszonyokat** is, melyek alatt **meghatározott jogalanyok jogilag szabályozott kapcsolatát** értjük. Például konkrét jogviszony keletkezik a hatóság és ügyfél között a kérelem benyújtásával, mivel a továbbiakban az eljárási és anyagi jogi normák határozzák meg mindkét jogalany kötelező, vagy lehetséges cselekvéseit. A társadalomban a jogviszonyok csakis konkrét jogviszonyok formájában léteznek.

A konkrét jogviszonyok alapvető típusai elsősorban azon az alapon különülnek el egymástól, hogy a szabályozó jogi norma melyik jogághoz kapcsolódik. Ezen az alapon juthatunk el a közigazgatási jogviszony általános fogalmáig is, melyet úgy határozhatunk meg, mint a **közigazgatási jog által szabályozott** társadalmi viszonyt.

A közigazgatási jogviszonyok esetében is érvényes, hogy azok csak konkrét formában léteznek. Ezekre olyan tartalmi vonások a jellemzőek, amelyek az egyéb jogviszonyoktól a közigazgatási jogviszonyokat elkülönítik.

A konkrét közigazgatási jogviszony speciális tartalmi jellemzői a következők:

- a közigazgatási jogviszony **egyik jogalanya** mindig **közigazgatási szerv**,

- a közigazgatási jogviszonyok tipikus formája a **közhatalmi** (szuprematív) jogviszony,
- a közigazgatási jogviszony tartalmilag a közigazgatási szervek **végrehajtó tevékenységéhez** kapcsolódik.

A közigazgatási jogviszonyban az **egyik jogalany** szükségképpen a közigazgatási szerv, mivel azok a viszonyok amelyeket a közigazgatási jog szabályoz - a közigazgatási jog fogalmából következően - a közigazgatási szervek végrehajtó tevékenységével vannak összefüggésben. Egyben ez azt is jelenti, hogy ezek a jogviszonyok tartalmilag az állami akarat végrehajtásával összefüggő társadalmi viszonyok lehetnek.

A közigazgatási jogviszony tipikus formája a **közhatalmi jogviszony**, mivel a végrehajtó tevékenységén belül a fő tevékenységek a jogalkalmazás, valamint az irányítás és a felügyelet. A jogalkalmazáson belül is mennyiségileg és minőségileg kiemelkedő csoport a hatósági jogalkalmazás, melyre a közhatalmi jelleg a fő jellemző. Az irányítási és felügyeleti kapcsolatokban szintén a közhatalmi jelleg biztosítja, hogy a jogviszonyban érvényesüljön az irányító, felügyeleti szerv akarata.

A közigazgatási jogviszonyok között léteznek azonban olyan jogviszonyok is, amelyekre nem jellemző a közhatalmi jelleg, ezek a **mellérendeltségi (koordinációs) jogviszonyok**. Ilyenek például a közigazgatási szervek által kötött megállapodások, szerződések más közigazgatási szervekkel, vagy más kívülálló szervekkel. Ezek közül természetesen csak a közigazgatási jog által szabályozott megállapodások, szerződések tekinthetők közigazgatási jogviszonynak, a polgári jogi szerződések (pl. vásárlások, társulások egyes formái) a polgári jogi jogviszonyok világába tartoznak.

A közigazgatási mellérendeltségi jogviszonyok tipikus formái a **közigazgatási társulások**, melyeket az önkormányzatok hoznak létre a közigazgatási feladat közös megvalósítására.

Az egyik legújabb jogviszony-elméleti felfogás szerint kivételesen olyan, közigazgatási jog által szabályozott társadalmi viszonyok is létrejöhetnek, amelyekben az egyik fél sem közigazgatási szerv. **Madarász Tibor** szerint ilyenek lehetnek bizonyos intézeti vagy vállalati jogviszonyok. Ebben a kérdésben a bizonytalanságot a szabályozó jogi norma jogági hovatartozása okozza. A szervezet (intézet, vállalat) belső jogviszonyait szabályozó jogszabályokat az egyik felfogás szerint a közigazgatási jogba sorolják. Ebben az esetben valóban léteznek olyan közigazgatási jogviszonyok, amelyekben nem szerepel közigazgatási szerv (pl. oktatási intézmény és egyetemi hallgató között).

Másik nézet szerint ezek a jogviszonyok részben lehetnek munkajogi jogviszonyok, részben speciális ún. intézeti jogviszonyok, melyek jogági besorolása nem egyértelmű.

Madarász Tibor azt javasolja, hogy a belső igazgatást szabályozó jogszabályok együttesét új elnevezéssel kellene illetni, mint pl. "belső igazgatási jog".

Álláspontunk szerint a közigazgatási jog határa az állami akarat végrehajtásával kapcsolatos működés kapcsán a közigazgatási szervek által létrehozott szervezetek esetében a **létrehozásig, a szervezeti felépítésig, valamint az irányításig és felügyeletig** terjed. Ezeknek a szervezeteknek a hatékony és önálló működés érdekében maguknak kell megalkotniuk a belső **működési** szabályaikat és ezzel a közigazgatási szervek csupán az irányítás és felügyelet keretében foglalkozhatnak. A belső működési szabályzatok pedig - bár normatívák - nem minősülnek jogszabályoknak, így nem is vetődik fel a jogági hovatartozásuk. Az általuk szabályozott belső viszonyok pedig nem jogviszonyok, hanem **belső működési viszonyok**.

Az a megoldás, amikor az állam maga szabályozza az általa létrehozott nem közigazgatási típusú szerv belső működési viszonyait, lényegében nem más, mint a belső szabályzat megalkotási hatáskörének az irányítási szintre való helyezése. Ez a gyakorlat a centralizált államra jellemző és pontosan ez az oka annak, hogy Magyarországon jogdogmatikai problémák jelentkeztek az intézeti és vállalati belső viszonyok jellegét illetően. Addig pedig, amíg az ilyen belső működési szabályok jogszabályi formát öltenek, valóban lehetne azokat egy önálló elnevezéssel illetni.

Amennyiben a belső működés önállóan kialakított szabályai nem biztosítják az elérni kívánt állami célt, az irányítás és felügyelet során van mód korrigálni a szervezet működését, ez azonban már tipikus közigazgatási közhatalmi jogviszony, melyben az egyik jogalany közigazgatási szerv. A közigazgatási jogviszonyok típusai mindezek alapján a következők:

- hatósági jogalkalmazói jogviszonyok,
- nem hatósági jogalkalmazói jogviszonyok,
- irányítási jogviszonyok,
- felügyeleti jogviszonyok,
- mellérendeltségi (koordinációs) jogviszonyok.

3.4.2. A közigazgatási jogviszony alanyai

A konkrét közigazgatási jogviszony egyik oldalán mindig a közigazgatási szerv állhat. Annak, hogy valamely szervezet, mint közigazgatási szerv közigazgatási jogviszony jogalanya lehessen, a **jogalanyiség** a feltétele. Jogalanyiségon általában azt értjük, hogy valamely magánszemély vagy szervezet jogviszonyban jogalany lehet.

A közigazgatási szerv jogalanyiságát vizsgálhatjuk általában és adott konkrét jogviszony vonatkozásában.

Egy szerv közigazgatási jogviszonyban akkor lehet a **közigazgatási szerv oldalán** általában **jogalany** (általános jogképeség), ha megfelel az alábbi feltételeknek:

- jogszabály által előírt módon hozták létre,
- jogszabály közhatalom gyakorlásával ruházta fel,
- jogszabály közigazgatási feladat ellátásával bízta meg.

Itt meg kell jegyeznünk, hogy a magyar közigazgatási jogban találkozunk olyan megoldással is, amikor **jogszabály** valamely közigazgatási feladat ellátása érdekében közhatalommal ruház fel nem közigazgatási (pl. intézet) szervezet. Ennek oka legtöbbször az a racionális megfontolás, hogy a feladat ellátásához szükséges szakértelemmel az adott szervezet szakemberei rendelkeznek elsősorban. Az ilyen közigazgatási szervet nevezzük "quasi" közigazgatási szervnek.

A közigazgatási szerv oldalán ahhoz, hogy egy szerv konkrét közigazgatási jogviszonyban jogalany legyen, **relatív jogképeséggel** is kell rendelkeznie. Ennek feltétele, hogy az adott közigazgatási szervnek az adott tárgykörben legyen:

- hatásköre és
- illetékessége,

vagyis olyan jogszabályban előírt cselekvési szabadsága, amelyet az adott földrajzi területen gyakorolhat.

A közigazgatási jogviszony **másik oldalán** elvileg bármely magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet lehet. A jogirodalom azonban kitér arra is, hogy a másik két hatalmi ágat képviselő szervezetek (az Országgyűlés és a bíróságok, ügyészségek) elméletileg nem lehetnek közigazgatási jogviszonyok alanyai. Ennek az a magyarázata, hogy a közigazgatási jogviszonyban a közigazgatási szerv közhatalmat gyakorolhat, ezt pedig a másik két hatalmi ág függetlensége és önállósága kizárja. Amennyiben azonban ezeknek a szervezeteknek olyan közigazgatási ügyeik keletkeznek, amelyekre egységes jogi szabályozás vonatkozik, (pl. közületi elhelyezés, beruházás, stb.) úgy e szervezetek hivatalai (az Országgyűlés Hivatala, bíróságok gazdasági hivatala) már a közigazgatási jogviszonyban más szervezetekhez hasonlóan jogalanyok lehetnek.

A közigazgatási jogviszony másik oldalán a jogalanyiság attól függően eltérő, hogy milyen típusú jogviszonyról van szó.

A **hatósági jogalkalmazói jogviszonyoknál** megkülönböztetjük az ügyfélképeséget és az eljárási képeséget. Az **ügyfélképeség** feltétele, hogy a konkrét magánszemély vagy

szervezet jogát vagy jogos érdekét az eljárás tárgyát képező ügy érintse. Az **eljárási képesség** pedig azt jelenti, hogy a jogalany saját cselekvésével, saját nevében jogokat szerezhet, kötelezettségeket vállalhat.

Nem hatósági jellegű jogalkalmazói jogviszony a közigazgatásban ritkán fordul elő, mivel a belső működés jogilag kevésbé szabályozott, mint a külső (hatósági) tevékenység. Ezek tipikus formája az olyan belső vezetési jogviszonyok, amelyek nem tartoznak a munkajogi jogviszonyok körébe. Ilyenek például a hatáskör-gyakorlás belső megosztásával kapcsolatos viszonyok, vagy a belső ellenőrzés során kialakult viszonyok. A jogalany tehát a jogviszony másik oldalán a szervezeten belüli másik szervezet, vagy személy. A jogalanyiságot itt a **szervezethez való tartozás** alapozza meg.

Az irányítási és a felügyeleti jogviszonyok esetében a másik jogalany az **irányított, vagy felügyelt szervezet** lehet. Jogalanyiságát az irányítási, vagy a felügyeleti jogviszonyt deklaráló jogszabály alapozza meg.

A mellérendeltségi (koordinációs) jogviszonyokban a másik jogalany lehet **bármely más szervezet**. A jogalanyiság fogalma itt még tágabban értelmezhető, megegyezik a szervezet kritériumaival. A szervezet létezésének feltétele pedig az, hogy az emberi együttműködés célját az állam ne tiltsa, továbbá a működést szervezeti és működési szabályzat szabályozza.

3.4.3. A közigazgatási jogviszony keletkezése, módosulása és megszűnése

A jogviszonyok keletkezésének, módosulásának és megszűnésének oka a **jogi tények** bekövetkezése. A jogi tényeket a jogirodalomban általában olyan cselekvésekre és eseményekre bontják, amelyek bekövetkezése esetén a jogszabály erejénél fogva következik be változás a társadalmi viszonyokban, azok jogviszonyokká válnak vagy a már meglévők módosulnak, illetve megszűnnek.

A közigazgatási jogtudományban a jogi tények vonatkozásában hosszas vita volt abban a kérdésben, hogy jogi ténynek csak a közigazgatási szerv aktusait lehet-e tekinteni, vagy az egyéb szervek aktusai és egyéb cselekvések, illetve események is keletkeztethetnek, módosíthatnak, vagy szüntethetnek meg közigazgatási jogviszonyokat. **Szamel Lajos** szerint a közigazgatási jogviszonyok sajátossága az, hogy a jogi tények közül egyedül a közigazgatási szervek konkrét aktusai lehetnek jogi tények. **Madarász Tibor** szerint a közigazgatási jogviszonyban jogi tények csak az emberi magatartások lehetnek, melyek között legnagyobb

jelentősége az állami szervek aktusainak van. Ezzel kizárja az eseményeknek a jogi tény jellegét.

Az **események** (pl. születés, halál) önmagukban valóban nem jogi tények, mivel a közigazgatási jogviszonyt ebben az esetben egy további jogi tény, az ügyféli kezdeményezés, vagy a hivatalbóli eljárás-kezdeményezés keletkezteti. Egy születés, pl. amennyiben az nem jut a hatóságok tudomására, közigazgatási jogviszonyt nem keletkeztet, eljárás nem következik be.

A **cselekvések** a jogviszonyokra való hatásuk szempontjából tovább bonthatók jogszerű és jogellenes cselekvésekre. A **jogellenes** cselekvéseket korábban a jogtudományban szintén jogi tényeknek tekintették, azonban itt is az a helyzet, hogy ezek csak akkor keletkeztetnek jogviszonyokat, ha a hatóságok tudomására jutnak és ott eljárást kezdeményeznek. A jogviszonyt közvetlenül kiváltó jogi tény tehát ebben az esetben is a közigazgatási szerv aktusa lesz.

A **jogszerű cselekvések** egyik részét kifejezetten jogviszonyt érintő céllal fejtik ki, másik részük viszont egyéb célt szolgál, de másodlagosan érinthet közigazgatási jogviszonyt is. Ez utóbbiak az ún. **eredményre vezető** cselekvések. Ilyen például egyes szerződések megkötése, melyek csak hatósági jóváhagyással lépnek érvénybe, tehát kezdeményezni kell a jóváhagyásukat. Az eredményre vezető cselekvéseknek nincs tehát közvetlenül hatásuk a jogviszonyokra, azokat az ügyféli kezdeményezés vagy hivatalbóli eljárás hozza létre.

A **jogviszonyt érintő célú cselekvések** további három típusa az állami szerv aktusa, az ügyféli kezdeményezés és a megállapodás.

Az **államszerv aktusai** között kiemelkedik a közigazgatási szerv aktusa, amelyik tipikus jogi tény a közigazgatási jogviszonyok körében. Az ilyen aktus keletkezteti a hivatalbóli eljárást a hatósági jogalkalmazói aktusok körében, valamint a legtöbb eljárási és anyagi jogi jogviszonyt is. Más állami szervek közül jogi tény lehet az Országgyűlés normatív vagy egyedi aktusa, például az irányítási, felügyeleti jogviszony tekintetében, a bíróság aktusa, melynek következtében - a bírói felülvizsgálat keretében - keletkezhetnek, módosulhatnak, vagy szűnhetnek meg jogviszonyok és az ügyészi intézkedés, mely szintén hasonló eredménnyel érintheti a közigazgatási jogviszonyokat.

Az **ügyféli kezdeményezés** a hatósági jogalkalmazói aktusok esetében egyértelműen jogi ténynek minősíthető, ennek alapján a közigazgatási szervnek eljárási kötelezettsége keletkezik még akkor is, ha az eljárást máshol kell lefolytatni. Ez utóbbi esetben ugyanis köteles haladéktalanul áttenni az ügyet a hatáskörrel rendelkező illetékes szervhez.

Az együttműködési (koordinációs) jogviszonyok keletkezését speciális jogi tény, a **megállapodás** (szerződés) hozza létre. Ebben az esetben a jogviszony tartalmát a közigazgatási jogi normák és a megállapodás együttesen határozzák meg.

3.4.4. A közigazgatási jogviszony tartalma és tárgya

A közigazgatási jogviszonyok tulajdonságai a tartalom és tárgy tekintetében megegyeznek a jogviszonyok általános tulajdonságaival. A jogviszonyok **tartalmát** - és így a közigazgatási jogviszonyok tartalmát is - általában a **jogalanyok jogai és köteleességei** képezik. Mivel ezek a konkrét jogviszonyokban léteznek, ezért konkrét jogalanyokhoz is kötődnek. Ezen az alapon tekintjük a közigazgatási jogviszony tartalmának a **közigazgatási alanyi jogokat és a közigazgatási alanyi kötelezettségeket**.

A közigazgatási alanyi jogok és kötelezettségek alapvető jellemzője, hogy a jogrendszer olyan garanciákat tartalmaz, amelyek végső soron bírói jogvédelemmel biztosítják a jog, vagy kötelezettség érvényesülését. Például közigazgatási alanyi jog valamennyi olyan döntés kiadásához fűződő jog, amely esetben a kérelmező a jogszabályi feltételeket teljesítette. (Vállalkozói igazolvány, útlevelel kiadása, stb.)

A közigazgatási jog körében gyakran előfordul azonban, hogy a jogszabály **mérlegelési lehetőséget biztosít** arra, hogy a jogalkalmazó szerv a jogszabály szellemében megállapítsa a jogok és kötelezettségek terjedelmét. A konkrét alanyi jog és kötelezettség ebben az esetben a mérlegelési döntés meghozatala után keletkezik, a jog és kötelezettség terjedelme pedig a közigazgatási szerv mérlegelésétől függ. Ilyen esetben az alanyi jog és kötelezettség tehát csak a jogalkotó által megszabott határok között érvényesül, a jogalanyoknak **alanyi joga a mérlegelési határok közötti döntés meghozatalára** terjed ki és csak ezt követően a már biztosított jog mértékére. Például ha valaki a közterületet magáncélra igénybe kívánja venni, az alanyi jog elsődlegesen a mérlegelési döntés meghozatalára, másodlagosan pedig a már kiadott engedély mértékére terjed ki.

A közigazgatási jogviszony tartalmát alkotó jogokat és kötelezettségeket a **tárgyi jog**, a jogszabályok határozzák meg. Egyes jogviszonyok esetében, így különösen a hatósági jogalkalmazói jogviszonyoknál a jogi szabályozás igen részletes, más esetekben, pl. a belső vezetési, vagy a mellérendeltségi jogviszonyoknál a jogi szabályozás csak a fő kérdésekre terjed ki, vagy keretjellegű.

A közigazgatási jogviszony **tárgya** - hasonlóan más jogviszonyokhoz - az a magatartás, amelyet a jogalanyoknak kapcsolatuk során tanúsítaniuk kell. Ez lehet cselekvés, vagy cselekvéstől való tartózkodás. A jogviszony keletkezésének a célja mindig valamely eredmény elérése (engedély megszerzése, a működés korrekciója, együttes működés, stb.), a jogviszony tárgya ezért közelebbről az a konkrét eredményt jelenti, amely az emberi magatartás kifejtése során keletkezik.

SZAKIRODALOM a 3. részhez

1. Ádám Antal: A jogalkotás alkotmányosságáról
Jogtudományi Közlöny 1992. évi 11. szám
2. Államigazgatási jog. Általános rész
BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség, 1975.
3. Bártfai Zsolt: A jogszabályok kihirdetése és hatálybalépése
Magyar Közigazgatás 1995. évi 2. szám
4. Walter Cairns: Bevezetés az Európai Unió jogrendszerébe
CO-NEX Könyvkiadó, Budapest 1999.
5. Concha Győző: Politika
Budapest, 1905.
6. Csiky Kálmán: A magyar állam közigazgatási joga
Budapest, 1888.
7. Ficzer Lajos: A törvény és a rendelet viszonyának kérdései
A közigazgatás szerepe a jogalkotásban Unió Kiadó, Budapest 1995.
8. Kalas Tibor: A közigazgatási jogforrások problémái
In: A közigazgatás szerepe a jogalkotásban (Szerk.: Fogarasi József)
Unió Kiadó, Budapest, 1995.
9. Kalas Tibor: Egyes jogelvek szerepe az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatában
Jogtudományi Közlöny 2001. évi 7-8. szám
10. Dr. Kampis György-Dr. Szép György-Dr. Vida István: A jogszabályok előkészítése
Kódexpress Kiadó, Budapest 1998.
11. Kiss László: A jogalkotási és jogforrási rendszer néhány időszerű kérdése
A közigazgatás szerepe a jogalkotásban Unió Kiadó, Budapest 1995.
12. Madarász Tibor: A magyar államigazgatási jog alapjai
Budapest, 1989.
13. Magyar államigazgatási jog. Általános rész
BM Könyvkiadó, Budapest, 1984.
14. Molnár Miklós: A közigazgatás döntési szabadsága
KJK Budapest 1994.
15. Pescka Vilmos: A jogviszonyelmélet alapvető kérdései
Budapest, 1960.

16. Sári János: A jogalkotás és a jogforrási rendszer
Magyar Közigazgatás 1991. évi 8. szám
17. Stein Lőrinc: Az államigazgatás és igazgatási jog alapjai
Pest, 1871.
18. Szamel Lajos: A jogforrások
Budapest, 1958.
19. Tomcsányi Móric: A magyar közigazgatási jog alapintézményei
Budapest, 1926.
20. Várvolgyi Péter: Gondolatok a jogalkotási törvény korszerűsítéséhez
A közigazgatás szerepe a jogalkotásban Unió Kiadó, Budapest 1995.