

V. FEJEZET

A KÖZIGAZGATÁS TEVÉKENYSÉGE ÉS ESZKÖZRENDSZERE

1. A közigazgatás tevékenységének általános vonásai

A közigazgatás cselekvése és annak eszközrendszere az alapozó ismereteket nyújtó közigazgatási jog általános részi tankönyvek két tárgykörének mélyebb elemzésén alapul, így a közigazgatás tevékenységéről és a közigazgatási aktusokról szólón.

Ezek ismeretét feltételezve emlékeztetőül felidézve; a közigazgatási tevékenység sajátosságait ismertető, valamint a fogalmakat taglaló általános részi tananyagokban gyakran történik utalás arra, hogy a közigazgatás milyen sokféle feladatot lát el, amelyek egy részének a kivitelezéséhez eszközként a közigazgatás közhatalmat vesz igénybe (ilyen eszköz a jogalkotás, valamint a jogalkalmazó tevékenység), másik része viszont nem indokolja ilyen jogi eszközök alkalmazását, ilyen pl. a közvetlen igazgatási tevékenység (amikor közszolgáltatások szervezésére kerül sor, illetve a közigazgatás belső igazgatást gyakorol, valamint gazdálkodik). Az alábbiakban a közigazgatás cselekvésének tartalma az általa ellátott egyes tevékenységfajták alapján kerül áttekintésre.²²⁶

1.1. Jogalkotás

A közigazgatás jogalkotási tevékenysége²²⁷ a **közhatalmi eszközök** alkalmazási körébe tartozik, melyben alapvetően a végrehajtó hatalmi ági funkció gyakorlásában törvény felhatalmazására, annak végrehajtására alkot jogszabályokat.

A különböző alkotmányos berendezkedésű országok közt azonban van olyan, ahol a közigazgatás jogalkotási felhatalmazása ezen túlmegy és önálló, vagy más elnevezéssel eredeti jogalkotási jogkörrel is rendelkezik. Ez mindenekelőtt a kormány és a helyi önkormányzatok esetében merülhet fel, de egymástól eltérő elvi alapokon. A jogforrási rendszer, illetve a jogalkotási jogkör jellege elsősorban az alkotmányjogi szabályozás tárgya.

Elméletileg azonban szélesebb kontextusban szükséges vizsgálni a közigazgatás-tudomány nézőpontjából is ezt a kérdéskört, mindenekelőtt a jogállam és a közigazgatás viszonyrendszerét illetően.

A modern demokratikus jogállam közigazgatásának egyik meghatározó jellemzője a közigazgatás jognak való alárendeltsége és a törvényesség elvének érvényesülése.²²⁸ Ezek a jellemzők a polgári forradalmak által intézményesített hatalommegosztáshoz, a végrehajtó hatalmi ági funkciók kialakulásához és a törvények általános népakaratot kifejező tartalmához köthetően alakultak ki. Napjainkra a közigazgatás jognak való alárendeltsége általánosan elismertté vált, de abban az angolszász és a kontinentális jogrendszerek között ma is különbség van, hogy létezik-e a jogrendszer tagozódása és ezen belül a közigazgatás cselekvésére a mindenkire érvényes közös jogot vagy elkülönült közjogi szabályozást kell-e alkalmazni. A kontinentális rendszerekben a XX. század elejére a jogrendszer közjogi és magánjogi differenciálódása és ezen belül a közigazgatásra elkülönült jogi szabályozás vált általánossá. Ennek következményeként ala-

²²⁶ Lásd; BALÁZS István (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész 1.* Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2015. 30-35.

²²⁷ Lásd bővebben: ÁRVA Zsuzsanna: „Közigazgatási jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas> (2019).

²²⁸ CHEVALLIER, Jacques: *L'Etat de droit.* R.D.P., 1988. 313.

kult ki és erősödött meg a közigazgatási jog mint a közjog egyik sajátos ága. Változások következtek be azonban a XX. század utolsó évtizedeiben érvényesülő neoliberais államfelfogás közigazgatási irányvonala, az „Új közmenedzsment” (NPM) megjelenése miatt és az nem csupán az államot gyengítette el, hanem a közigazgatási jog önálló létét, illetve érvényesülését is kétségbe vonta, ezzel együtt pedig a jogrendszer közjogra és magánjogra való osztódását, sőt magának a jogállamnak az értelmét is. Napjainkban ismét átalakulóban van az állam és a közigazgatás szerepe, felértékelődőben vannak a közhatalmi eszközök, így a közigazgatási jog is, ideértve értelemszerűen a közigazgatás által alkotott jogot is.

A közigazgatás jognak való alárendeltsége és a törvényesség elvének érvényesülése a polgári államfejlődés eredményeként alakult ki. Az azt megelőző társadalmi-gazdasági formációkban, így a polgári átalakulást megelőző abszolutizmusban is különböző szabályok alapján működött a közigazgatás, de ezek jelentős részét jogszabálynak nem minősülő belső szabályzatok alkották, de lényeges különbség volt az is, hogy a különböző elnevezésű jogszabályok (törvények, királyi rendeletek stb.) bár léteztek, de megalkotásuk mechanizmusa miatt azok nem a népakaratot, illetve a közakaratot fejezték ki, hanem az uralkodót. A törvények tartalma a népszuverenitás gyakorlásából eredően a **polgári forradalmak nyomán vált** a közakarat kifejezőjévé. A törvényhozó hatalmi ág által hozott jogszabály primátusa a parlament választott jellegéből ered, mely a népszuverenitás közvetett kifejezése. A törvények hatálybalépését követően a végrehajtó hatalmi ág és a többi állami szerv fő feladata azok realizálása a valóságban. A közigazgatás meghatározóan a végrehajtó hatalmi ági funkciókat valósítja meg, mely feladata ellátásának jogalapja és egyben korlátja is a törvény. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatás a törvények végrehajtása során maga is alkothat általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmazó jogszabályokat, de csak a törvények keretein belül.

Ez az ún. eredeti jogalkotói jogkörre is vonatkozik, hiszen annak is lennie kell alkotmányos alapjainak. A közigazgatási jog forrásai így a törvény mellett minden más, jellemzően a végrehajtó hatalmi ágba tartozó közigazgatási szervek által megalkotott jogforrás, valamint a nemzetközi jog és a bírói alkotott jog is.

A közigazgatás törvényessége, illetve törvény alá rendeltsége így inkább a közigazgatás jog alá rendeltsét jelenti tartalmilag. Ugyanakkor a jogszerűség feltételezi a jogforrási hierarchia érvényesülését, mely megint csak törvényre, sőt általában az alaptörvényre (alkotmányra) vezethető vissza. Ezért aztán a közigazgatás jogszerűségét széles értelemben kell alkalmazni.²²⁹

A jogszabályok betartásának kötelezettségébe beletartoznak a jogszabályokon kívül a jogszerűen kiadott irányítási belső normák (Magyarországon a közjogi szervezetszabályozó eszközök) is. Ez a széles értelemben vett törvényesség, tehát jogszerűség elve, mely korlátozza a közigazgatás működését. A közigazgatás normatív és egyedi aktusai nem lehetnek jogellenesek, ami a normatív aktusoknál azzal egészül ki, hogy nem lehetnek magasabb szintű jogforrással sem ellentétesek.

A törvényesség tehát ebben az értelemben vett jogszerűség, de mindenképp a jogállami közigazgatás működésének alapja, ami azt is jelenti egyben, hogy a közigazgatás – főszabályként – csak akkor cselekedhet, ha arra jogszabály feljogosítja, azaz hatásköre van. Ennek viszont a másik oldala azt jelenti, hogy a közigazgatásnak egyben kötelessége is a törvényesség érvényre juttatása. Ehhez pedig lehetővé kell tennie a hatályos joganyag megismerését, egyedi döntéseit pedig az alkalmazott jogszabályokra való utalással indokolnia kell.

A törvényesség szélesebb körű értelmezése azt is jelenti, hogy amennyiben jogszabálysértés történt, akkor a hatáskörébe tartozó ügyekben a jogsértő állapot megszüntetése érdekében a közigazgatásnak fel kell lépnie. Ebből ered a közigazgatás azon kötelezettsége is, hogy gondoskodnia kell arról is, hogy az

²²⁹ AUBY, Jean-Marie: *Generalités - Le principe de légalité*. In: *Droit Public*. Edition Economica, sd. Jean-Marie Auby, Paris, 1985. 190-205.

igazgatottak, ügyfelek ne kerüljenek jogsértő helyzetbe. Ehhez hozzájárul továbbá a közigazgatás azon feladata is, hogy a jogszabályok érvényesítéséhez szükséges feltételeket megteremtse.

Az így felfogott törvényesség érvényesülésének is vannak azonban korlátai a jogállami közigazgatásban. Ilyen mindenekelőtt a közigazgatás diszkrecionális jogkörének kérdése, melyen belül további alapesetek is lehetségesek. Az egyik ilyen, amikor egy adott tényállásra a jogszabály ugyan nem tartalmaz rendelkezést, azonban az államnak a közérdek védelmére, vagy érvényesítésére tekintettel mégis cselekednie kell a közigazgatás útján. A másik pedig, amikor egy adott helyzethez rendelt maga a jogszabály ad arra lehetőséget, hogy a közigazgatás szabad belátása szerint döntsön. Ez utóbbi esetben – ami rendszerint katasztrófa- vagy vészhelyzetekhez kötődik – nem beszélhetünk igazán a jogszerűség sérelméről, hiszen maga a jogalkotó adja meg a választási lehetőséget a közigazgatásnak, azonban az ilyen esetekhez rendszerint többletgaranciákat is rendel.

Kifejezett jogszabályi rendelkezésben rögzített hatáskör hiányában hozott közigazgatási döntések esetében azok bírósági felülvizsgálata adhat választ arra, hogy hatáskör hiányában semmis, vagy nem, mert az adott tényállásra jogértelmezéssel hozott olyan döntésről van szó, melynek célja nem jogellenes (nem jelenti a hatalommal való visszaélést), a döntés indokolása valós és nem ütközik jogszabályba, a közigazgatás döntésekor nem volt nyilvánvaló tévedésben.²³⁰

A közigazgatás eredeti jogalkotói jogkörében jogalkotási aktus megalkotására nem csak a végrehajtó hatalmi ági funkciója körében kerülhet sor. A kormányzás és a közigazgatás ugyanis nem azonos fogalmak, de a közigazgatás csúcsszerve a kormány, vagy más különböző kormányformák esetében a kormányzati hatalmat gyakorló személy. A polgári demokráciák alkotmányainak egy része a kormánynak nem csak a végrehajtó hatalmi ági funkciójához kapcsoltn ad jogalkotói jogkört, hanem saját feladatkörében eredeti jogalkotói jogkörrel is felruházza. A törvényesség elve azonban ez esetben sem sérül, mert maga az alkotmány adja ezt a lehetőséget, illetőleg korlátozza a kizárólagos törvényalkotói jogkör meghatározásával.

További lehetősége a közigazgatási jogalkotásnak az, amikor azt rendkívüli jogrendben teszi, amire azonban külön alkotmányos szabályozás van, tehát szintén törvény határozza meg a rendkívüli jogrendet és annak feltételeit.

A jogállami közigazgatáshoz tartozó fontos kérdés maga a közigazgatási jog létjogosultsága. Másképpen fogalmazva a kérdést, a közigazgatás jognak való alárendeltsége ugyanazt a jogot jelenti-e, mint a természetes és jogi személyek esetében? Az angolszász jogrendszerekben a kérdésre a XIX. század végén adott válasz a „*rule of law*” jegyében igenlő volt,²³¹ míg a kontinentális, így különösen a frankofón rendszerekben az elkülönült szabályozás mellett döntöttek, és ezt alkalmazzák.

Ez azt jelenti, hogy a közigazgatásra alkalmazott jog kettős, duális jellegű. Egyrészt a közigazgatásra is vonatkozik a mindenkire kötelező közös jog. Másrészt viszont a közigazgatásra alkalmazandó a közös jogot meghaladó (*règles exorbitantes*) sajátos közjogi szabályozás. Elméletileg ennek több oka is kimutatható. Ezek közül kiemelhető az, hogy a magánjogi szabályozás elve az autonóm akaratnyilvánításra épül, a jogalanyok szabadon, saját felelősségükre cselekednek a jogszabályok, a jó erkölcs és a közrend keretei között. A magánjogi jogalanyok saját érdekükben cselekednek, joggyakorlásuk alanyi jogi, szubjektív jellegű.

A közigazgatásban ez nem így van, a joggyakorlás nem épülhet csak a közrend fenntartására és a jó erkölcsre, **a közigazgatás akaratnyilvánítása nem szabad belátás függvénye**. A közigazgatási jogalkalmazás célja a közérdek érvényre juttatása, melynek feltételeit a törvények határozzák meg. Ha a közigazga-

²³⁰ Forrás: lásd az előző jegyzetet.

²³¹ Lásd bővebben: VENN DICEY, Albert: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. LF ed., 1915.

tás rendelkezik is kivételesen szabad, diszkrecionális jogkörrel, az – mint láttuk – a valóságban szintén jogilag kötött.

A magánjogi jogalanyok alanyi joga helyett a közigazgatási szervek közigazgatási feladatainak ellátása során hatáskörrel és illetékességgel rendelkeznek. A közigazgatási jog közjogon belüli elkülönülésének fő oka az, hogy a közigazgatás működése során egyoldalú hatalmi jogviszonyokat keletkeztet mind az általa alkotott jogszabályokkal, mind pedig a jogalkalmazás során kibocsátott egyedi egyoldalú aktusokkal és közigazgatási szerződésekkel. A közigazgatás e kivételes, fölrendelt szerepkörével valósítja meg az állami feladatokat.

1.2. A jogalkalmazás

A jogalkalmazás az állam egyik legfontosabb funkcióját valósítja meg: a közhatalmi funkciót. Ennek keretében a jogszabályban erre feljogosított szervek, az abban meghatározott módon mindenki számára kötelező döntéseket hozhatnak, s azok végrehajtását – szükség esetén – legitim állami kényszerrel is kikényszeríthetik. Ez a funkció pedig alapvetően a jogalkotási jogban és a jogalkalmazási jogban valósul meg.

A jogszabálynak szükségképpen velejárója a jogalkalmazás az erre feljogosított szervek részéről, mert nem csupán az önkéntes jogkövetés nem biztosítható minden esetben, hanem az hibás is lehet, így az jogsértést és ebből adódó jogvitát válthat ki, melyben döntenit kell, jogot és igazságot kell szolgáltatni. Másfelől pedig, mint láttuk, egyes jogágakra – így különösen a közigazgatási jogra – jellemző az, hogy a jog érvényesítéséhez szükség van a közigazgatás aktív fellépésére a jogi norma érvényesítése érdekében.

A jogalkalmazás tehát az állam közhatalmi jogkörén belüli fogalom, mely tartalmilag az általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmazó jogszabályok rendelkezéseinek konkrét egyedi esetekben való alkalmazását jelenti, mindenkire kiterjedő kötelező érvényű hatással.

A közhatalmi jogkör részét képező jogalkalmazás alapvetően az állami szervek feladata, az államhatalom része. Kivételesen azonban ez a közhatalmi jogkör nem állami szervekre is átruházható, ennek példáit láthatjuk a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek esetében.

A közigazgatási szervek által végzett jogalkalmazó tevékenység igen *szerteágazó* és belülről sem egyenemű. A közigazgatási szervek jogalkalmazásuk során igen sokfajta közigazgatási aktust bocsátanak ki. Ezek egy része a közigazgatással kapcsolatba lépő ügyfelekre közvetlenül kiterjed, míg más részük azok jogait és kötelezettségeit direkt módon nem érinti. Ezért a jogalkalmazás során kibocsátott aktusoknak több csoportját különböztethetjük meg.

Ezek közül egyesek, így a hatósági aktusok közvetlenül érintik az ügyfelek jogait és kötelezettségeit, de hasonló a helyzet a közintézeti aktusok esetében is. Ugyanakkor a közigazgatást működtető irányítási aktusok a közigazgatási szervek egymás közötti viszonyában érvényesülnek, míg a közigazgatási szerződések esetében mindkét változat lehetséges.

A közigazgatási jogalkalmazásból kiemelkedik a hatósági aktusok kibocsátása, melyek alkalmazásával a közigazgatás a legközvetlenebb módon avatkozik be az ügyfelek saját és rajtuk keresztül a társadalom életviszonyaiba. A hatósági határozattal, a szakhatósági hozzájárulással, a hatósági intézkedésekkel és az eljárást kezdeményező aktusokkal az eljáró közigazgatási szervek egyedi ügyekben alkalmazott közhatalmi aktusokkal, mint hatóságok avatkoznak be mindennapi életünkbe.

Hatósági jogalkalmazás alatt tehát olyan közigazgatási szervek, vagy közigazgatási jogkörrel felruházott nem közigazgatási szervek által végzett közigazgatási jogalkalmazást értünk, mely során az eljáró szervek hatósági aktusokat bocsátanak ki.

A közigazgatási jogalkalmazás különbözik más állami szervek, de különösen a bíróságok által végzett jogalkalmazástól, mert annak alapvető célja nem az igazságszolgáltatás, hanem a közigazgatási feladatok megvalósításával a társadalmi életviszonyok aktív alakítása.

Ez arra vezethető vissza, hogy a közigazgatás, mint az állam aktív cselekvése alapvető funkcióin keresztül alakítja a társadalmi életviszonyokat. A közigazgatás számára tehát a jog és annak alkalmazása alapvetően nem cél, hanem eszköz a közérdek megvalósítása és érvényre juttatása érdekében.

A közigazgatási jogalkalmazás meghatározott az általa alkalmazott jog tekintetében is, mert elsősorban a közigazgatási és pénzügyi anyagi és eljárási jogot alkalmazza, és csak kivételesen alkalmazza más jogágak jogát, mint amikor kvázi büntetőjogi (közigazgatási büntetőjog, vagy szabálysértési jog), vagy polgári jogi jogalkalmazást (pl. birtokvédelem) végez.

A közigazgatási jog szabályozási tárgyköre azonban anélkül is igen széles, mivel az kiterjed a társadalmi életviszonyok legszélesebb körére. Ebből adódik az is, hogy a közigazgatási jog forrásai magukba foglalják a jogszabályok összes típusát, benne a meghatározó – a közigazgatási szervek által kibocsátott – rendeleti körrel. Ez a közigazgatás végrehajtó hatalmi ági funkciójából adódik, melyen keresztül megvalósul az állam cselekvése. Az alkalmazott jog másik fontos sajátossága, hogy igen nagy mértékben vannak jelen a jogszabálynak nem minősülő közjogi szabályozó eszközök, ami elsősorban abból adódik, hogy a közigazgatás a társadalom egyik legnagyobb szervezeti rendszere, mely felépítése jellemzően hierarchikus, ami indokolja, és egyben magyarázza is az irányítási normák kiemelkedő szerepét.

A közigazgatási jogalkalmazás tartalma **a bíróság által hozott döntésektől eltérően** konstitutív jellegű, mellyel a közigazgatási jogalkalmazás hoz létre, keletkeztet, alakít, vagy szünteti meg közigazgatási jogviszonyt.

A közigazgatási jogalkalmazás során hozott döntések hatálya *ex nunc*, azaz a jelenben történik és a jövőre nézve (mostantól) hoz létre, illetve alakít jogviszonyokat.

A közigazgatás közérdeket érvényesítő szerepéből adódik az is, hogy a közigazgatási jogalkalmazás kérelemre, de hivatalból is indulhat. Ez utóbbi célja éppen az, hogy az állam aktív cselekvése a közigazgatáson keresztül a közérdeket érvényesítse akkor is, amikor az egyébként az egyéni érdekekkel esetleg ellentétes.

A közigazgatási hatósági eljárás – ellentétben az igazságszolgáltatás kontradiktórius eljárásától – alapvetően a tárgyalás helyett az iratokra támaszkodik. Minden az ügy szempontjából lényeges eljárási cselekményről, bizonyítékról, adatokról stb. okirat készül, és ezek alapján kerül sor a tényállás megállapítására, ez alapján pedig a releváns jogszabályok alkalmazásával a döntések meghozatalára.

A közigazgatási jogalkalmazásban eljáró ügyintéző nem független, mint az igazságszolgáltatást végző bírák, hanem az a felettese utasításait – szűk kivételekkel – köteles végrehajtani, a közigazgatási szerv vezetője, mint a hatáskör címzettje az ügyet bármikor magához vonhatja, illetve a döntés érdemi tartalmára is utasítást adhat. Az igazságszolgáltatás által végzett jogalkalmazás hosszadalmasságához képest a közigazgatási hatósági jogalkalmazásra viszonylag rövid határidők vonatkoznak, melyek sérelme szankciókat von maga után. A közigazgatás hatósági jogalkalmazásával kapcsolatban meg kell azonban jegyezni azt is, hogy a közigazgatási hatósági jogalkalmazásnak igen differenciált rendszerei alakultak ki a világon. Ezek között vannak olyanok, melyek a bírósági eljárásra jobban hasonlítanak, míg mások attól alapvetően teljesen eltérnek.

A közigazgatási aktusokkal kapcsolatos, a graduális jogászképzésben és közigazgatási képzésben Magyarországon általában kötelező tananyagként oktatótt fenti tételek azonban napjainkban több problémát is felvetnek.

Először is utalni szükséges arra, hogy az aktustannak csak azokban a közigazgatási-, illetve jogrendszerekben van értelme, ahol a közigazgatási jog önállósága ismert, illetve elismert. Ennek megfelelően a common law rendszerekben ez gyakorlatilag ismeretlen. Másrészt a közigazgatási jogot jobban preferáló kontinentális rendszerekben is a kezdetektől vitatott volt annak fogalma, terjedelme és főként dogmatikai megalapozottsága és értelme egyaránt. Mindezekre tekintettel ezzel külön pontban foglalkozunk.

1.3. Közszolgáltatások szervezése

A közigazgatás azonban nem mindig az előzőekben tárgyalt közhatalom birtokában cselekszik, hanem ilyen eszközt nélkülöző közvetlen igazgatási tevékenységet is végez. Mivel a közigazgatás a társadalom legnagyobb szakigazgatási rendszere, melynek tevékenysége átfogja a társadalmi életviszonyok legszélesebb körét, ebből adódóan széleskörű társadalmi kapcsolatokkal bír. A társadalom és a közigazgatás viszonyában az egyik legfontosabb kapcsolat az, amikor a közigazgatás közszolgáltatásokat szervez, illetve maga biztosít. Bár mindenki által egységesen elfogadott és alkalmazott fogalma még nem alakult ki ennek a tevékenységnek, de egy széles körben elterjedt megfogalmazás szerint „A közszolgáltatások olyan feladatok ellátásának biztosítása, amelyek adott társadalmi és műszaki technikai feltételek mellett meghatározott szintig közösségi szervezést igényelnek, és társadalmi közösségi szükségleteket kielégítését szolgálják”.²³²

Természetesen a közszolgáltatások igénybevevői köre jelentősen eltérő lehet. Amíg a közvilágítás, vagy a közbiztonság, a közművelődés támogatása mind olyan közszolgáltatás, amit akár állampolgárságra tekintet nélkül is bárki igénybe vehet, addig a lakásgazdálkodás, avagy a szociális ellátások már jellemzően lokálisak, alapvetően a települések lakossága számára nyitva álló szolgáltatások. E tevékenységben élen jár a helyi önkormányzati alrendszer, így Magyarországon is a helyi önkormányzatairól szóló hatályos törvény²³³ a helyi közügy kapcsán, első helyen a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását emeli ki, amiket a kötelező feladatok között részletesen ki is fejt.²³⁴

A közszolgáltatásokhoz való **közel azonos hozzáférési lehetőség** némely esetben azonban a közszolgáltatást kötelezően igénybe vevő **kötelezettségé fordul át**, amihez szükség esetén közhatalmi eszközök is járulnak. Ilyen többek között a tankötelezettség keretében az alapfokú oktatásban, nevelésben való kötelező részvétel, amit az iskolaköteles korhatár jelöl ki, vagy a szűrővizsgálatokon való kötelező részvétel.

Annak ellenére, hogy a közszolgáltatások ellátásáról főszabályként a közigazgatás gondoskodik, azok sajátosságai miatt e szolgáltatásokat nem a hagyományos közigazgatási formában (hivatali) működő szervek valósítják meg, hanem az más szervek, vagy személyek közreműködésével történik. Bár a megoldások palettája igen széles, szóba jöhet önálló intézmény alapítása, vállalat létrehozása, de előfordul olyan is, hogy helyi önkormányzatok egymással megállapodást kötnek a közszolgáltatás közös ellátására. Ez történhet közigazgatási szerződéssel, de akár magánjogival is. A közigazgatási jog szabályozza azonban azokat az eseteket, amikor ún. közintézeteket (humán közszolgáltatásokat nyújtó költségvetési szervek pl. iskolák, kórházak), illetve közvállalatokat (lényegében gazdasági társaság formájában működő, de

²³² Lásd erre bővebben; HORVÁTH M. Tamás-BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2016. 910.

²³³ 2011. évi CLXXXIX. törvény 4. §.

²³⁴ Mőtv. 13. §.

közösségi érdekeket szolgáló vállalatok, pl. tömegközlekedési vállalat) hoznak létre a közszolgáltatás nyújtására.

A közszolgáltatásokkal kapcsolatban meg kell jegyezni azt, hogy a „*service public*”-nek a XX. század elejére külön dogmatikája alakult ki és erre egy iskola jött létre²³⁵ elsősorban a francia közjogban, azonban ennek hatása valamilyen formában minden nagy közigazgatási rendszerben és hazánkban²³⁶ is megjelent, illetve az Európai Unióban és a tagországaiban, napjainkban is érvényesül.²³⁷

Eszerint a közszolgáltatás olyan közérdekű cselekvés, melyet közjogi jogi személy végez, vagy ellenőrzése alatt áll és melyre legalább részben a közigazgatási jogot kell alkalmazni.

A Léon Duguit által kidolgozott elmélet lényegében egy államelmélet az állam szerepéről és a közhatalom mibenlétéről, melyben egy közszolgáltatást a kormányzást végzők kötelessége megszervezni, ellátni, szabályozni és ellenőrizni, mert az elengedhetetlenül szükséges a társadalmat alkotó egyének és közösségeik egymásrataltságának a realizálása, továbbá az összetartozás érzésének fejlesztése érdekében, azonban ez természeténél fogva olyan, hogy másképp nem kezelhető, csak a kormányzást végzők beavatkozásával. A „*service public*” esetében tehát „a társadalmi szerződéssel és a liberalizmussal összhangba hozott”²³⁸ elméletéről van szó, amin belül az a társadalmi szolidaritás egy olyan megjelenési formája, melyet az államnak kötelessége intézményesíteni a közigazgatáson keresztül.

A Durkheim²³⁹ által inspirált szociális jogállam közigazgatásának lényegében minden tevékenysége – így a közhatalmi is – a széles értelemben vett közszolgáltatások körébe tartozik, melyek teljesítését az államtól a közigazgatási bíróság (*Conseil d'État*) útján ki is lehet kényszeríteni, sőt éppen annak döntései bővítik a tartalmi körét. Ebben a felfogásban pedig a közigazgatással kapcsolatba kerülők nem ügyfelek, hanem szolgáltatást igénybe vevők (*usagers*). A közszolgáltatás (*service public*) ebben a felfogásban az állam alapvető funkciója, de egyben annak korlátja is.

Ezzel a közigazgatást széles értelemben vett közszolgáltatásnak tételező felfogással ellentétes koncepciók²⁴⁰ is megjelentek már a „*service public*” eszméjének virágkorában.

Maurice Hauriou szerint az államhatalmat és az állam szuverenitását egyaránt csak a népszuverenitásból lehet levezetni, azonban az így létrejövő államhatalmat intézményesíteni kell, mint egyfajta önkorlátozás. Az alkotmánybíráskodás és az állam cselekvését megvalósító közigazgatás döntéseinek bírósági felülvizsgálata ennek keretében értelmezhető és az nem vezethet a közhatalom közszolgáltatásként történő kezeléséhez. A társadalmi szolidaritás nem helyettesítheti az állam közhatalmi eszközeit, hanem csak kiegészítheti azokat.

E két felfogás valamilyen módon megtalálható a XX. század kontinentális Európájának állam – és közigazgatás-tudományában,²⁴¹ azonban nem nehéz párhuzamosságokat találni a XX. század utolsó harma-

²³⁵ Lásd; DUGUIT, Léon: *Traité de droit constitutionnel*. 5 volumes, Paris, Fontemoing, 1921-1925 [2. é.], valamint az ezzel ellentétes nézetekre jutó HAURIU, Maurice: *Précis de droit constitutionnel*. Paris, Sirey, 1929 [2. é.], 759. p.

²³⁶ Lásd, VALLÓ József: *A service public eszméje a mai francia jogban*. 1940. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadványai.

²³⁷ Lásd, LOMBARD, Martin: *L'impact du droit de l'Union européenne sur le service public*, In: AUBY, Jean- Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline – CHEVALLIER, Emilie (szerk.): *Traité de droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant, 2014. 1179-1187.

²³⁸ MAGYARY: *i.m.* 88-89.

²³⁹ DURKHEIM Émile: *De la division du travail social* [Paris, Alcan, 1893], Paris, PUF, 1930.

²⁴⁰ HAURIU: *i.m.*

²⁴¹ Lásd; KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó. 2014.

dában érvényesülő liberális államfelfogást képviselő „Új közmenedzsment” irányvonalával, illetve az azt napjainkra felváltó neoweberiánus, vagy poszt-NPM ideológiákkal.²⁴²

Álláspontunk szerint nem véletlen összefüggésekről van szó, hanem arról, hogy történelmi korszakonként – a változó társadalmi, gazdasági, geopolitikai stb. viszonyoknak megfelelően – eltérő nézetek alakulnak ki az állam szerepéről és így különösen az annak cselekvését ellátó közigazgatásról is, mely kihat ez utóbbi tevékenységének tartalmára, eszközeire és intézményrendszerére is. A liberális államfelfogás ciklikusan ismétlődő megjelenése mindig a közigazgatás és főként az általa alkalmazott közhatalmi eszközök háttérbeszorítását eredményezi, míg az ezzel ellentétesek ismét felértékelik azokat.

A jogi eszközök felértékelődése egyben a jogtudomány fejlődését is eredményezi, míg azok háttérbeszorulása más irányzatokat preferál a közigazgatás-tudományban is.²⁴³

1.4. A közigazgatás belső igazgatása, működtetése és azok eszközei

Ahhoz, hogy a közigazgatás meg tudja valósítani társadalmi rendeltetését, gyakorolni tudja feladat- és hatásköreit, magát a közigazgatást is működtetni kell, azaz létre kell hozni a közigazgatási szervezetet, vezetni kell az egyes szervezetet, illetve irányítani és felügyelni, de legkevésbé ellenőrizni kell az egymással többnyire hierarchikus kapcsolatban lévő közigazgatási szervezetet. Mindez nagyon fontos humán és pénzügyi erőforrásokat is igényel, illetve komoly infrastruktúrára támaszkodik.

Ehhez a belső igazgatásnak nevezett tevékenységhez közhatalmi eszközökre éppen úgy szükség van, mint szervezésiekre. Ezért különböztetünk meg az irányítási és vezetési tevékenységben is jogi és nem jogi eszközöket, a jogi eszközök közt pedig normatívákat és egyedieket.

Az **irányítás, felügyelet, ellenőrzés és vezetés** fogalmi azért fontosak, mert a közigazgatás egyes alrendszeri közti viszony és az alrendszereken belüli kapcsolatrendszer, működés lényegi eleme. Ezek a fogalmak és az általuk kifejezett tartalom minden szervezeti rendszeren belül megtalálhatók, a közigazgatáson belüli sajátosságait maguk a közigazgatás sajátosságai adják, ideértve a közhatalmi tartalmukat is.

A közigazgatás felépítésére és működésére – alrendszerektől függetlenül – a hierarchia a jellemző, azaz az egyes ágazati, vagy funkcionális alapon szervezett és különböző területi szinteken működő szervek egymással – különböző erősségű – alá-főlérendeltségben működnek.

Az irányítás szociológiai értelemben azt jelenti, hogy a hierarchiában magasabban lévő irányító szerv meghatározó befolyást gyakorol az irányított szerv működési viszonyai felett. Jogi értelemben az irányítás azokat a jogi eszközöket foglalja magába, melyeken keresztül ez a meghatározó befolyás legális módon megvalósulhat.

Mindez nem azt jelenti, hogy az irányításnak csak jogi eszközei lehetnek, hiszen a befolyás gyakorolható pl. a működés során folyamatosan előforduló instruálással, akár pozitív, akár negatív tartalommal, sőt a szervezeti és egyéni teljesítmény folyamatos megítélése is ide sorolható. Látni kell azonban ugyanakkor azt is, hogy a nem jogi eszközök csak akkor tudnak érvényesülni, ha azok mellett, illetve mögött stabil és kiszámítható jogi eszközök állnak.

²⁴² Lásd; SZAMEL Katalin - BALÁZS István - GAJDUSCHEK György - KOI Gyula (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió országai-ban*. Complex Kiadó, Budapest, 2011. 37-58.

²⁴³ Lásd; BALÁZS István: *A jogtudomány helye, szerepe, haszna a közigazgatási jogtudomány szempontjából*. In: BÓDIG Mátyás – ZÓDI Zsolt (szerk.): *A jogtudomány helye, szerepe, haszna*. Tudomány módszertani és tudományelméleti írások. Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézete – Opten Informatikai Kft.

A nem jogi eszközök alkalmazásának előbb, vagy utóbb jogi kimenetele is lesz, mert pl. a folyamatosan rosszul dolgozó, a felettes szerv instrukcióit figyelmen kívül hagyó szerv vezetőjét előbb-utóbb leváltják, a jól dolgozót pedig megjutalmazzák, vagy előléptetik. Ezekhez azonban már jogi eszközök kelljenek.

Az irányítás jogi eszközei közül különbséget kell tenni a normatív tartalmú és az egyediek közt. A normatív jogi eszközök a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök (korábbi elnevezéssel az állami irányítás egyéb jogi eszközei). Ez utóbbiak a tulajdonképpeni irányítási normák, mert csak az irányított szervekre tartalmazhat kötelező magatartási szabályokat, és ezeken keresztül valósul meg a közigazgatás operatív működtetése.

Az irányítás egyedi jogi eszközei az utasítási jog, az alárendelt szervekre vonatkozó különböző döntési jogkörök, (pl. vezető kinevezése, felmentése, a költségvetés meghatározása stb.), az irányított szerv által hozott döntések felülvizsgálatának a joga (aktus-felülvizsgálati jog), az irányított szerv működésének ellenőrzése.

A felügyelet fogalmát egyes nézetek²⁴⁴ azonosítják az irányítással, míg mások az irányítás részének tekintik az irányítás jogi eszközei szűkebb vagy tágabb tartalmával.

Bár az irányítás és felügyelet fogalma a hierarchia fogalmához kötődik, de elméletileg és a konkrét jogi szabályozás szintjén is létezik szervezeti alárendeltségen (hierarchián) kívüli ún. tevékenységi, vagy szakmai irányítás. Ezekben az esetekben különböző felettes szervek látják el az alárendelt szervek általános szervezeti irányítását és az alárendelt szerv által végzett tevékenység szakmai irányítását (pl. hazánkban a fővárosi és megyei kormányhivatalok irányítási rendszere, vagy a jegyzők által ellátott államigazgatási feladatok irányítási rendszere).

Az ellenőrzés az irányítás fontos és alapvető eszköze, mely nélkül az nem tud érvényesülni. Ugyanakkor létezik kivételesen olyan megoldás, amikor a különböző közigazgatási szervek közti jogi kapcsolat csupán az ellenőrzésre korlátozódik, de az ellenőrzés eredményéhez más intézkedési eszköz nem áll rendelkezésre, hanem az más állami szervhez tartozik.

Ilyen volt pl. a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzési rendszere Magyarországon, ahol a Kormány területi szerve csak ellenőrizhette a helyi önkormányzatok által meghozott döntések jogszerűségét, törvényességi felhívást tehetett a törvénysértő döntések orvoslására, de maga nem semmisíthette, vagy változtathatta meg. Ezek az intézkedési jogkörök más államhatalmi ágba tartozó állami szervekhez, így az Alkotmánybírósághoz, illetve a bíróságokhoz tartoztak.

Amennyiben azonban az ellenőrzési joghoz más jogi eszköz is kapcsolódik (tipikusan legalább az ellenőrzött döntés végrehajtásának felfüggesztése), akkor már felügyeletről beszélhetünk.

A közigazgatás ellenőrzési rendszere jogállamban igen differenciált, melynek célja a jogszerűség, hatékonyság és szakszerűség folyamatos érvényesítése. Különbséget kell tenni azonban a közigazgatási szervezeti rendszeren belüli és – a helyi önkormányzatok felett a Kormányt illető törvényességi ellenőrzési jog kivételével – rendszerint az irányításhoz kapcsolódó ún. felügyeleti ellenőrzések közt és a közigazgatáson kívüli más állami szervek (Alkotmánybíróság, Bíróságok, Országgyűlés, Állami Számvevőszék, Országgyűlési Biztos, Ügyészség) által végzett ellenőrzések közt.

A közigazgatás más államhatalmi ághoz tartozó ellenőrzése a jogállami közigazgatás fontos garanciális eleme, de az nem a belső igazgatás része. A közigazgatás belső igazgatása keretébe tartoznak a közigaz-

²⁴⁴ Lásd: SZAMEL Lajos: *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, 1963. Valamint IVANCSICS Imre: *Az irányítás és felügyelet jogtudományi problémái*. In: *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati problémái*. Budapest, 1996.

gatás belső ellenőrzési rendszerének eszközei, amikor is a közigazgatási szervezeti rendszeren belüli ellenőrzés valósul meg.

Ilyenek a helyi önkormányzatok kormány által ellátott törvényességi felügyelete keretében megvalósuló ellenőrzések, továbbá a felügyeleti ellenőrzések rendszere, amikor a felettes szervek látnak el általános, szakmai, pénzügyi stb. felügyeleti tevékenységet irányító munkájuk keretében.

Az irányítással ellentétben a vezetés nem szervezetek közötti, hanem szervezeten belüli viszonyt jelent. A szervezet, mint a tudatos munkamegosztáson alapuló emberi együttműködés elemi egysége, feltételezi e tevékenység irányítását. Ezt a tevékenységet nevezzük vezetésnek, melynek alapvetően két formája alakult ki, az egyszemélyi vezetés alatt álló hivatali típusú szervezet és a kollektív vezetés alatt működő testület.

A közigazgatásra, mint szakigazgatást megvalósító szervezeti rendszerre a Max Weberi bürokratikus hivatali szervezeti forma²⁴⁵ alkalmazása a jellemző, melyen belül több vezetési struktúra lehetséges anélkül, hogy az egyszemélyi vezetés elve sérülne. Ugyanakkor a közigazgatás irányító szerveire, melyek rendszerint politikai kritériumok alapján választással jönnek létre, a testületi forma a jellemző.

A testületi típusú szervek működéséhez – mivel tagjaik általában nem szakmai kritériumok által kiválasztottak – mindig szükséges valamely hivatali típusú szerv közreműködése, mely gondoskodik a testületi döntések és működés szakszerűségéről és jogszerűségéről.

A szervezeten belüli irányítási viszonyokat tehát vezetésnek hívjuk, de szintén nagyon fontos ezek magas szintű jogi szabályozása. Ezek lebontása történik az ún. szervezeti és működési szabályzatokban (SZMSZ), melyeket általában az irányítás keretében a felettes szerv hagy jóvá vagy ad ki.

A közigazgatás működtetésének fontos részét képezi azok pénzügyi és humán erőforrás-gazdálkodása. A pénzügyi gazdálkodási feladatok lényegében a költségvetési gazdálkodást foglalják magukba, amit azonban a pénzügyi jog szabályoz.

A humán erőforrás gazdálkodásra több rendszer is kialakult, így az lehet a vezetés része, de a zárt karrier-rendszerű közszolgálatokban ismert a központosított megoldás is, mely részleteiről a későbbiekben lesz szó.

2. A közigazgatási aktusok

A közigazgatás cselekvésének eddig vizsgált eszközei közül jogállamban meghatározók a jogi, vagy közhatalmi eszközök. Az ezek dogmatikájára kialakult közigazgatási aktustan a közigazgatás jogilag releváns cselekvési lehetőségeit tárgyalja elméleti megközelítésben. Ezen belül főként azt vizsgálja, hogy egy közigazgatási szerv jogszerűen mit és hogyan tehet, milyen intézkedésekre, döntésekre jogosult, azokat önállóan vagy valamilyen jóváhagyással kell-e, lehet-e végrehajtania? A közigazgatási aktusok a közigazgatás rendszerében a korábban tárgyalt belső igazgatás keretein belül, de az ügyfelek vonatkozásában azon kívül is értelmezendők.

A jogviszonyokat keletkeztető, alakító és megszüntető jogi aktusok minden jogágban jelen vannak, így a közvetlen joghatást kiváltó intézkedés lehetősége, valamilyen jog vagy kötelezettség megállapítása nemcsak a közigazgatási jogot jellemzi, hanem valamennyi jogágban kiemelkedően fontos, de mégsem alakult ki máshol ilyen dogmatika.

²⁴⁵ WEBER, Max: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonásai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.

A kérdés az, hogy mi indokolta a közigazgatási jogtudományon belül ennek létrejöttét és napjainkban is fennállnak-e ezek?

A közigazgatási aktustanról a hazai közigazgatási jogtudományban elterjedt fogalom szerint „*az aktusok jogilag jelentős cselekvések, a jogalanyok nyilatkozatai, amelyeknek a célja jogi következmények kiváltása.*”²⁴⁶ A közigazgatási aktusok által közigazgatási jogviszonyok jönnek létre, módosulnak, vagy szűnnek meg, vagy valamilyen jogot, kötelezettséget állapítanak meg, igazolnak. Az aktusok a jogszabályok realizálását szolgálják a közigazgatásban is. Az aktus egyrészt maga a cselekvés, művelet, amely joghatalással bír, másrészt maga az eredmény, a döntés. Tehát két mozzanatra osztható: anyagi jogi részből (döntés) és eljárásjogi részből (a döntés meghozatala) áll.

A jogi aktus bár minden jogágban jelen van, azonban a közigazgatási jogi aktus fogalma a közigazgatás sajátosságai szerint létrejövő jogi aktusokat foglalja magában, melyre tudományos igényességgel kidolgozott közigazgatási dogmatika az aktustan.

Az aktustan jelentőségét a közigazgatásban az adja, hogy elsősorban az ügyfelek számára garanciális okokból kiemelkedő fontosságú hatósági jogalkalmazásnak olyan elméleti keretét adja, melyre építeni lehet az aktusok kibocsátását tartalmazó konkrét jogi szabályozást és magát a jogalkalmazást is. Vannak ezzel ellentétes nézetek is, melyek szerint nem igazán a közigazgatási aktusoknak, hanem az általuk létrehozott közigazgatási jogviszonyoknak van jelentősége és más jogviszonyoktól eltérő olyan sajátossága, melyek alapján annak önálló dogmatikája lehet.²⁴⁷

Tény ugyanakkor az, hogy a közjog és a közigazgatási jog önálló jogági létét elismerő nagy jogrendszerekben a közigazgatási aktustan valamilyen formában a XX. század elejétől mindenütt jelen van,²⁴⁸ de egymástól kétség kívül igencsak különböző tartalommal.

Ez jellemző a hazai közigazgatási jogtudományra is, melyben a klasszikus közigazgatási aktustani nézeteket szintetizáló meghatározás szerint; „*A közigazgatási aktus tehát nem egyéb, mint a közigazgatási hatóságok különös közreműködése, valamely közigazgatási jogviszony létrehozása céljából, illetőleg annak közhatósági megállapítása, hogy az adott konkrét esetben valamely közigazgatási jogszabály rendelkezései alapján az egyes állampolgár és az állam között jogviszony jött létre, valamint e jogviszonyból eredő jogok és kötelezettségek közelebbi meghatározása. A közigazgatási aktus tehát általánosságban ugyanaz a közigazgatásban, mint a bírói ítélet az igazságszolgáltatásban. Tekintettel azonban a bíráskodási és a közigazgatási funkciók közötti lényeges elvi eltérésekre, a bírói ítélet és a közigazgatási aktus közt jelentős különbségek vannak. A jogállamban ugyanis nem lehet a közigazgatás törvényességéről igazán szó akkor, ha a közigazgatási törvények rendelkezései alapján az állam és az egyes állampolgárok közt keletkező jogviszonyok megállapítása, illetőleg az azokból eredő jogosítványok és köteleességek meghatározása nem történik szabályszerű közhatósági közbenjárással, hanem a közigazgatási hatóságok tetszésére van bízva. A közigazgatás törvényszerűsége csak olyan államban tekinthető tehát biztosítottnak, melyben a törvényhozás a közigazgatási aktusnak, mint külön jogintézménynek a fontosságát felismerte.*”²⁴⁹

Ebből is látszik, hogy a korabeli aktustant a jogállami közigazgatás kialakításának egy igen fontos eszközeként fogták fel. Tartalmilag azonban igen lényeges különbségek adódtak abban, hogy mit sorolnak ide. Ebből a szempontból az egyik legfontosabb eltérés a különböző felfogások közül máig abban van, hogy idesorolhatók-e a közigazgatás normatív aktusai is, vagy csak az egyediek. A német-osztrák irányvonalat

²⁴⁶ BERÉNYI Sándor: *A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége, a közigazgatási aktus.* Rejtjel, Budapest. 1997. 45.

²⁴⁷ Így pl. lásd; TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete.* Budapest, Szent István Társulat, 1997. 343.

²⁴⁸ Lásd; MÁRFFY Ede: *Magyar Közigazgatási és Pénzügyi Jog.* Budapest, 1926. Atheneum Irodalmi és Nyomdai RT. 33. o. 3. sz. jegyzet.

²⁴⁹ MÁRFFY: *i.m.* 34.

követő hazai közigazgatási jogtudományunk csak az egyedi aktusokat sorolja ide, míg a francia közigazgatási jogi dogmatika²⁵⁰ az aktus tárgya szerinti megkülönböztetést alkalmazva (szabályozó és szubjektív aktusok) eredetileg a normatív aktusok egy részét (kondicionáló aktusokként) is ide sorolta.

A mára uralkodó felfogás szerint azonban az osztályozásnál már nem az aktus tárgyát, hanem formáját veszi alapul, megkülönböztetve egyoldalú és két-, vagy többoldalú aktusokat, ez utóbbiak körébe sorolva a közigazgatási szerződéseket.

Abban némileg nagyobb az egyetértés, hogy az egyedi aktusok közül mi nem tartozik a közigazgatási aktusok körébe, így a közigazgatás nem jogi cselekményei, a jogi cselekmények közül a „*jure gestionis*” cselekmények, mint közhatalmat nélkülöző nem „*jure imperii*” cselekmények, továbbá azok az aktusok, melyek nem közigazgatási, hanem más (polgári, büntető stb.) jogviszonyokat keletkeztetnek.

A továbbiakban a teljesség igénye nélkül olyan szempontok felvázolására kerül sor, melyek alapján a különböző közigazgatási rendszerekben be lehet azonosítani a közigazgatási aktusokat.

Egy közigazgatási aktus lehet egyedi és szabályozó jellegű. A közigazgatási aktusok közt vannak egyoldalúak és többoldalú közigazgatási szerződések. Az egyoldalú aktusok anélkül változtatnak a címzettek jogi helyzetén, hogy azok egyetértése ehhez szükséges lenne, míg a közigazgatási szerződéseknel az egyetértésre legalább a szerződés létrejötténél szükség van.

Az aktusokat közigazgatási hatóságok bocsáthatják ki hatáskörükbe tartozó ügyekben, azonban egyes, főként közszolgáltatási tevékenységek esetében ilyen jogkörrel magánszervezetek is felruházhatók.

Az egyoldalú aktusok esetében abból a törvényi vélelemből kell kiindulni, hogy azok jogszerűek, így végrehajthatóságukat a bíróságnak, vagy más állami szervnek nem kell kimondani, azaz esetleges bíróság előtti megtámadásuk esetében is végrehajthatók mindaddig, amíg a bíróság másképp nem dönt.

A közigazgatási aktustannak a tételes közigazgatási jogi szabályozás megalapozásában van kiemelkedő szerepe, ezen belül a közigazgatási eljárásjogi szabályozásban, melynek különböző rendszerei alakultak ki.

Ezek közös vonása az, hogy magukba foglalják a közigazgatási aktusok kibocsátásának rendjét, mely aktusok az egyes rendszerekben nem merülnek ki a hatósági aktusokban, hanem kiterjednek a közigazgatási szerződésekre és a közigazgatás normatív aktusaira is.

Napjainkban a közigazgatási aktustannak, mint dogmatikának nagy szerepe van az Európai Unió igazgatási eljárási modell szabályozásának kialakításában. Ez a modellszabályozás az aktustan frankofón iskoláját követve²⁵¹ kiterjedne a normatív aktusokra és a közigazgatási szerződésekre egyaránt. A tervezet azonban komoly szakmai vitákat generált, melyek az aktustanban kialakult eddigi dogmatikai alapokat is érintik.²⁵²

Álláspontunk szerint az EU intézményei sui generis jellegűek, így pedig nem lehet a tagállami struktúrákat és funkciókat automatikusan megfeleltetni, így a közigazgatást sem. Ez kihat az aktustanra, illetve annak alkalmazhatóságára is, melyre még visszatérünk az ún. „európai közigazgatás” kapcsán.

²⁵⁰ RIVERO, Jean: *Droit Administratif*. Paris, Précis Dalloz, 1990. 113-123.

²⁵¹ Lásd VARGA ZS. András: Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog* 2014/10.

²⁵² Lásd erre; VARGA Zs. András (2014), *Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról*. *Magyar Jog* 2014/10.

IRODALOM

1. AUBY, Jean-Marie: *Generalités – Le principe de légalité*. In: *Droit Public*. Edition Economica, sd. Jean-Marie Auby, Paris, 1985.
2. AUBY, Jean-Bernard – DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline – CHEVALLIER, Emilie (szerk.): *Traité de droit administratif européen*. Bruxelles, Bruylant, 2014.
3. ÁRVA Zsuzsanna: „Közigazgatási jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)* <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas> (2019).
4. BALÁZS István, (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész I*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2015. BALÁZS István: *A jogtudomány helye, szerepe, haszna a közigazgatási jogtudomány szempontjából*. In: BÓDIG Mátyás – ZÓDI Zsolt (szerk.): *A jogtudomány helye, szerepe, haszna*. Tudomány módszertani és tudományelméleti írások. Budapest, MTA TK Jogtudományi Intézete – Opten Informatikai Kft.
5. BERÉNYI Sándor: *A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége, a közigazgatási aktus*. Rejtjel, Budapest. 1997.
6. CHEVALLIER, Jacques: *L’Etat de droit*. R.D.P., 1988, 313.
7. DUGUIT, Léon: *Traité de droit constitutionnel*. 5 volumes, Paris, Fontemoing, 1921-1925 [2^{éd.}].
8. DICEY, Venn Albert: *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. LF ed., 1915.
9. HAURIOU, Maurice: *Précis de droit constitutionnel*. Paris, Sirey, 1929 [2^{éd.}]
10. HORVÁTH M. Tamás-BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2016.
11. IVANCSICS Imre: *Az irányítás és felügyelet jogtudományi problémái*. In: *A magyar közigazgatás korszerűsítésének elvi és gyakorlati problémái*. Budapest, 1996.
12. KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati és Tankönyvkiadó. 2014.
13. MÁRFFY Ede: *Magyar Közigazgatási és Pénzügyi Jog*. Budapest, 1926. Atheneum Irodalmi és Nyomdai RT.
14. NAGY Marianna: „Közigazgatási jogi norma” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)* <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogi-norma> (2019).
15. RIVERO, Jean: *Droit Administratif*. Paris, Précis Dalloz, 1990.
16. SZAMEL Lajos: *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*. Budapest, 1963.
17. SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Közigazgatás az Európai Unió országaiban*. Complex Kiadó, Budapest, 2011.
18. TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 1997.

19. VALLÓ József: *A service public eszméje a mai francia jogban*. 1940. Magyar Közigazgatástudományi Intézet kiadmányai.
20. WEBER, Max: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonásai*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1987.
21. VARGA ZS. András: Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról. *Magyar Jog*, 2014/10.