

A közigazgatási aktus

Szerző: VESZPRÉMI Bernadett

Affiliáció: adjunktus, DE ÁJK

Rovat: Közigazgatási jog

Rovatszerkesztő: BALÁZS István

Lezárás dátuma: 2021.05.24

Idézési javaslat: VESZPRÉMI Bernadett: „A közigazgatási aktus” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatasi-aktus> (2023).

A közigazgatás jogilag releváns cselekvési lehetőségeinek (intézkedések, döntések meghozatalának korlátai, mértéke) elméleti szintű vizsgálata, rendszerezése adja a közigazgatási aktustan lényegét. Ez segít a közigazgatás működésének megértésében, a jogbiztonság megerősítéséhez is hozzájárul, számos államban a közigazgatás fogalmának meghatározásában is központi tényező. A közigazgatási jogi aktus fogalma a közigazgatás sajátosságai szerint létrejövő jogi aktusokat foglalja magában, az ezekre tudományos igényességgel kidolgozott közigazgatási dogmatika az aktustan. Az aktustan jelentőségét a közigazgatásban az adja, hogy az elsősorban az ügyfelek számára, garanciális okokból kiemelkedő fontosságú hatósági jogalkalmazásnak olyan elméleti keretét határozza meg, amelyre építeni lehet az aktusok kibocsátását meghatározó jogi szabályozást és magát a jogalkalmazást is. Az aktustan rendszerbe foglalja a közigazgatási aktustípusokat, az azokkal kapcsolatos követelményeket, elvárásokat.

Tartalomjegyzék

1. Történeti kitekintés

2. A közigazgatási aktus fogalma

- 2.1. A közigazgatási cselekmények
- 2.2. A jogi aktus
- 2.3. A közigazgatási aktus
- 2.4. A tényleges cselekmények

3. A közigazgatási aktusok fajtái

- 3.1. A hatósági aktusok
- 3.2. A közigazgatási rendszer működése során kibocsátott, szervezetrendszerén belüli egyedi aktusok
- 3.3. A közintézeti aktusok
- 3.4. A közigazgatás által kötött szerződések és a közigazgatási szerződések

4. A közigazgatási aktusok érvényességi kellékei, a hibás közigazgatási aktusok

- 4.1. Érvényességi kellékek
- 4.2. A hibás aktusok
- 4.3. Az aktusok hatálya, a jogerő problematikája

5. JEGYZETEK

1. Történeti kitekintés

[1] A közigazgatási aktus történelmi előfutárai közé tartozik a ->**római jogból** ismert rescriptum és a privilégium.* A rescriptum vagy leirat a császári rendeletek egy fajtája volt, amely által a császár közvetve, elvi szinten döntött egy ügyben, kötve ezzel a bírót az ítélet meghozatalában.^[1] A privilégium vagy kiváltság egyfajta különleges elbánást jelentett, vonatkozhatott dologra, személyre, lehetett előjog vagy mentesség, kedvezmény vagy hátrány.

[2] A közigazgatási aktus fogalma a ->**közigazgatási jog** megjelenésével párhuzamosan, a XIX. században alakult ki a német jogtudományban. A fogalommal és a közigazgatási aktusok rendszerezésével először a tankönyvekben találkozhattunk. Az előbbi kidolgozása Otto Mayer nevéhez köthető.^[2] Vele vette kezdetét a közigazgatási jogi dogmatika korszaka, amelynek középpontjában a ->**közigazgatási jogviszony** állt, amely már nem hatalmi viszonyként kezeli az állam és állampolgár kapcsolatát, a feleket egyenrangúnak tekinti: a felek mint jogalanyok állnak egymással szemben, kölcsönösen jogok és kötelezettségek illetik és terhelik őket. Ez indokolta a közigazgatási alanyi jogok elméletének, a jogalanyiságnak és a közigazgatási cselekvésnek, az aktustannak a kidolgozását is. A közigazgatási aktus Mayer megfogalmazásában: „egy szuverén intézkedés az egyedi esetek kötelező érvényű szabályozására”.^[3] A fogalom megalkotásának oka a jogbiztonság megteremtése és a különböző közigazgatási tevékenységek, közigazgatási feladatok (->**a közigazgatás funkciói és feladatai**) közötti rendszer, átláthatóság biztosítása volt.^[4]

[3] Max Weber szerint a közigazgatási aktus a bürokratikus, monokratikus kormányzás eszköze.^[5] Egyszerre célozza a közigazgatási cselekmények érvényesülését és az egyéni jogok védelmét, ezáltal a weberi megfogalmazásban a „modern államiság megtestesítője”.^[6] A német jogban a közigazgatási aktust a második világháború után először az 1948. évi 165. számú rendelet 25. § (1) bekezdése határozta meg,^[7] majd 1976-ban bekerült a szövetségi közigazgatási eljárási törvénybe is.^[8] Míg a magyar jogrendszerben ez elméleti fogalom, meghatározásával az Alkotmánybíróság sem foglalkozott, addig a német jog deklarálta és részletesen elemezte azt. A közigazgatási aktus német fogalma a hatósági aktusénak felel meg, mert túlnyomórészt jogot vagy kötelezettséget keletkeztet állapít meg, tényt, adatot igazol, jogvitát dönt el. Mindig egyedi esetben alkalmazott, tartalma szerint pedig konkrét és absztrakt is lehet.^[9]

2. A közigazgatási aktus fogalma

[4] 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.

[5] A hazai közigazgatási jogtudomány már az 1920-as évektől hangsúlyozta: „a közigazgatás törvényszerűsége csak olyan államban tekinthető tehát biztosítottnak, melyben a törvényhozás a közigazgatási aktusnak, mint külön jogintézménynek a fontosságát felismerte”.^[10]

[6] Vannak olyan nézetek is, melyek szerint nem igazán a közigazgatási aktusoknak, hanem az általuk létrehozott ->**közigazgatási jogviszonyoknak** van jelentősége és más jogviszonyoktól eltérő olyan sajátosságai, melyek alapján önálló dogmatikája lehet.^[11]

[7] Napjainkban a közigazgatási aktustannak mint dogmatikának nagy szerepe van az Európai Unió igazgatási eljárási modellszabályozásának kialakításában. Ez a modellszabályozás az aktustan frankofón iskoláját követve^[12] 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.^[13]

2.1. A közigazgatási cselekmények

[8] A közigazgatás két fő rendeltetése a döntések előkészítése és végrehajtása, valamint az ezekhez kapcsolódó igazgatási feladatok (->a közigazgatás funkciói és feladatai) ellátása, amelyek különböző közigazgatási tevékenységek (tevékenységfajták^[14]) révén realizálódnak. Ezeket sokféleképpen csoportosíthatjuk. Berényi Sándor a közhatalmi és közvetlen igazgatás rendezőelve alapján közhatalmi tevékenységekről (->jogalkotás, hatósági jogalkalmazás), közvetlen igazgatási tevékenységekről (szervezetirányítás, belső igazgatás, gazdálkodás, materiális tevékenység) és nem közigazgatási jogi tevékenységekről beszél.^[15] Madarász Tibor az elvi-politikai tevékenységet, a hatósági, a szervezetirányítási és a szervező-operatív tevékenységeket különbözteti meg.^[16] Patyi András az igazgatás módja, a tevékenységben megnyilvánuló hatalom, a tevékenység iránya és oka, valamint alanya szerinti (szervi) differenciálásban hisz.^[17]

[9] „A cselekvés, cselekmény valaminek a megvalósítására vagy megváltoztatására irányuló és kézzelfogható eredménnyel járó tevékenység.”^[18] A közigazgatás cselekményei alatt a közigazgatási jogalanyisággal rendelkező szervek és személyek^[19] (->közigazgatási szerv) cselekedeteit értjük. A közigazgatási tevékenységek jogi (aktus) és nem jogi hatású cselekmények révén valósulhatnak meg.

2.2. A jogi aktus

[10] A jogi tények olyan emberi, társadalmi és természeti jelenségek, tények, körülmények, amelyek egy jogviszonyban jogi értékelést nyernek.^[20] A jogi tényeken belül a jogi aktusoknak két csoportja képezhető.

[11] Egyrészt idetartoznak a jogalanyok olyan jogszerű magatartásai, melyek tartalmilag „jogügyletek”, egy- vagy többoldalú akaratnyilatkozatok, amelyek révén jogviszony jön létre vagy jogkövetkezmény áll be.

A jogügylet a német jogban olyan tényállásként definiálható, amely legalább egy akaratnyilatkozatot (*Willenserklärung*) tartalmaz és a kívánt jogkövetkezményekkel jár. [...] Szubjektív oldalról pedig cselekvési akaratot (*Handlungswille*), nyilatkozási tudatosságot (*Erklärungsbewusstsein*) és ügyleti akaratot (*Geschäftswille*) különböztetünk meg.^[21]

[12] Másrészt e körbe soroljuk a közhatalmi aktusokat, amelyek az arra felhatalmazott (tágabb értelemben vett) közigazgatási szerv közhatalom birtokában kibocsátott, egyoldalú akaratnyilatkozatait jelentik.

[13] A jogi aktus, a közvetlen joghatást kiváltó intézkedés lehetősége, valamilyen jog vagy kötelezettség megállapítása nemcsak a közigazgatási jogot jellemzi, hanem valamennyi jogágban jelen van. Ezért elsősorban a jogi aktusokon belül kell meghatározni a közigazgatási aktusok jellegzetességeit, majd ez utóbbi kategórián belül differenciálhatunk és állíthatunk fel csoportokat az egyes tulajdonságok alapján.

[14] Egyes – mára már klasszikussá vált – meghatározások szerint „az aktusok jogilag jelentős cselekvések, a jogalanyok nyilatkozatai, amelyeknek a célja jogi következmények kiváltása”.^[22] Az aktus bizonyos álláspontok szerint egyrészt maga a cselekvés, művelet, amely joghatással bír, másrészt maga az eredmény, a döntés.^[23] Tehát az aktusra vonatkozó szabályozás két mozzanatra osztható: anyagi jogi rész (a döntés) és eljárásjogi rész (a döntés meghozatala).^[24]

2.3. A közigazgatási aktus

[15] A közigazgatási szervek a szervezeti hatalomból eredő, valamint a közhatalmi jogkör részét

képező ->jogalkalmazásuk során bocsátanak ki közigazgatási aktusokat. A ->közigazgatási jogalkalmazás az általa alkalmazott jog (->közigazgatási jog) tekintetében is meghatározott, emellett alapvető céljában különbözik a bírósági jogalkalmazástól; funkciói ellátása érdekében a közigazgatás eszközként tekint a jogalkalmazásra. A közigazgatási aktusok egy része valamilyen jogot, kötelezettséget állapít meg, igazol, általuk jogviszonyok jönnek létre, módosulnak vagy szűnnek meg, más részük viszont nem érinti direkt módon az ügyfeleket. Az aktusok a jogszabályok realizálását szolgálják a közigazgatásban is.

[16] A közigazgatási, valamint a többi jogágban kibocsátott aktusok megkülönböztetésénél arra is figyelemmel kell lenni, hogy az adottszerű milyen minőségében, milyen funkciót ellátva, milyen felhatalmazás alapján bocsátja ki aktusát.

[17] A közigazgatási aktus fogalma a közigazgatás sajátosságai szerint létrejövő jogi aktusokat foglalja magában, az ezekre tudományos igényességgel kidolgozott közigazgatási dogmatika az aktustan.

[18] Az aktustan jelentőségét a közigazgatásban az adja, hogy az ügyfelek számára garanciális okokból kiemelkedő fontosságú hatósági jogalkalmazásnak olyan elméleti keretét fekteti le, melyre építeni lehet a konkrét jogi szabályozást és magát a jogalkalmazást is. Az aktustan különböző szempontok alapján rendszerbe foglalja a közigazgatás jogilag releváns cselekvési lehetőségeit, meghatározza az aktusok kibocsátásának rendjét, illetve az azokkal kapcsolatos követelményeket, elvárásokat.^[25] Emellett azonban nem szabad elfeledkezni arról, hogy:

az aktustannak csak azokban a közigazgatási, illetve jogrendszerekben van értelme, ahol a közigazgatási jog önállósága ismert, illetve elismert [...] Másrészt a közigazgatási jogot jobban preferáló kontinentális rendszerekben is a kezdetektől vitatott volt annak fogalma, terjedelme és főként dogmatikai megalapozottsága és értelme egyaránt.^[26]

[19] Az aktustan vizsgálatánál szólni kell az ezt érő kritikákról is:

Az aktustan-elmélet kritikai értékelésekor abból kell kiindulni, hogy az aktustan az 1880-as években elméletileg és gyakorlatilag egyaránt jelentős, szellemes szintézis volt a közigazgatás számára. Tehát praktikus jogtörténeti emlék, amely pusztán technikai és rendszerezési célokat szolgál, összefoglalva a közigazgatás cselekményeit. Aktus bármilyen közigazgatási tevékenység, akaratnyilvánítás lehet, így viszont bármi leírható aktusként, ami azt eredményezi, hogy valójában az aktustan bizonyos értelemben „mágikuskodás”. Ha az aktustan minden cselekményt tipizálna, munkamozdulat-elemzésbe torkollna, ami átláthatatlan lenne, különösen a tényleges cselekmények hipertrofizálása (túltengése) miatt. [...] eleve nem egyenműek, sok az átfedés (redundancia) és a határterületek – némi parafrázissal élve – „nem egyenes vonalak, miként az Amerikai Egyesült Államok egyes államai közti határok. Hanem csipkések [...]”^[27]

[20] A közigazgatási aktusok a közigazgatás rendszerén belül (szervek között és szervezeten belül) és kívül, az ügyfelek, illetve más jogalanyok vonatkozásában is értelmezendők.

[21] Fontos hangsúlyozni, hogy a közigazgatási aktus nem egyenlő a közigazgatási jogi aktussal. Alanyi oldalról a közigazgatási szervek számos olyan jogi hatású cselekményt végeznek, melyeket más jogágak normái szabályoznak, és jogi hatásuk is érinthet más jogágba tartozó (például munkajogi, pénzügyi jogi) jogviszonyokat. Tárgyi oldalról (jogi hatás kiváltása tekintetében) sok olyan

egyedi közigazgatási jogi aktus van, mely más jogági jogviszonyokat befolyásol (például kisajátítási határozat, mely a polgári jogi jogviszonyokban tulajdonjogot megszüntető, illetve keletkeztető aktus, vagy például az anyakönyvvezető közreműködése a házasságkötésnél vagy a gyámhatóság aktusai, melyek családjogi jogviszonyt hoznak létre, alakítanak). A továbbiakban közigazgatási aktus alatt – kereteket teremtve és lehatárolva a fogalmat – a közigazgatási szerveknek a közigazgatási jog által szabályozott és közigazgatási jogi hatású cselekményeit értjük.

[22] A tág értelemben felfogott közigazgatási aktus minden, valamely közigazgatási szervnek a közigazgatási jog körébe tartozó, közvetlen joghatást kiváltó cselekménye. E felfogásban ide sorolhatók a szabályozó (normatív) aktusok (jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök). A német-osztrák közigazgatási jogi dogmatika csak az egyedi aktusokat sorolja ide, míg a francia^[28] az aktus tárgya szerinti megkülönböztetést (szabályozó és szubjektív aktusok) alkalmazva eredetileg a normatív aktusok egy részét (kondicionáló aktusokként) is e körben említette.^[29] A hazai fogalom meghatározás az osztrák mintát követi. Ennek megfelelően a szűk értelmezés szerint a közigazgatási aktus a közigazgatási szerveknek vagy közigazgatási jogkörrel felruházott nem közigazgatási szerveknek a közigazgatási hatáskörében kiadott, a közigazgatási jogot alkalmazó, egyedi ügyekben közvetlen joghatást kiváltó, rendszerint egyoldalú^[30] aktusa.

[23] Ezt a követelményrendszert érvényesíti a német jog is,^[31] amely szerint:

- a közigazgatási aktust hatóság^[32] bocsátja ki, egyoldalú, hierarchikus jogviszonyokban;
- a közigazgatási szerv rendszerint önállóan, közhatalom birtokában jár el;
- a közigazgatási szerződés nem minősül közigazgatási aktusnak;
- közigazgatási aktust csak közigazgatási szervek vagy közigazgatási jogkörrel felruházott nem közigazgatási szervek bocsáthatnak ki (ebbe a közvetlen és közvetett közigazgatás is beleértendő);
- közigazgatási jog alkalmazására kerül sor;
- a közigazgatási aktusnak közvetlen jogi hatása van,^[33] jogot hoz létre, kötelezettséget keletkeztet vagy tényt állapít meg;
- biztosítani kell a jogorvoslathoz való jogot;
- a közigazgatási aktusnak konkrétnek kell lennie és egyedi esetre kell vonatkoznia;
- a közigazgatási aktus egy adott közigazgatási ügy címzettjére, érintettjére vonatkozik (nem valamely másik közigazgatási szereplőre).^[34]

[24] Hangsúlyozni kell, hogy a Magyarországon használt „közigazgatási aktus” kifejezés a hatósági aktusoknál tágabb kategóriát fog át. Itt olyan egyedi aktusokról van szó, amelyek konkrét - >közigazgatási jogviszonyban keletkeznek, a közigazgatáson belül, vagy azon kívüli jogalannyal szemben (ügyfél) és amelyeket „a közigazgatás autoritatív pozícióban, autoritatív jelleggel” bocsát ki.^[35]

[25] Az Alkotmánybíróság nem törekedett a fogalom meghatározására, de gyakran használja eltérő jelzőkkel hatásköri kérdések eldöntésére,^[36] „amely meghatározza a döntés irányát és tartalmát”.^[37] Az Alkotmánybíróság 8/2011. (II. 18.) számú határozatában kimondta, hogy

a jogállamiság nemcsak a közigazgatás hatósági aktusaival szemben támasztja a joghoz kötöttség követelményét, hanem a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye kiterjed a közigazgatási szervek minden olyan aktusára, amelyben a közigazgatás a címzettek alapjogait érintő döntést hoz.^[38]

[26]

A mára uralkodó felfogás szerint az osztályozásnál egyre inkább 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.^[39]

2.4. A tényleges cselekmények

[27] Mint ahogy azt fentebb is megállapítottuk, a közigazgatási aktus „a közigazgatási cselekvés jogi formája”.^[40] „A közigazgatás egyedi, individuális aktusai a közigazgatás alanyának akaratnyilatkozatai, tehát akaratni jelenségek, amelyek tudatosan jogi következmények kiváltására irányulnak.”^[41] Meg kell különböztetnünk a joghatással bíró aktusokat a közigazgatás olyan cselekményeitől, amelyekhez nem fűződik jogi következmény (tényleges cselekmények).^[42]

[28] Létjogosultsága van annak a tételnek a közigazgatás vonatkozásában, hogy minden aktus cselekmény, de nem minden cselekmény aktus. Míg a közigazgatási aktusok „a közigazgatási szervek közigazgatási jogi hatással bíró cselekvései”,^[43] addig a közigazgatásnak vannak olyan belső, igazgatási, szervezési jellegű cselekményei is, amelyek során szintén közigazgatási jogot alkalmazunk, kapcsolódhatnak egy-egy hatósági eljáráshoz, de közvetlen joghatással nem bírnak. Túlnyomórészt a szervezet/szervezetrendszer működését szolgálják vagy döntéseket előkészítő tevékenységek. Ezek is a közigazgatás cselekményei, amelyek vagy egy testületi szerv, vagy egy természetes személy (például a szerv vezetője) által érvényesülnek, de nem fűződik hozzájuk jogkövetkezmény. A német jog is ismeri ezt a kategóriát (*Tathandlungen*^[44]/*Realakte*^[45]), amelyeknek nem jogi, hanem ténybeli, gyakorlati következményei vannak. Ezek az ún. tényleges cselekmények.

[29] Hangsúlyozni kell, hogy az új közigazgatási perrendtartási törvény a közigazgatási jogviták körében csak a jogi hatást elérő cselekvésekkel kíván foglalkozni.^[46]

[30] A közigazgatás működésében az ilyen jellegű cselekmények igen jelentős arányt tesznek ki, és változatos formát mutatnak. A reálcselekmények közvetlenül kapcsolódnak valamely közigazgatási aktus kibocsátásához (realizálásához), mint például az ügyfelek tájékoztatása, felvilágosítása, meghallgatása, vagy végrehajtásához (például időpont-egyeztetés).^[47]

[31] Az igazgatási cselekmények valamely közigazgatási döntés előkészítéséhez kötődnek, annak egyes rész-cselekményeihez (információgyűjtés és -feldolgozás, tervezés) kapcsolódnak.

[32] A nyilvántartási és regisztratív cselekmények^[48] (például a személyzet létszámáról) által létrejövő belső nyilvántartások vezetését nem jogszabály rendeli el, ezért jogi hatásuk nincs, és nem tévesztendő össze a hatósági aktusok körébe tartozó hatósági nyilvántartásokkal.

[33] Végezetül ebbe a körbe sorolhatók a materiális cselekmények, amelyek célja a közigazgatási „szervezet működési feltételeinek biztosítása”^[49] (például a belső gazdálkodási tevékenység, a munkaeszközök beszerzése és karbantartása vagy a takarítás, fűtés megszervezése).

3. A közigazgatási aktusok fajtái

[34] A közigazgatási aktusok osztályozása különböző ismérvek alapján lehetséges. A teljesség igénye nélkül pár szempontot alább ismertetünk, amelyek némelyike a kibocsátó szerv oldaláról csoportosít, más része pedig az érintett (ügyfél vagy más jogviszony alanya) oldaláról közelíti meg a kérdést.

[35] Ennek megfelelően a közigazgatási aktus lehet többek között:

- jogi formája szerint normatív vagy egyedi,^[50] de a szűkebb értelmezést követve ez utóbbit tekintjük vizsgálódásunk tárgyának;

- az aktust kibocsátó közigazgatási szerv és annak hierarchikus helyzete szerint központi, területi vagy helyi szinten kibocsátott;
- a kibocsátó szervezeti formája és ennek megfelelő döntéshozatali eljárása szerint testületi szerv által vagy hivatali szerv vezetője által kibocsátott aktus;
- a kibocsátó szerv jogköre és feladatköre szerint például hatósági vagy irányítási;
- tartalma szerint például jogot vagy kötelezettséget megállapító, tanúsító vagy szankcionáló;
- az aktus kibocsátását kezdeményező fél jogállása szerint kérelemre vagy hivatalból keletkező;
- hatósági aktus, ezen belül a hatósági fórumrendszer hierarchiája szerint elsőfokú vagy másodfokú;
- közhatalmi jogosítványok szempontjából közhatalmi aktus, működési aktus vagy közigazgatási megállapodás;
- tartalma szerint és az érintettek érdekei tekintetében onerózus és favorabilis;
- tevékenységfajta szerint szervezeten belüli és szervezetrendszeren kívüli;^[51]
- bizonyos megközelítések szerint pedig politikai (kormányzati aktusok^[52]) és szakmai.

[36] A közigazgatási aktusoknak az előbbieken említett és az összes szempontot komplex módon érvényesítő lényegi ismérvek alapján meghatározott fajtái a következők:

- hatósági aktusok,
- irányítási aktusok,
- közintézeti aktusok és
- közigazgatási szerződések.

3.1. A hatósági aktusok

[37] A hatósági aktusokat a kibocsátó közigazgatási szerv vagy a hatósági jogkörrel felruházott nem közigazgatási szerv közhatalom birtokában végzett hatósági jogalkalmazási tevékenysége során adja ki. A hatósági aktusokon belül megkülönböztethető aktusfajták: a hatósági határozat, a szakhatósági hozzájárulás, a hatósági intézkedés és a hatósági eljárást kezdeményező aktus.

[38] A hatósági határozatot a közigazgatási szerv hatósági jogalkalmazó tevékenysége során bocsátja ki, jogot vagy kötelezettséget állapít meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet és az önkéntes teljesítés elmaradása esetén kikényszeríthető döntést tartalmaz. Minden ebbe a körbe tartozó cselekmény alakszerű határozat meghozatala nélkül is hatósági határozatnak minősül.

[39] A hatósági határozatok legalapvetőbb csoportosítása szerint az ügy érdemében hozott döntés a határozat, az eljárás során hozott egyéb döntés pedig a végzés.^[53] Az (érdemi) határozat az anyagi jogon alapul, anyagi jogi jogszabályok határozzák meg, anyagi jogi következményekkel bír, míg a végzés eljárási kérdésekről rendelkezik, eljárásjogi következményekkel.

[40] A jogi hatásuk alapján a határozatok általában konstitutív hatályúak, azaz jogviszonyt keletkeztetnek, módosítanak vagy szüntetnek meg *ex nunc*, a jövőre nézve (például építési engedély kiadása, otthonteremtési támogatás megállapítása); de bizonyos esetekben deklaratív hatályúak is lehetnek, amikor csak a fennálló jogi helyzetet igazolják *ex tunc*, azaz visszamenőleg (például halotti anyakönyv kiállítás). Ha a kettő keveredik, például valamely tény megállapítása valamilyen kötelezettséget is keletkeztet (például a halotti anyakönyv kiállításával történő halottá nyilvánítás az örökösök temetéséről való kötelező gondoskodását is magával vonja), konstatáló aktusról beszélünk.

[41] A szakhatósági hozzájárulás jellemzője, hogy egy hatósági határozatban több hatóság döntése jelenik meg. Szakhatóság aktusának igénybevétele az alaphatóságot jogszabály kötelezi, ennek következtében kötve van a szakhatóság döntésében foglaltakhoz is.^[54] Szakhatóságra mindig valamely szakkérdésben van szükség, amelynek eldöntéséhez az alaphatóság nem rendelkezik hatáskörrel és kellő szaktudással sem. A szakhatósági hozzájárulás nélkül a döntés nem érvényes. Akkor is semmisséget eredményező eljárási hibát vét az alaphatóság, ha valamely engedélyezési eljárásban a szakhatóság hozzájárulását nem kéri ki, vagy nemleges válasza esetén az engedélyt

megadja az ügyfélnek.

[42] Szamel Lajos szerint a hatósági intézkedés szóban kihirdetett, azonnal végrehajtandó akaratnyilatkozat. A hatósági intézkedés szóban, esetenként fizikai ráhatással közvetlenül realizál egy jogszabályban vagy egyedi határozatban biztosított jogot (például közterület szabálytalan elzárásának felszámolásával lehetővé teszi a közlekedést) vagy előírt kötelezettséget (például az engedély nélkül, szabálytalanul épített épület lebontásáról rendelkezik); ezzel azonban esetenként új jogviszonyt is létrehozhat, módosíthat vagy megszüntethet, így a hatósági jogalkalmazás egy sajátos fajtájának minősül. Egyik jellemzője, hogy a hatóság közege szóbeli formában hoz hatósági döntést, amely rendszerint azonnali végrehajtást igényel és nyer (például ellenőrzés nyomán a közegészségügyi feltételeknek meg nem felelő étterem azonnali bezárása). Célja többféle lehet, így jogsértés megelőzése például rendőri intézkedések (igazoltatás, előállítás) alkalmazásával, vagy veszély elhárítása, például közegészségügyi hatóság intézkedésével járványhelyzet esetén (karantén). Idetartoznak azok a hatósági intézkedések is, amelyek már egy kibocsátott aktus érvényesülésének ellenőrzését, előmozdítását szolgálják, vagy azok ellenőrzése során születnek. Ilyen intézkedés például egy munkaügyi ellenőrzés során a balesetveszélyes gépsor leállítása vagy közúti ellenőrzésnél a jogosítvány elvétele.

[43] Meg kell jegyezni, hogy a hatósági intézkedés nem csupán a közigazgatási szerv aktusaként jelenhet meg, hanem a hatósági intézkedési jogkörrel felruházott és nevében eljáró hatósági közeg (érdemi ügyintéző) aktusa is lehet, de kibocsátásának joga a hatósági jogkörrel felruházott nem közzszolgálati jogviszonyban állókat (például a magánállatorvost) is megilletteheti.

[44] A közigazgatási hatósági eljárást kezdeményező aktus jellemzője, hogy valamely közigazgatási szerv olyan cselekményről szerez tudomást, mely alapján a hatósági eljárás hivatalból történő megindításának lenne helye, azonban hatáskör vagy illetékesség hiánya miatt arra nem jogosult, ezért a hatáskörrel rendelkező és illetékes szervnél (ez lehet közigazgatási hatóság vagy bíróság, egyéb szerv) a szükséges eljárás megindítását kezdeményezi.

[45] A hatósági aktusok tovább tagolhatók a korábbi, közigazgatási aktusoknál bemutatott szempontok alapján, amelyek részletes ismertetésére nem térünk ki, csak utalnánk arra, hogy az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) tárgyi hatályának fogalma is a hatósági aktusok jogi tartalom szerinti elkülönítésén alapul (jogosító, kötelező, szankcionáló, jogvitát eldöntő, regisztratív aktusok). Az Ákr.-nek a kérelemre vagy hivatalból induló eljárások közötti különbségtétele szintén a favorabilis és az onerózus aktusok megkülönböztetésére vezethető vissza.

3.2. A közigazgatási rendszer működése során kibocsátott, szervezetrendszerén belüli egyedi aktusok

[46] A közigazgatás szervezeti rendszerének működését biztosítandó, szükség van ún. működési aktusok kibocsátására, amelyek a szervek közötti irányítás, felügyelet, ellenőrzés funkcióját valósítják meg. Emellett a közigazgatás rendszerén belül – a vezetés mellett – mindenképpen meg kell különböztetnünk az államigazgatási rendszeren belüli irányítási jogviszonyokat – és az ezekhez tartozó irányítási aktusokat, valamint az önkormányzati alrendszerrel szembeni törvényességi felügyeleti aktusokat.

[47] A működési aktusok nagy változatosságot mutatnak, ami a közigazgatás és alrendszereinek bonyolult kapcsolati rendszeréből adódik. Ezek az aktusok lényegében az irányítás egyedi jogi eszközei, csoportosításuk pedig az alábbiak szerint lehetséges.

[48] „Az irányítás esetén a jogviszony mögötti hatalmi helyzet egyenlőtlen, az irányító az irányított önállóságát jelentős mértékben korlátozza.”^[55] „Felügyeleti jogviszony esetében a felügyelt szerv tevékenységének folyamatos figyelemmel kísérésén alapuló (ellenőrzési jogviszony) beavatkozási lehetőség (felügyeleti jogviszony) értendő.”^[56] A hierarchikus irányítási aktusok leginkább az

államigazgatási alrendszer és a rendészeti közigazgatást jellemzik, ahol a szervek között szigorú alá-fölé rendeltség van. A hierarchia magasabb fokán levő szerv az alatta levő, általa irányított szerv (vezetői^[57]) tevékenységét ezen aktusokkal képes meghatározóan és átfogó módon (tehát szervezetiileg, működésében, hatásköre gyakorlásában, gazdálkodásában és személyzetét illetően) befolyásolni. Mindezek az eszközök jogállamban értelemszerűen jogilag szabályozott tevékenységet jelentenek.

[49] A hierarchián kívüli irányítás esetén a fent említett komplex irányítási jogosítványok több szerv között oszlanak meg és képesek befolyásolni az aktus alanyát.

A hierarchián kívüli irányítás akkor valósulhat meg, amikor valamely államigazgatási szerv olyan igazgatott irányában fejt ki hatást, amely vagy egy másik állami szervvel áll hierarchikus kapcsolatban, vagy nem tartozik semmiféle szerv ilyen típusú igazgatása alá.^[58]

A helyi önkormányzatok vagy az autonóm államigazgatási szervek önállósága például kizárja e szerveknél a hierarchikus irányítás alkalmazását, miközben az általuk ellátott szakmai tevékenység vagy a gazdálkodás irányítására, de legalább felügyeletére és ellenőrzésére közérdekből szükség van. A hierarchián kívüli irányítás megnyilvánulhat a szervezet, tevékenység irányításában, felügyeleti-ellenőrzési jog gyakorlásában, finanszírozásban.^[59] Speciális irányítás valósul meg akkor, amikor elválik egymástól a szervei és szakmai irányítás (például a megyei kormányhivatalok esetében).

[50] A felügyeleti jogosítványokból adódóan az irányítási aktusokhoz képest a felügyeleti aktusok esetén kisebb a kibocsátó beavatkozási lehetősége. A felügyelet (hierarchikus, törvényességi, hatósági)^[60] különböző fajtái között az ellenőrzés tárgya, eszközei, szempontja (csak törvényességi, vagy szakszerűségi/célszerűségi is), valamint a korrekciós eszköztár (aktus-felülvizsgálat, felelősségre vonás vagy annak kezdeményezése, szankcionálás) tekintetében van eltérés. Felügyelet alatt értjük az az alárendelt szervekre vonatkozó különböző döntési jogköröket (például vezető kinevezése, felmentése, egyéb munkáltatói jogok gyakorlása), a felügyelt szerv által hozott döntések felülvizsgálatának a jogát (aktus-felülvizsgálati jog), valamint az irányított szerv működésének ellenőrzését (a tevékenység törvényességi, szakszerűségi, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzése).

[51] A vezetés szervezeten belüli viszonyok összességét foglalja magába, így az ehhez kapcsolódó belső vezetési aktusok az adott szervezeten belül értendők, csak azon belül bírnak joghatással, jogi következménnyel, és a szervezet működését segítik elő. Az irányítás és vezetés relációját az Alkotmánybíróság 48/1991. számú határozata segít megvilágítani:

Az alapvető különbség az, hogy az irányító az irányított szervezeten kívül (fölötte) áll, a vezető viszont a szervezet csúcsán, de azon belül, annak részeként helyezkedik el. Az irányító az irányított szervekre alapvető befolyást gyakorol. [...] Az irányítást az irányító szerv csakis jogszabályban meghatározott hatáskörének keretében gyakorolhatja. [...] A vezetés a szervezeten belüli irányító tevékenység. A vezetői jogosítványok a szervezeten belül elfoglalt pozíción alapulnak. A vezetés az irányítás által kitűzött feladatokat hajtja végre, s a végrehajtás során jelentős önállósággal bírhat. Az irányítás és vezetés elhatárolása tehát az irányított szervezethez való viszonyon és – az állami irányításban – az irányítási, illetve vezetői aktusok különböző jogi minőségén alapul.^[61]

[52] Ezen aktusok kibocsátására a szerv vezetője vagy az egyes szervezeti egységek élén álló személyek jogosultak, és a közvetlenül nekik alárendelt személyekre nézve adhatnak utasításokat.

3.3. A közzintézeti aktusok

[53] Közzintézeti aktusokról akkor beszélhetünk, ha a közigazgatási aktusokat a központi állami szervek vagy a helyi önkormányzatok által létrehozott közzintézetek bocsátják ki az általuk biztosított, a közigazgatási jog által szabályozott ->közzszolgáltatásokkal összefüggésben.

[54] Ilyenek például az intézménybe (például köznevelési) történő felvétel vagy az onnan történő elbocsátás. Ezekben az esetekben a döntést – célszerűségi, szakszerűségi vagy hatékonysági okokból – a közzintézet lényegében a közigazgatási szerv helyett hozza meg, de csak akkor, „ha az intézettek és a szolgáltatásokat igénybe vevők jogviszonyait a közigazgatási jog szabályozza”.^[62]

3.4. A közigazgatás által kötött szerződések és a közigazgatási szerződések

[55] A közigazgatási aktus legszűkebb értelmezésénél a közigazgatási szerv által egyoldalúan, egyedi ügyekben kibocsátott aktusokat tekintettük vizsgálatunk tárgyának. Ezen értelmezést követve – bár a közigazgatás működése során nem csupán egyoldalú aktusokat alkalmaz, hanem széles körben jelen vannak a jogalanyok akarategyezségére alapuló két- vagy többoldalú szerződéses kapcsolatok is – a közigazgatási szerződésekről csak pár mondatban teszünk említést, a fogalom részletes elemzését külön szócikk (->közigazgatási szerződés) tartalmazza.

[56] Különbséget kell tenni a közigazgatás által kötött polgári jogi szerződések és a közigazgatási szerződések közt. A közigazgatás által megkötött polgári jogi szerződések esetében (például adásvétel, bérlet) a szerződéses jogviszony egyik oldalán álló közigazgatási szerv azonos pozícióban van a másik jogalannal. A közigazgatási szerződések megítélése ezzel ellentétben kettős, egyes közigazgatási rendszerekben elkülönült dogmatikára^[63] épülő sajátos jogi szabályozás alatt állnak, míg másutt inkább elméleti kategóriát képeznek.

[57] Magyarországon – a korábbiaktól eltérően^[64] – jelenleg nincs egyértelmű dogmatikája a közigazgatási szerződéseknek, és ennek következtében az egységes jogi szabályozása is hiányzik. Ezért maga a fogalom nálunk főként jogirodalmi, elméleti kategória, bár született már róla kúriai döntés^[65] is, és a *közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény* (Kp.) is tartalmaz egy formális fogalom meghatározást. (Kp. 4. § (7) bekezdés 2. közigazgatási szerződés: „magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátására kötött szerződés vagy megállapodás, továbbá az a szerződés, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít.”)

[58] A közigazgatási szerződések sajátos szabályozásának indoka az, hogy azok tárgya, alanyai, cél- és eszközrendszere alapvetően különbözik a polgári jogi ->szerződésektől. A jogi szabályozás sajátosságait az adja, hogy a közérdek védelme érdekében a közigazgatás által megkötött egyes polgári jogi szerződésekbe (például koncesszió) közjogi szabályozással derogációkat vezetnek be, vagy egészében közjogias szabályozást kapnak egyes megállapodások (például egy hatósági szerződés vagy támogatási szerződés). Az egyes országok nagymértékben különböznek abból a szempontból, hogy melyik módszert, milyen mértékben és milyen tárgyra alkalmazzák, de az EU-tagországok esetében az elmúlt évtizedekben a két rendszer és megoldás közelítése a tendencia.

[59] A közigazgatási szerződéseken belüli alkategóriát képeznek a hatósági szerződések, amelyek esetében a közigazgatási hatósági eljárásban egyoldalú hatósági aktus kibocsátása helyett megállapodás születik az ügyféllel.

4. A közigazgatási aktusok érvényességi kellékei, a hibás közigazgatási aktusok

[60] A közigazgatási aktussal szemben támasztott követelmények között találunk jogi (érvényességi) és alkalmassági követelményeket. Mivel a jogi aktust – és azon belül a közigazgatási aktust is – joghatást kiváltó akarategyezkedésként fogalmazzuk meg, az utóbbi kategóriába tartozó követelményként a jogi hatás kiváltására való alkalmasságot vizsgáljuk. Szintén elvárásaként jelentkezik a kitűzött cél elérése, a jogpolitikai célokhoz igazodás, vizsgálni kell a rendelkezésre álló eszközöket,

az eredményt, a hatékonyságot, a ráfordítást, emellett az aktusnak teljesíthetőnek és értelmesnek is kell lennie. Ezek többsége már beolvadt a jogi követelmények közé.

4.1. Érvényességi kellékek

[61] A szándékozott joghatások kiváltására képesség és alkalmasság az érvényességi kellékekkel írható le. Az érvényesség kritériuma magában foglal olyan feltételeket, amelyeknek minden aktus esetében teljesülnie kell, és olyanokat, amelyek csak egyes esetekben megköveteltek. A jogi követelményeknek tehát két fajtája ismert: az általános, minden jogi-közigazgatási aktussal szemben érvényesítendő és a speciális, amelyeket a jogszabály a konkrét aktussal szemben támaszt.

[62] Az első érvényességi kellék a felhatalmazás, amit jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz tartalmaz. A felhatalmazás az aktus kibocsátására jogosult szervezet vagy személyt, az ellátandó feladatokat és az igénybe vehető eszközöket, jogosultságokat, azok mértékét (azaz hogy önállóan vagy más szervevel együtt gyakorolhatók) jelöli ki. A hatáskör a döntési, intézkedési jogosítványokat és azok korlátait is meghatározza. Az illetékesség földrajzi alapon segít eldönteni, hogy az azonos hatáskörű szervek között, konkrét esetben melyik jogosult az aktus kibocsátására, kijelölve a szerv működési területét és a konkrét ügyben irányadó illetékességi okot. (Ezzel szemben a joghatóság nemzetközi vetületben foglalkozik az eljáró szervevel.)

[63] Ez a három feltétel (felhatalmazás, hatáskör, illetékesség) konjunktív, azaz mindhárom együttes fennállása esetén beszélhetünk érvényes aktusról. Hiányuk lényeges hibának minősül, amely az aktus semmisségét okozza.

[64] Az általános érvényességi kellékek közé tartozik a jogszerűség is, amely az aktus megalkotására és tartalmára egyaránt vonatkozik; az aktus kibocsátója az anyagi és eljárásjogi jogszabályokhoz is kötve van. A cselekvés jogszerűségének alátámasztását szolgálja az aktusok indokolása és az ilyen aktusokkal szembeni bírói felülvizsgálat lehetősége.

[65]

Az Alkotmánybíróság a közigazgatási tevékenység törvény alá rendelését a jogállamiság alkotmányos tételéből vezeti le, valamint hogy az Alkotmány szabályai az egész jogrendszert áthatják, az aktusok (döntések, határozatok, intézkedések, cselekvések) joghoz kötöttsége is egyrészt az egész jogrendszerhez, másrészt az Alaptörvény szabályaihoz, elsősorban az alkotmányos jogokhoz való kötöttséget jelentik.^[66]

[66] A jogszerűség felveti a döntési szabadság kérdését is, ami a mérlegelés, méltányosság, diszkréció jelentéstartalmának boncolgatását igényli. A jogalkotás igazodni próbál a felmerülő gyakorlati problémákhoz, de nem minden esetben tud. A túl nagy jogalkalmazói döntési szabadság is lehet káros, de egy életviszony túl részletes szabályozása, a döntési szabadság kizárása is szülhet jogellenes döntést.

[67] Még viszonylag részletes szabályozás mellett is adott azonban a mérlegelés lehetősége – a jogszerűség keretein belül –, hiszen magának a döntéshozónak kell a rendelkezésre álló adatok és bizonyítékok alapján megítélnie a tényállást, és a jogszabály által biztosított döntési alternatívák közül választani, hogy az adott tényállás tükrében milyen, a jog által előírt jogkövetkezményeket alkalmazzon.^[67] Tipikus, mérlegelésre lehetőséget adó helyzet az általános fogalmak alkalmazása. A mérlegelésnek két fajtáját szokták elkülöníteni attól függően, hogy a mérlegelés a döntés tartalmára (érdemi) vagy az eljárásra (eljárás) hat-e ki.

[68] A diszkrécionalitás vagy szabad belátás tágabb kategória, mint a mérlegelés. Általában itt az

államérdek, az állami célok megvalósítása az, ami „felhatalmazza” a közigazgatási szervet a cselekvésre, akár konkrét jogszabályi felhatalmazás nélkül is (például veszélyhelyzetben), vagy felhatalmazás alapján, de a cselekvés tartalmában széleskörű szabadságot élvezve, akár jogszabálytól eltérően (például katasztrófa helyzetekben, rendkívüli állapotban, hadiállapotban).

[69] A méltányosság az eddigi fogalmaktól eltérő jelentéssel bír. Itt a közigazgatási szerv azért hoz a jogszabály fő szabálya alól kivételt tevő aktust, mivel a jogszerű aktus méltánytalanul, hátrányosan érintené az aktus címzettjét, és ezáltal ellentétes lenne a jogszabály eredeti rendeltetésével, céljával. Méltányosságra csak jogszabályi felhatalmazás alapján van lehetőség. A jogszerűség biztosítása érdekében azonban általános eljárási garanciákat épít be a jogalkotó (meghatározva a feltételeket, kinek a javára szólhat, milyen esetekben), az általánosnál tehát jóval behatároltabb a döntés. Fontos, hogy ilyen esetekben a döntés lehetőleg ne sértsen közérdeket vagy ellenérdekű fél jogát, indokolt határidőhöz kötni a jogérvényesítést, és általában a hierarchiában magasabb szinten működő szerv bírálja el a kérelmet.

[70] Újabb érvényességi kellékként jön számításba az akarat, mely az előidézni kívánt joghatást célozza, annak kiváltására irányul. Az akarat valóságos természetű személynél az akaratelhatározást és a cselekvőképességet is jelenti, azaz ténylegesen meg kívánja tenni az akaratnyilatkozatot, rendelkezik a szükséges belátási képességgel, és jogokat szerezhet, kötelezettségeket vállalhat. Az akaratelhatározás érvénytelenségénél azt kell bizonyítani, hogy valamely, az akaratban fellelhető megtámadási ok áll fenn, az akarat hiányzik (a kibocsátó tévedésben volt, megtévesztették, tévedésbe ejtették, kényszer vagy fenyegetés hatására hozta meg az aktust). Hangsúlyoznunk kell, hogy míg ezek az akarathibák a dogmatikai aktustani semmisség elemei, addig az eljárásjog részben eltérően fogalmaz. A kényszer, fenyegetés semmisséget előidéző jogkövetkezményét az Ákr. is szabályozza, általánosabban kimondva, hogy semmis az aktus, ha annak tartalmát bűncselekmény befolyásolta. A megtévesztést nem semmisségi okként jelöli meg, de az ügyfél rosszhiszeműsége körében figyelembe veszi, és nem védi az ilyen módon megszerzett jogokat.

[71] Az aktus érvényessége szempontjából nemcsak a kibocsátó személye, jogai, akarata, az aktus kibocsátásának rendje, hanem végeredménye is fontos. Az eredménynek tárgyilag és jogilag egyaránt lehetségesnek kell lennie. A jogilag lehetséges eredményt már a jogszerűség, az eljárási rend betartása garantálja.

[72] A speciális érvényességi kellékek – például bizonyos esetekben a kötelező szakhatósági hozzájárulás beszerzése – az aktusok közti eltéréseket juttatják érvényre.

4.2. A hibás aktusok

[73] Hibás/érvénytelen aktusról akkor beszélünk, ha az aktus nem felel meg valamely jogi vagy alkalmassági követelménynek. A hiba súlyosságától függően beszélhetünk orvosolható aktusról beszélhetünk, ha az aktus a kívánt joghatás kiváltására részlegesen, és semmis aktusról, ha arra teljesen alkalmatlan. A hiba lehet lényegtelen vagy lényeges, ezek függvényében az aktus hibája vagy orvosolható (ebben az esetben a joghatás később beállhat), vagy oly mértékű, hogy az aktust semmissé teszi. Az orvoslás történhet az aktus megváltoztatásával, kiegészítésével, módosításával, kijavításával vagy kicserélésével.

[74] Megváltoztatás és módosítás esetén érdemi változás történik az aktusban, tartalma részben vagy teljes egészében megváltozik; de míg megváltoztatásra az aktust kibocsátó szerv felettes szerve (például fellebbezési vagy felügyeleti eljárás keretében), addig módosításra maga az aktust kibocsátó (például ha a hatóság saját hatáskörében módosítja határozatát a hozzá érkezett fellebbezés alapján, az abban foglaltaknak megfelelően) jogosult.

[75] Ha a döntésből jogszabály által előírt kötelező tartalmi elem hiányzik, vagy az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem született döntés, a hatóság a döntést kiegészíti. Ez kiegészítő döntéssel és

az eredetire való feljegyzéssel vagy kicseréléssel lehetséges.

[76] Ha a döntésben elírás, illetve számítási hiba van, és az nem hat ki az ügy érdemére, a hatóság a hibát kérelemre vagy hivatalból kijavítja. A kijavítás történhet az eredeti példányra való feljegyzéssel, külön kijavító aktus kibocsátásával vagy az eredeti aktus bevonásával és másikra való kicserélésével.

[77] A kicserélés elsősorban technikai jellegű művelet, a korábbi aktust váltja fel ahelyett, hogy ahhoz hozzá kellene valamit toldani vagy fel kellene rá jegyezni.

[78] A semmis aktusokon belül megkülönböztethetjük a nem létező és a megsemmisítendő aktusokat. Az utóbbi a joghatás kiváltására ugyan alkalmas, azonban olyan mértékű hibában szenved, amelynek orvoslása nem lehetséges, ezért meg kell semmisíteni. Fontos azonban megemlíteni, hogy az aktustani és az eljárásjogi semmisség nem teljesen fedi egymást. „Az Ákr. szabályozása indokoltan fenntartotta azt a korábbi gyakorlatot, hogy a legsúlyosabb aktushibában szenvedő döntések is létező döntések, tehát meg kell őket semmisíteni, mindig szükség van egy *ex tunc* megsemmisítő aktusra.”^[68] Ellentétben a Kp. szabályozásával, amely megtartja a semmis és nem létező aktusok közti differenciálást, sőt „kiemelten kezeli a semmisségi okokat, amit a hivatalbóli bizonyítás is alátámaszt, ezzel beemelte a törvényi szabályozásba a 2/2011. (V. 9.) KK véleményt, amely kimondta, hogy közigazgatási perekben a bíróság a keresethez kötött, csak a megjelölt jogsértést vizsgálhatja, kivéve, ha semmisségi okot észlel.”^[69]

[79] A nem létező aktus esetében a hiba súlyossága miatt az aktus nem jöhetett érvényesen létre, azaz keletkezésétől fogva semmis, hozzá joghatás nem fűződhet (ezért kell megsemmisíteni). Ilyen lényeges hibának tekinthető például a hatáskör hiánya. Eljárásjogi szempontból az általános semmisségi okokat az Ákr. sorolja fel.^[70]

[80] A megsemmisítendő aktus mindaddig érvényes és kifejti a hozzá fűzött joghatásokat, amíg meg nem semmisítik. Az ilyen aktus kibocsátásával tulajdonképpen a jogszerűség követelménye szenved csorbát, lényeges anyagi vagy eljárásjogi szabálysértés történik. Ilyen semmisséget okoz például a tárgyilag lehetetlen eredmény, az akarat fogyatékosága (tévedés, megtévesztés) vagy valamilyen speciális követelménynek való meg nem felelés.

[81] Előfordulhat olyan eset, amikor a semmisség megállapítása jóhiszeműen szerzett jogokat sértene, a jogszerűség követelményével ellentétesen, ezért a jogalkotó ezt csak szigorú keretek között engedti (határidőhöz vagy szakhatóság hozzájárulásához köti).

4.3. Az aktusok hatálya, a jogerő problematikája

[82] „Az általános magatartási szabályok (normák, jogszabályok) ismérvei az alkotmányosság mellett az érvényesség és a hatályosság, a konkrét magatartási szabályok (jogalkalmazói döntések) ismérvei szintén az alkotmányosság mellett az érvényesség és a jogerő.”^[71] Az érvényesség azt határozza meg, hogy mely feltételek teljesülése esetén jön létre, képes a kívánt joghatások kiváltására az aktus, míg a hatály olyan feltételeket szab, amelyek korlátai (időbeli, területi) között a joghatás, jogkövetelmény él és érvényesül. Az érvényesség és a hatály időben elválhat egymástól egy későbbi időponthoz vagy feltételhez kötés esetén. Az aktus közlése feltétele az érvényességnek. A hatósági jogalkalmazói aktus esetén a jogi hatások a jogerőre emelkedéssel állnak be.

[83] Az alaki jogerő a döntés megtámadhatatlanságát, az anyagi a megváltoztathatatlanságát jelenti (->a közigazgatás jogvédelmi rendszere).

[84] Az Ákr. szabályozása szakított a jogerő fogalmának alkalmazásával, és helyette a véglegesség intézményét vezette be, azaz főszabályként a végleges döntések a végrehajthatók. A hatóság döntése akkor végleges, ha azt a hatóság már – az Ákr.-ben meghatározott kivételekkel – nem változtathatja meg. A véglegesség a döntés közlésével áll be. Ha az adott ügytípusban törvény megengedi a fellebbezést, a hatóság döntése véglegessé válik, ha:

- ellene nem fellebbeztek, és a fellebbezési határidő letelt,
- a fellebbezésről lemondtak vagy a fellebbezést visszavonták, vagy
- a másodfokú hatóság az elsőfokú hatóság döntését helybenhagyta, a másodfokú döntés közlésével.

[85] A fellebbezésről lemondás vagy a fellebbezés visszavonása esetén véglegessé válik a döntés:

- az elsőfokú döntés közlésekor, ha az ügyfél a kérelem teljesítése esetére már a döntés közlése előtt lemondott a fellebbezésről, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél;
- az utolsóként kézhez kapott lemondás vagy visszavonás hatóságához való megérkezésének napján, ha a fellebbezési határidő tartama alatt valamennyi fellebbezésre jogosult lemond a fellebbezésről vagy visszavonja fellebbezését.

[86] A fellebbezési eljárás megszüntetése esetén a hatóság fellebbezéssel támadható elsőfokú döntése a fellebbezési eljárás megszüntetéséről szóló végzés véglegessé válásának napján válik véglegessé.

5. JEGYZETEK

* A szócikk nagymértékben épít a szerző korábban megjelent tanulmányára: Veszprémi Bernadett: „A közigazgatási aktusok” in ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – PRIBULA László – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatási eljárások*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017, 23–41

[1] FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézményei*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1996, 158.

[2] Otto MAYER: *Deutsches Verwaltungsrecht*, München–Leipzig, Duncker und Humblot, 1895.

[3] Markus ENGERT: *Die historische Entwicklung des Rechtsinstituts Verwaltungsakt*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 2002, 47.

[4] Lásd bővebben Michael STOLLEIS: *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland II*, München, C. H. Beck, 1992. Lásd továbbá ENGERT (3. j.).

[5] Max WEBER: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr, ⁵1980.

[6] Armin VON BOGDANDY – Sabino CASSESE – Peter M. HUBER: *Handbuch Ius Publicum Europaeum III. Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen*, Heidelberg, C. F. Müller, 2010, 53.

[7] Később a német szövetségi és tagállami jogszabályok is ezt az irányt követték.

[8] „*Verwaltungsakt ist jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.*” A közigazgatási aktus minden olyan rendelkezés, döntés vagy egyéb szuverén intézkedés, amelyet a hatóság a közjog területén egyedi esetek rendezésére hoz, és amelynek közvetlen jogi hatása van kifelé (harmadik személyek vagy további jogviszonyok irányába) is. *Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes* (VwVfG) 35–52.§.

[9] Egy speciális fajtáját képezi az „általános rendelkezés” (*Allgemeinverfügung*), amely egy általánosan meghatározott vagy meghatározható személyi körre (például a közlekedési táblák és az ezek mögött húzódó szabályok), vagy egy dolog köztulajdoni jellegére (például utcának nyilvánítás) vagy közösség általi használatára, használati feltételeire (tömegközlekedési eszközökre vonatkozó utazási feltételek) vonatkozik, de van, hogy egyedi eseteket szabályoz, csak a címzettek száma nem megállapítható.

[10] MÁRFFY Ede: *Magyar Közigazgatási és Pénzügyi Jog*, Budapest, Athenaeum, 1926, 33.

[11] TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*, Budapest, Szent István Társulat, 1997, 343.

- [12] VARGA Zs. András: „Gyorsértékelés az európai közigazgatási eljárási modell-szabályokról” *Magyar Jog* 2014/10, 545–556, hivatkozva ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatási eljárások*, Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2019, 95.
- [13] Lásd VARGA (12. j.), hivatkozva ÁRVA–BALÁZS–BARTA–VESZPRÉMI (12. j.) 95.
- [14] „[K]özigazgatási tevékenységfajtának a hasonló jogi sajátosságokkal, jellemzőkkel rendelkező és hasonló igazgatási tevékenységet igénylő feladatok megvalósítását tekintjük [...]” PATYI András: „A közigazgatási működés jogi alapjai” in PATYI András (szerk.): *A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai II*, Budapest, Dialóg Campus, 2017, 33.
- [15] BERÉNYI Sándor: „A közigazgatás rendeltetése, feladatai” in FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános Rész*, Budapest, Osiris, 2004, 42–50.
- [16] MADARÁSZ Tibor: *Városigazgatás és urbanizáció. A városigazgatási tevékenység elméleti modelljei*, Budapest, KJK, 1971, 323–354.
- [17] Lásd PATYI (14. j.) 33.
- [18] Lásd VÉRTESY László: „A közigazgatás cselekményei” in TEMESI István (szerk.): *Közigazgatási jog*, Budapest, Dialóg Campus, 2018, 223.
- [19] ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatási jogi alaptanok*, Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2019, 58.
- [20] BÍRÓ György – LENKOVICS Barnabás: *Általános tanok*, Miskolc, Novotni, 2000, 182.
- [21] Detlev W. BELLING – SZŰCS Tünde: „A német BGB általános része” *Acta Universitatis Szegediensis. Forum Acta Juridica et Politica* 2011/2, 17.
- [22] Lásd BERÉNYI (15. j.) 45.
- [23] JAKAB András: „A magyar jogrendszer alapelemei” *Jogelméleti Szemle* 2003/1.
- [24] Ezt az irányt képviseli a német jog is.
- [25] VÉRTESY (18. j.) 223.
- [26] Lásd ÁRVA–BALÁZS–BARTA–VESZPRÉMI (19. j.) 86.
- [27] VÉRTESY (18. j.) 225.
- [28] Jean RIVERO: *Droit Administratif*, Paris, Dalloz, ¹³1990, 113–123.
- [29] Lásd ÁRVA–BALÁZS–BARTA–VESZPRÉMI (19. j.) 94.
- [30] A közigazgatási szerződések révén egyre inkább teret nyert az egy- és többoldalú aktusok megkülönböztetése. Az előbbi kategória a címzetek jogi helyzetében való egyoldalú változtatási jogon, a jóváhagyás hiányán alapul, míg a közigazgatási szerződésnél mint többoldalú aktusnál akarategyezségről beszélhetünk.
- [31] A franciáknál is hasonlóak a közigazgatási aktus kibocsátásának feltételei.
- [32] A VwVfG 1. § (4) bekezdése értelmében hatóság minden olyan szerv, amely közigazgatási feladatot lát el. A német jog a hatóság fogalmát tágan értelmezi, beleért minden szervet és személyt, amely vagy aki valamely közfeladatot lát el vagy közigazgatási jogkörrel bír, de csak ezen tevékenységek tekintetében. Wilfried ERBGUTH: *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht*, Baden-Baden, Nomos, ⁷2014.
- [33] Itt megkülönbözteti a harmadik személy irányába ható vagy a szerven belüli viszonyokat szabályozó egyedi és absztrakt aktusokat.
- [34] Michael RONELLENFITSCH: *Begriffsmerkmale einer VA*, Tübingen, 2011.

- [35] TOLDI Ferenc: *A közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata*, Budapest, Akadémiai, 1988, hivatkozva PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009, 211.
- [36] 1015/B/2000. AB határozat, ABH 2008, 2886, 2889.
- [37] Lásd PATYI (14. j.) 113.
- [38] 8/2011. (II. 18.) AB határozat, ABH 2011, 49, 79.
- [39] Lásd ÁRVA–BALÁZS–BARTA–VESZPRÉMI (19. j.) 94.
- [40] TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*, Kalocsa, Kaloprint, 2001, 408.
- [41] BERÉNYI Sándor: *A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége, a közigazgatási aktus*, Budapest, Rejtjel, 1997, 45.
- [42] Mario MARTINI: *Die Handlungsinstrumente der öffentlichen Verwaltung*. Knowledge Map 4/II., 2008; Hans-Uwe ERICHSEN – Dirk EHLERS (szerk.): *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Berlin – New York, De Gruyter, ¹⁴2010, 586.
- [43] KALAS Tibor (szerk.): *Közigazgatási jog 2. Magyar közigazgatási jog. Általános Rész II*, Miskolc, Virtuóz, 2005, 15.
- [44] Lásd MARTINI (42. j.).
- [45] Andreas WITTERN – Maximilian BAßLSPERGER: *Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrecht*, Stuttgart, W. Kohlhammer, 2007, 78.
- [46] Lásd PATYI (14. j.) 119.
- [47] A Legfelsőbb Bíróság az 1/2009. számú közigazgatási jogegységi határozatában a tartalom szerinti elbírálást írta elő: kimondta, hogy nem tekinti aktusnak a tájékoztatást szolgáló iratokat, csak azokat, amelyek – formájuktól függetlenül – döntést tartalmaznak.
- [48] Ezek egy része, ha közhitelűen tanúsítja valamely tény fennállását, aktusnak minősül.
- [49] FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*, Budapest, Osiris, 2006, 300.
- [50] JAKAB András: *A magyar jogrendszer szerkezete*, PhD-értekezés, Miskolc, ME ÁJK, 2005, 30.
- [51] „A tevékenységfajták egyik sajátos csoportosítási lehetősége az aktustan, amely nem a feladatok jellegére, hanem az azon belüli egyes cselekménymozzanatokra fókuszál.” TEMESI (18. j.) 202.
- [52] HOFFMANN István: „Néhány gondolat a normakontroll eljárásoknak a Közigazgatási perrendtartásban történő szabályozásáról” *Jogtudományi Közlöny* 2017/7–8, 342–343.
- [53] Ákr. 80. § (1) bekezdés.
- [54] Emellett természetesen joga van önkéntesen is megkeresni, amely esetben nem kötelező a szakhatóság véleménye.
- [55] PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2013, 179.
- [56] FAZEKASNÉ PÁL Emese: „Gondolatok a közigazgatási irányítás és felügyelet elméletéből” *Pro Publico Bono* 2018/3, 11–12.
- [57] BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos: *Magyar államigazgatási jog. Általános Rész*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1978, 27.
- [58] MADARÁSZ Tibor: *Közigazgatás és jog*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987, 238.
- [59] Lásd FAZEKAS–FICZERE (49. j.) 307–308.

- [60] SZAMEL Lajos: *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*, Budapest, KJK-Kerszöv, 1963.
- [61] 48/1991. (IX. 26.) AB határozat, ABH 1991, 217, 223.
- [62] Lásd SZAMEL (60. j.) 304.
- [63] A XX. század első harmadában kialakult dogmatika összefoglalására lásd André de LAUBADÈRE: *Traité théorique et pratique des contrats administratifs*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1956.
- [64] Lásd például TOMCSÁNYI Móric: „Magánjogi elemek a közigazgatási jogban” in *Ünnepi dolgozatok Concha Győző egyetemi tanári működésének 40. éves évfordulójára*, Budapest, Franklin, 1912, 266–277, valamint HALMAY Gusztáv: *A magyar közigazgatási jog magánjogi vonatkozásaiban*, Budapest, Nyugat, 1915; mindkettőt idézi MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás*, Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942, 52.
- [65] Lásd 1/2012. (XII. 10.) KMK–PK vélemény, illetve bővebben BARABÁS Gergely: „Állami támogatások joga” in LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek a szakigazgatás köréből II*, Budapest, Complex, 2013, 652–656.
- [66] Lásd PATYI (14. j.) 162.
- [67] A hatósági jogalkalmazásban ritkább a mérlegelés lehetősége.
- [68] NAGY Marianna: „Az officialitás az Általános közigazgatási rendtartásban” in *Jogtudományi Közöny* 2017/11, 513–514.
- [69] Lásd NAGY (68. j.) 525.
- [70] Ákr. 123. § (1) bekezdés.
- [71] VARGA Zs. András: *A közigazgatás kontrolljának jogi eszközei*, Budapest, Dialóg Campus, 2018, 51.