

Közigazgatási jogalkalmazás

Szerző: TEMESI István

Affiliáció: habilitált egyetemi docens, NKE ÁNTK

Rovat: Közigazgatási jog

Rovatszerkesztő: BALÁZS István

Lezárás dátuma: 2023.04.11

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

A modern államban a közigazgatás tevékenysége elsősorban a lakosság közszolgáltatásokkal történő ellátása. Ennek a szervező tevékenységnek az előtérbe kerülése azonban nem jelenti azt, hogy eltűnt volna a korábban kizárólagosnak tekinthető közhatalmi tevékenysége. A közigazgatás közhatalom birtokában végzett tevékenysége részben a jog megalkotása, részben a maga vagy más jogalkotó szervek által alkotott jog szabályainak az érvényesítése, vagyis a jogalkalmazás. Amennyiben önként nem lehetséges egy jogszabályi rendelkezést teljesíteni, az általános és absztrakt módon megfogalmazott jogszabályokat egyedi esetekben, konkrét jogalanyokra érvényesíteni szükséges. A jogalkalmazás a bíróságok és a közigazgatás tevékenysége. Erre az egyes közigazgatási szervek jogszabályban kapnak felhatalmazást. A jogalkalmazásra felhatalmazott közigazgatási szerveknek e tevékenységük során azonban nem csupán a jogszabályok, hanem a közérdek érvényesítésére is törekedniük kell.

Tartalomjegyzék

- 1. A jogalkalmazás mint közigazgatási funkció**
- 2. A jogalkotás és a jogalkalmazás relativitása**
- 3. A közigazgatási jogalkalmazás**
 - 3.1. A közigazgatási jogalkalmazás fogalma
 - 3.2. Közigazgatási jogalkalmazás és közigazgatási hatósági jogalkalmazás
 - 3.3. Jogérvényesítés és jogalkalmazás
- 4. Bírói jogalkalmazás és közigazgatási jogalkalmazás**
- 5. JEGYZETEK**

1. A jogalkalmazás mint közigazgatási funkció

[1] Jogi szempontból a közigazgatás legnagyobb volumenű feladatáént Lőrincz Lajos a jogalkalmazást nevezte meg.^[1] A jogalkalmazás, a ->jogalkotás és a szervezés mint konkrét feladatok, együtt alkotják a közigazgatás fő funkcióját (->a közigazgatás funkciói) jelentő végrehajtást.

[2] E három feladat közül a jogalkotás és a ->jogalkalmazás tekinthető olyan jogi műveletnek, amelyben meghatározó szerepe van a közhatalmi eszközök alkalmazásának (->közigazgatás és közhatalom). A jogalkotás és a jogalkalmazás egymástól látszólag egyértelműen elhatárolható állami,

közhatalmi tevékenységek. Frank Johnson Goodnow akként fogalmazott, hogy az állam tevékenysége két formában mutatkozik meg: mint az állam akaratának a kinyilvánítása és ennek az állami akaratnak a végrehajtása, vagyis megvalósítása.^[2] A hazai szakirodalomban hasonló eszmefuttatással szolgált Egyed István, aki szerint a „törvényhozó és a végrehajtó hatalmat az különbözteti meg, hogy az első az állam akaratát kialakítja (törvényt alkot), – a második azt végrehajtja, tehát a törvényeket alkalmazza”.^[3]

[3] Ezen az alapon tehát élesen és egyértelműen megkülönböztethető egymástól két állami funkció, a jogalkotás és a jogalkalmazás. A jogalkotás általános és elvont, mindenkire kötelező magatartásszabályok megalkotását jelenti; olyan politikai (kormányzati) döntést eredményez, amelyet meghatározott és szigorú szabályozott módon, jogszabályként öntenek jogi formába. A jogszabályokat azonban nem elegendő megalkotni, gondoskodni kell azok tényleges megvalósulásáról; e tevékenységnek a végrehajtás feleltethető meg. Más szóval: a jog általános és elvont magatartásszabályait egyedi esetekben, a konkrét jogalanyok vonatkozásában érvényesíteni szükséges. A jogalkalmazás tehát „az általános tartalmú jogszabályoknak konkrét, egyedi esetekben való alkalmazása”.^[4]

2. A jogalkotás és a jogalkalmazás relativitása

[4] A hatalommegosztás (->a közigazgatás a hatalommegosztás rendszerében) hagyományos, Montesquieu által kidolgozott hármas rendszerében^[5] elhelyezve a jogalkotás látszólag egyértelműen a törvényhozáshoz rendelhető hozzá, a jogalkalmazás pedig a végrehajtáshoz. Ez az elhatárolás azonban relatív. Egyrészt, a modern államban általánossá vált a végrehajtó hatalom jogalkotó tevékenysége is. Másfelől, a bírászkodás, az igazságszolgáltatás is a jogszabályok végrehajtását jelenti. A végrehajtói tevékenységet végző bírászkodás és közigazgatás szervezetének szétválasztása a polgári forradalmak időszakához köthető. Ezt megelőzően a bíróságok tevékenyen részt vettek a kormányzásban is.^[6] Magyarországon a közigazgatás és a bírászkodás szétválasztását a kiegyezést követően az 1869. évi IV. törvénycikk valósította meg, amely kimondta, hogy sem a közigazgatási, sem a bírói hatóságok „egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak”.^[7]

[5] A bírói jogalkalmazói döntésnek a jogalkotástól történő megkülönböztetésére, az azok szétválasztására való törekvés jellemzi a kontinentális jogalkalmazási modellt, amelytől alapjaiban különbözik az angolszász jogalkalmazási modell, a precedensjog (->precedens).^[8] A jogalkotás és a jogalkalmazás mint tevékenység elméleti elválasztásakor abból indulunk ki, hogy a jogalkotó szerv általános normát hoz létre, amely egy elvontan meghatározott tényálláshoz szintén elvontan megfogalmazott következményt fűz. Ennek a normának ahhoz, hogy „értelmet nyerjen, egyediesítésre van szüksége”.^[9] Ezt végzi el a bíró, amit Hans Kelsen jogszolgáltatásnak nevez. Ugyanakkor a közigazgatás is az általános normát individualizálja és konkretizálja akkor, amikor jogalkalmazói tevékenységet végez. Az egyediesített jogalkalmazói aktus azonban nem önállóan létezik. A jogalkalmazás az állami szervek különféle, a jogi normák érvényesítésére irányuló egyedi aktusainak egymásba kapcsolódó folyamata, vagyis a jogalkalmazás folyamatában egymásra épülő egyedi döntések születnek.^[10] A jogalkalmazói tevékenység tehát látszólag különbözik a jogalkotástól, azonban Kelsen a két tevékenység közötti különbség relativitására hívta fel a figyelmet: a legtöbb jogi aktust egyszerre minősítette jogalkotói és jogalkalmazói aktusnak. Elmélete szerint minden aktus, vagyis jogi hatást kiváltó cselekmény (döntés) egy magasabb szintű normát alkalmaz, egyúttal létrehoz egy alacsonyabb szintű normát. Kivételt csupán a legmagasabb szintű norma megalkotása, az alkotmányozás és a legalacsonyabb szintű jogalkalmazói döntés, a döntési láncolat utolsó eleme, az ún. kényszeraktus jelent. Következésképpen a jogalkotás és jogalkalmazás e relativizálása kizárólag a tisztán jogalkotást jelentő alkotmányozás és a tisztán jogalkalmazást megvalósító közigazgatási parancs esetében nem állja meg a helyét.^[11]

[6] Szükséges megemlíteni, hogy a jogalkotás és a jogalkalmazás mint állami tevékenységek fent ismertetett, ilyen határozott megkülönböztetése nem minden jogrendszeret jellemez, és ebből

következően a közigazgatási jogalkalmazás fogalmának is különböző nemzetközi megközelítései vannak. Az angolszász jogfelfogás magának a jognak a fogalmát is másképp értelmezi, mint a kontinentális.^[12] Ebből adódóan különbözik a közigazgatási jogalkalmazás értelmezése is, nevezetesen, hogy a közigazgatási és a bírói jogalkalmazást nem határolják el olyan markánsan.^[13]

3. A közigazgatási jogalkalmazás

3.1. A közigazgatási jogalkalmazás fogalma

[7] A jogalkalmazás fogalmának meghatározásában – korszakoktól függetlenül – a hazai jogirodalomban konszenzus van: a jogalkalmazás a jog érvényesülésének azon módja, amikor állami szerv az általános (jog)szabályi rendelkezést konkrét, egyedi esetben érvényesíti, más szóval alkalmazza. Abban a kérdésben is egyetértés van, hogy megkülönböztethető, illetve meg kell különböztetni a jogalkalmazás két típusát, a bírói és a közigazgatási jogalkalmazást.

[8] A közigazgatási (akkori szóhasználatban: államigazgatási) és a bírói jogalkalmazáson kívül Madarász Tibor nevesítette még az ügyészi (->ügyészség) jogalkalmazást, a képviseleti állami szervek jogalkalmazó tevékenységét, valamint a nem állami hatalmat megvalósító szervek által végzett, ún. szervezeti jogalkalmazást.^[14] Szilágyi Péter – már a rendszerváltás utáni korszakban – a bírói és a közigazgatási jogalkalmazás mellett a jogalkalmazás önálló fajtájaként nevezte meg az ügyészi jogalkalmazást, az alkotmánybíráskodást (->alkotmánybíróság), a fegyveres és rendvédelmi jogalkalmazást, valamint a munkaügyi jogalkalmazást.^[15] A jogalkalmazás újabb, különböző típusainak a megnevezésével szemben Berényi Jánost lehet hivatkozni, aki az állami szervek által végzett jogalkalmazásnak két fajtáját, eredeti szóhasználatával „váfaját” különböztette meg, az igazságszolgáltatást és az államigazgatási szervek által végzett jogalkalmazást. Minden más állami szerv jogalkalmazó tevékenysége e kettő alapforma valamelyikéhez kapcsolódik.^[16] Ezt az érvelést elfogadva a továbbiakban a közigazgatási és a bírói jogalkalmazást tekintjük a jogalkalmazás két fő formájának.

[9] A közigazgatási jogalkalmazás fogalmának a szakirodalomban számos meghatározását találjuk, amelyekben sok az egyező lényegi elem, a hasonlóság. Ezért figyelmet az egyes definíciók közötti különbségek érdemelnek. Tomcsányi Móricz úgy fogalmazott, hogy a közigazgatási jogalkalmazás a közügyek elintézésére irányuló eljárási folyamat utolsó mozzanata, ami „a jogszabályoknak az egyes esetekben való végrehajtása, egyes személyekkel szemben való konkrét alkalmazása s ennek révén az illető közügy tényleges elintézése”.^[17] Szontagh Vilmos szerint

a jogszabály alkalmazása pedig abban áll, hogy a benne foglalt absztrakt tényállást összehasonlítjuk azzal a tényállással, melyet mint a külvilágban konkrétan előállítottat vagy magunk észlelünk, vagy mások észleletéből rekonstruálunk magunknak s aszerint, hogy a kettő között milyen viszonylatot (egyező-nemegyező) állapítottunk meg, járunk el a jogszabály ide vonatkozó rendelkezéseinek értelme szerint.^[18]

[10] A közigazgatási – államigazgatási – jogalkalmazást mint jogi műveletet a szocialista államigazgatási jogtudomány is hasonlóan fogta fel. Szatmári Lajos „kifejezetten jogalkalmazói tevékenységnek” azt nevezte, amikor a jogszabály érvényesítéséhez az államigazgatási szerv „egyedi határozattal való cselekvésére” van szükség.^[19] Szamel Lajos tradicionális értelemben vett jogalkalmazásnak nevezte azt, amikor „a jogérvényesítés során az államigazgatási szerv hatóságként eseti döntést (határozatot) hoz egyedi államigazgatási ügyekben”.^[20] Berényi Sándor a jogalkalmazást – a jogalkotás mellett – az államigazgatási szervek közhatalmi tevékenységének egyik formájaként nevezte meg, és az államigazgatási jogalkalmazásnak részletesebben kimunkált fogalmával szolgált.

Az államigazgatási szervek állami közhatalommal végzett olyan tevékenysége, amikor a hatáskörükbe és illetőségükbe kerülő egyedi ügyekben jogszabály alapján döntenek; jogokat, kötelezettségeket állapítanak meg; eldöntik a jogalanyok közötti jogvitákat; érvényesítik a jogalanyok jogait és kötelezettségeit; jogszabálysértés esetén az elkövetőkkel szemben szankciókat állapítanak meg. Mindezen jogalkalmazó aktusoknak állami kényszerrel szerezhetnek érvényt.^[21]

A két utóbbi definícióban megjelent egy új, közös elem. A Szamel Lajos által alkotott meghatározásban ez a hatóságként történő döntéshozatalt jelenti. Berényi Sándornál a hatóság kifejezés nem jelent meg, ugyanakkor itt a definíciót tartalmazó fejezet címe – *Az államigazgatási szervek hatósági jogalkalmazó tevékenysége* – egyértelművé teszi, hogy hatósági tevékenység keretei között végzett, közhatalmi tevékenységről van szó.

3.2. Közigazgatási jogalkalmazás és közigazgatási hatósági jogalkalmazás

[11] A közigazgatási (államigazgatási) jogalkalmazás és a közigazgatási (államigazgatási) hatósági jogalkalmazás megkülönböztetésének jelentőségére Madarász Tibor hívta fel a figyelmet. Madarász szerint az államigazgatási jogalkalmazás „jogérvényesítő jogi művelet, amelynek során államigazgatási szerv konkrét jogalany (címezett) számára a jogszabály általános rendelkezései alapján konkrét (egyedi) aktusában jogot vagy kötelezettséget állapít, vagy szüntet meg, illetőleg módosít”.^[22] Rámutatott arra is, hogy „a régebbi magyar szakirodalomban olvasható olyan nézet,^[23] amely szerint az államigazgatási tevékenységben a jogalkalmazó tevékenység csak a hatósági tevékenységben található meg”.^[24] Következtetése, hogy téves az államigazgatásban (közigazgatásban) a jogalkalmazói tevékenységet kizárólag a hatósági tevékenységhez kötni, vagyis a közigazgatási jogalkalmazás nem egyenlő a közigazgatási hatósági jogalkalmazással.

[12] A közigazgatási jogalkalmazás és a közigazgatási hatósági jogalkalmazás fogalmaiban közös magának a tevékenységnek mint jogi műveletnek a meghatározása: az általánosan és elvontan megfogalmazott jogi norma rendelkezésének érvényesítése egyedi esetben, a konkrét jogalany (címezett) számára magatartásszabály – jogosultság vagy kötelezettség – előírása a jogalkotó akaratának a közvetítésével. A különbség abban áll, hogy a közigazgatási hatósági jogalkalmazás esetében a jogalkalmazói döntést közigazgatási hatóság hozza szabályozott hatósági eljárás (->a [közigazgatási hatósági eljárás alapintézményei](#)) keretei között. A közigazgatási hatósági eljárásban a jogalkalmazó ->[közigazgatási szerv](#), a közigazgatási hatóság hatósági jogkörrel van felruházva. Lényeges, hogy nem minden közigazgatási szerv végezhet hatósági tevékenységet, nem minden közigazgatási szerv közigazgatási hatóság is egyben. A hatósági tevékenység alanya hatósági jogkörrel felruházott közigazgatási szerv,^[25] ami annyit tesz, hogy az alkalmazandó jogi norma címezte a közigazgatás hierarchikus szervezetén kívül álló jogalany, például magánszemély. Az eljáró hatóság e hierarchián kívül álló jogalany (tipikusan az ügyfél) jogi helyzetében egyoldalú jogalkalmazói döntésével változást idézhet elő, azaz számára jogosultságokat vagy kötelezettségeket állapíthat meg, szüntethet meg vagy ezek állományát módosíthatja; számára tényeket, adatokat igazolhat; eldöntheti a jogvitáját, vagy szankciót alkalmazhat vele szemben. A közigazgatási hatósági jogalkalmazás eredménye a közigazgatási hatósági aktus, amelynek tételesjogi elnevezése határozat vagy végzés. A közigazgatási hatósági jogalkalmazás legfontosabb, egyúttal általános szabályait jelenleg a *közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CXL. törvény* (Ákr.) szabályozza.

[13] A közigazgatás hierarchiáján kívül álló személyek jogállását érintik, de nem hatósági jogviszonyt és nem közigazgatási hatósági aktusokat, hanem intézeti jogviszonyt és intézeti aktust eredményeznek az elsősorban ->[közszolgáltatásokat](#) nyújtó közintézetek jogot és kötelezettséget megállapító, a közintézet által nyújtott közszolgáltatást igénybe vevőket érintő döntései. Ezek ugyanúgy közvetlenül a közigazgatáson kívüli személyek életviszonyait érintik, mint a hatósági

jogalkalmazás.^[26]

[14] Közigazgatási jogalkalmazás, de nem közigazgatási hatósági jogalkalmazás, ha a közigazgatási szerv a közigazgatási szervezetrendszeren belüli viszonylatban bocsát ki jogalkalmazó aktust, amely lehet hierarchikus és hierarchián kívüli. Így például a központi közigazgatási szerv érvényesítheti a jogszabályok előírásait a neki hierarchikusan alárendelt helyi közigazgatási szervekkel szemben, ami nélküli a közhatami eszközök alkalmazását. Nem hatósági tevékenység a közigazgatás azon jogalkalmazó aktusának kibocsátása sem, amikor az aktus címzettje ugyan szintén közigazgatási szerv, de az aktust kibocsátó közigazgatási szervnek nem alárendeltje, mint például a törvényességi felügyelet esetében. Végül közigazgatási jogalkalmazásra sor kerülhet egy adott közigazgatási szervben belül is, például jogszabályi rendelkezés alapján hozott, a közigazgatási dolgozó jogállását érintő döntés formájában.

[15] Összegezve tehát levonható a következtetés, hogy a közigazgatási jogalkalmazás tágabb fogalom, mint a közigazgatási hatósági jogalkalmazás, mert nem minden közigazgatási szerv közigazgatási hatóság, illetve egy hatósági jogkörrel felruházott szervnek nem minden döntése hatósági jogalkalmazói döntés.

3.3. Jogérvényesítés és jogalkalmazás

[16] A közigazgatási jogalkalmazás köréből Madarász kizárt bizonyos olyan jogérvényesítő cselekményeket, amelyeket – szerinte tévesen – többen a jogalkalmazás körébe sorolnak.^[27] Álláspontja szerint a közigazgatási jogalkalmazás a jog érvényesítéseknek csupán egyik módja, nem azonos a jogérvényesítéssel. Madarász a jog érvényesítésének négy különböző módját különböztette meg a közigazgatásban: önkéntes jogkövetéssel megvalósuló jogérvényesítés, jogérvényesítés végrehajtás útján, jogérvényesítés egyedi kötetlen aktussal, valamint jogalkalmazásos jogérvényesítés. E négy jogérvényesítési mód közül három nem jogalkalmazás.

[17] Nem sorolható a jogalkalmazás körébe a jog érvényesítésének az a módja, amikor a jogalany magatartását önként igazítja a jogszabály előírásaihoz. Ez az önkéntes jogkövetés, ami az ún. *ex lege* szabályozási mód esetében lehetséges. Az önkéntes jogkövetésnek van egy szubjektív és egy objektív feltétele. A szubjektív feltétel a jogalany akarata, ami azt jelenti, hogy saját akaratából és nem külső kényszer realizálása okán követi a jogi norma által előírt magatartásszabályt. Tipikus a jogosító, vagyis a címzett számára előnyös jogszabályi rendelkezések követése, jóllehet az sem példa nélküli, hogy valaki önként teljesíti a jogszabályban előírt kötelezettségeit, illetve nem szegi meg a tilalmakat. Az önkéntes jogkövetésnek objektív feltétele, hogy nincs szükség jogalkalmazó állami szerv tevékenységére, beavatkozására a jogszabályi rendelkezések teljesítéséhez. Ennek jelentőségét az adja, hogy ellenkező esetben a közigazgatási jog olyan alanyi jogosultságot biztosít, amellyel a jogalany csak a jogalkalmazó közigazgatási szerv közreműködésének igénybevételével képes élni, vagyis a jogszerzést a közigazgatási szervnek elő kell segítenie.

[18] Az önkéntes jogkövetés fogalmának körében érdemes megemlíteni, hogy amit Madarász az önkéntes jogkövetés kategóriájába sorol, vagyis azt, amikor „a jogalany az államigazgatási anyagi jogi normát külön egyedi aktus nélkül is köteles betartani és az államigazgatási felügyeli a jogszabály betartását”, Berényi nem tekinti annak, hanem a hatósági jogalkalmazó tevékenység egyik formájának, hatósági felügyeletnek tartja.^[28] Ezzel párhuzamba állítható a magánjogász Szászy álláspontja, aki tágabb és szűkebb értelemben vett jogalkalmazást különböztetett meg. Az érdekelt magánszemélyek által is végzett jogalkalmazást nevezte tágabb értelemben vett jogalkalmazásnak, ami az önkéntes jogkövetésnek feleltethető meg. Szűkebb értelemben jogalkalmazásnak kizárólag „az egyedi jogszabálynak a közigazgatási hatóság, de különösen a bíró részéről felkutatását” nevezte.^[29] Lényeges különbség a magánjog és a közigazgatási jog között abban van, hogy szemben a magánjogi jogvitákban ítélező bíróságokkal, a közigazgatásnak lehet cselekvési, beavatkozási kötelezettsége anélkül, hogy ezt külön kezdeményezni kellene, mert a közigazgatás az önkéntes jogkövetés esetén ellenőrizheti, hogy az a jogszabályoknak megfelelően

történik-e, és ha nem, akkor szankciókat alkalmazhat.

[19] A Szász-féle és a polgári korszak jogtudományához köthető magánjogi szemlélettel szemben a szocialista államigazgatási jogtudomány kategorikusan kivette a jogalkalmazás köréből a jogalanyok jogszerű magatartását, vagyis az önkéntes jogkövetést. Berényi – hivatkozva a marxista-leninista állam- és jogelméletre – kizárólag azt minősíti jogalkalmazásnak, ha közhatalommal rendelkező állami – vagy erre feljogosított társadalmi – szerv konkrét és egyedi esetben a jog szabályai alapján jogviszonyt hoz létre, szüntet meg, módosít vagy szankciót állapít meg a jogsértőre, és ezzel biztosítja az alanyi jogokat és kötelezettségeket.^[30]

[20] A jogalkalmazás köréből Madarász az önkéntes jogkövetésen túl kizárta az ún. végrehajtás útján megvalósuló jogérvényesítést is, amelyet az önkéntes jogkövetés speciális fajtájának nevezett. Ez az úgynevezett feladatmeghatározó normák érvényesítését jelenti, aminek során az államigazgatási (közigazgatási) szervek a nekik jogszabályban meghatározott feladatokat ellátják, végrehajtják. A jogszabályok rendelkezéseinek címzettje ebben az esetben maga a közigazgatás, vagyis a közigazgatási szervek, illetve a közigazgatási feladatok ellátásra feljogosított szervek, amelyek a feladataik ellátásával egyúttal a jogot is érvényesítik tekintettel arra, hogy feladataikat és azok ellátását jogszabályok írják elő. E feladatok ellátása a jogszabályok rendelkezéseinek az alkalmazását is jelenti, azonban a feladatellátás mint cselekmény jellemzően nem egyedi döntések meghozatalát jelenti és nem vált ki jogi hatást. A feladatok megvalósítását végző végrehajtási tevékenység és a hatósági jogalkalmazás közötti különbségre Lőrincz Lajos is felhívta a figyelmet.^[31] A jogérvényesítésnek ezt a módját Szatmári Lajos „a jogszabály végrehajtásának” nevezte, és szembeállította a „kifejezetten jogalkalmazói” tevékenységgel, amelynek elengedhetetlen eleme az államigazgatási szerv „egyedi határozattal való” cselekvése.^[32]

[21] Jogi hatása van, mégsem sorolja a jogalkalmazás körébe Madarász a jogilag kötetlen egyedi aktussal megvalósított jogérvényesítést, amelynek ismert elnevezése a diszkrecionális jogkörben (->diszkréció) kiadott aktus.^[33] Jóllehet ez is egyedi eszközzel végzett jogérvényesítési mód, ebben az esetben ez az egyedi eszköz nem jogalkalmazói aktus, valamint hiányzik az így kibocsátott aktus jogi tartalmának meghatározása, kibocsátásnak feltétele, illetve az aktus lehetséges címzetti körének pontos meghatározása. Következésképpen, ahogyan az elnevezés is mutatja, a jog érvényesítőjének viszonylag nagy mértékű szabad belátást biztosít.

[22] A közigazgatási jogalkalmazásnak – más néven a jogalkalmazásos jogérvényesítésnek – több olyan jellemzője van, amelyek megkülönböztetik azt a jogérvényesítés egyéb módjaitól. A jogalkalmazás eredményeképpen kiadott egyedi aktus kibocsátására olyan jogszabályi felhatalmazás szükséges, amely meghatározza, hogy mely közigazgatási szervtípus, milyen címzettek számára, mely feltételek bekövetkezése esetén, milyen tartalommal és milyen elnevezéssel – például határozat, végzés, azon belül engedély, kötelezés stb. – adhat ki jogalkalmazói aktust, vagyis hozhat egyedi döntést.^[34]

[23] A közigazgatási jogalkalmazás fogalma a Madarász Tibor által kidolgozott definícióhoz képest lényegében nem változott: a jogszabállyal felhatalmazott, vagyis hatáskörrel és illetékességgel rendelkező közigazgatási szerv vagy közigazgatási tevékenységet végző szervnek a jog érvényesítését célzó olyan tevékenysége, amely során a címzett mint konkrét jogalany számára a jogszabályok általános rendelkezési alapján konkrét, egyedi jogalkalmazói aktussal jogot vagy kötelezettséget állapít meg, módosít vagy szüntet meg; tényt, adatot igazol, vagy jogvitát dönt el.^[35]

4. Bírói jogalkalmazás és közigazgatási jogalkalmazás

[24] Összhangban a [12] bekezdésben írtakkal, a közigazgatási jogalkalmazás és a közigazgatási hatósági jogalkalmazás fogalma egyaránt jogi műveletként határozza meg magát a tevékenységet. Hasonlóképpen a bírói és a közigazgatási jogalkalmazás fogalma is tartalmaz közös elemet: mindkettő az általános és elvontan megfogalmazott jogi norma rendelkezésének érvényesítésére irányul

egyedi esetben, azáltal, hogy a konkrét jogalany (címezett) számára magatartásszabályt – jogosultságot vagy kötelezettséget – ír elő, így közvetítve a jogalkotó akaratát.^[36] Maga a jogalkalmazás mint tevékenység számos azonosságot mutat függetlenül attól is, hogy a jogalkalmazó szerv bíróság vagy közigazgatási hatóság. Mindkettő ugyanazon logikai művelet, amelynek ugyanazon technikai lépései vannak, jóllehet a jogalkalmazási folyamatot szabályozó tételesjogi szabályok összessége, az eljárás jogi szabályozása különbözik (->közigazgatási eljárási jog).

[25] Lőrincz Lajos megfogalmazása szerint a közigazgatási és bírósági jogalkalmazás közötti, állandóan változó határokat bizonyos esetekben a jogtudomány állapítja meg mesterségesen, mint például a polgári perek analógiáját tükröző birtokvédelmi vagy a büntetőbíráskodáshoz közel álló szabálysértési ügyek esetében.^[37] A határvonalak labilitását jelzi például az ingatlan-nyilvántartás, ami Magyarországon eredetileg a bíróság hatásköre volt, ma azonban közigazgatási hatósági feladat. Az elméleti elválasztás gyakorlati kivitelezésének nehézségét mutatja az ->autonóm államigazgatási szervek jogalkalmazó tevékenysége is. E szervek „a Kormánytól független módon működnek, tevékenységük csak az Országgyűlésnek van alárendelve, és igazságszolgáltatási jellegű funkciókkal bírnak”.^[38] Ugyanezek az önálló szabályozó szerveket is jellemzik.

[26] A bírósági és a közigazgatási jogalkalmazás hasonlósága mellett azonban számottevők a különbségek. Mindenekelőtt szükséges rögzíteni, hogy bár a jogalkalmazás mint tevékenység mindkét esetben azonos, ennél nagyobb jelentősége van annak a ténynek, hogy a bíróság és az ítélező bíró – amelynek/akinek jogalkalmazó tevékenysége az igazságszolgáltatás – szervezetileg független, ezzel szemben a közigazgatási szervek hagyományosan egy hierarchikus szervezet részeként működnek, vagyis döntéseiket a felettes szervek és/vagy politikai döntések determinálják.^[39] A bírói jogalkalmazás jellemzője a függetlenség, amitől különbözik a közigazgatási jogalkalmazás jellemzője, az utasíthatóság.^[40]

[27] Az államhatalmi ágak elválasztásának klasszikus elmélete (->hatalommegosztás) szerint a bíróság a jogot nem alkotja, kizárólag alkalmazza. Montesquieu elvárásaként fogalmazta meg, hogy az ítéletek sohase legyenek mások, mint pontos törvényszövegek, máskülönben lehetőség nyílna az önkényre. „Ez azt is jelenti, hogy amennyiben a törvény túlságosan szigorú, a bíró akkor sem lehet más, mint a törvény szavait kimondó száj, a törvényt csak a törvényhozó módosíthatja.”^[41] Ebből az elvárásból – többek között – az következik, hogy a jogalkalmazó bíró kizárólag a jogszabálynak van alárendelve, egyúttal tevékenysége és annak eredménye, az ítélet, a legteljesebb mértékben a joghoz kötött. A bíró jogot szolgáltat. A közigazgatás ezzel szemben, különösen a polgári forradalmakat és a jogállami felfogást megelőzően, olyan államhatalmi tevékenység, amely „eredetileg jogi megkötöttségtől mentes s ezt a szabadságát csak a jogi szabályozottság mértékéig veszítette el”.^[42]

[28] A modern államban a bíróság egyetlen tevékenységet lát el, a jogalkalmazást. Ezzel szemben a közigazgatási jogalkalmazó tevékenység, azon belül is a hatósági jogalkalmazás, a közigazgatás végrehajtói funkcióján belül a közigazgatásnak csupán az egyik tevékenysége a jogalkotás és a szervezés mellett. A közigazgatási feladatok – különösen a bírósági feladatokhoz képest – tehát valóban heterogének, azonban ez sem mindig volt így, mert hosszú ideig a közigazgatás fő feladatának is szinte kizárólag a jogalkalmazást tekintették. Sem a jogalkotásban, sem a feladatvállalásban, sem a szervezésben nem élvezett olyan nagy önállóságot; ez már a XX. század terméke.^[43] 1926-ban – Tomcsányi Móric szerint – már „általánosan elfogadott tétel” volt, hogy „a közigazgatás nemcsak a jogszabályok szorosán vett közigazgatási végrehajtásával foglalkozik, hanem a jogszabályilag pontosan körül nem írt, de az állam természetéből folyó közfeladatoknak az általános jogrend kereti között való ellátása is a feladatkörébe tartozik”.^[44]

A közigazgatás, az igazságszolgáltatáson kívül, a legkülönbözőbb tárgyú közügyek intézésével foglalkozik, a legváltozatosabb közérdekű célok, eredmények megvalósítására törekszik, s ennek nyomán közigazgatási jogügyleteket, jogviszonyokat létesít. Az analógia megvan a magánjoggal. Amint a magánéletben az

egyesek különféle magányügyeiket intézik, magánérdekű céljaik elérésére törekszenek s e végből magánjogi ügyleteket létesítenek, ugyanezt teszi lényegileg a közigazgatás közügyeket illetőleg a közélet mezején.^[45]

Szontagh úgy vélte, hogy a közigazgatás „túlnyomórészt az államcélok megvalósítását szolgáló jogalkalmazói tevékenység”.^[46] A közigazgatást mint tevékenységet Egyed István is elsősorban jogi műveletnek minősítette: „A közigazgatás tehát olymódon intézi a közügyeket, hogy az állam akaratát, a törvényeket alkalmazza.”^[47] A közigazgatás (mint tevékenység) „jogi művelet is, minthogy az alkotmányban és más törvényekben megállapított jogszabályokat alkalmazza, ennyiben a közigazgatás az igazságszolgáltatáshoz hasonló tevékenység”. Egyed ugyanakkor azt is rögzítette, hogy „a közigazgatási működésben a jogalkalmazás nem az egyedüli szempont”, mert „különféle nem jogi természetű feladatokat tűz ki és valósít meg”.^[48]

[29] További különbség, hogy a közigazgatás aktív, ezzel szemben a bíróság passzív jogalkalmazó.^[49] Ez azt jelenti, hogy a bíróság jogalkalmazó tevékenységét, vagyis a peres eljárást kizárólag az erre jogosultak – például a felperes vagy az ügyész – kezdeményezésére kezdi meg. Ezzel szemben a közigazgatási hatóságok nem csupán kérelemre vagy az erre jogosult más szerv kezdeményezésére, hanem – a jogszabályban meghatározott esetekben – hivatalból is megindíthatják a hatósági eljárást, aminek magyarázata, hogy a közérdek sérelmének észlelése esetén kötelesek azt védelmezni. Bírósági jogalkalmazásra, azon belül a magánjog területén bírósági eljárás kezdeményezésére az esetek többségében nem is kerül sor, mert rendszerint a jogszabály általános rendelkezése és az állami szerv konkrét jogalkalmazói aktusa, vagyis az ítélet közé „ékelődik a jogügylet”; a (szerződő) felek tehát maguk állapotodnak meg olyan magatartási szabályokban, amelyeket azután betartanak.^[50]

[30] Lőrincz különbséget látott abban is, hogy a bírói jogalkalmazást minden esetben szakértők, képzett jogászok végzik, ezzel szemben a közigazgatási hatóságok tisztviselői nem kizárólag jogászok lehetnek.^[51] Ezt a sarkos különbségtételt árnyalja Tamás András, aki úgy fogalmaz, hogy a közigazgatási döntéseket is szakértők hozzák, akik azonban nem feltétlenül jogász végzettségűek. Másfelől a bírót is segítheti szakértő döntésének kialakításában, ha erre szükség van (->[szakvélemény](#)). A bírói és a közigazgatási jogalkalmazói döntés különbözik abban is, hogy a bíróság jogot – vagy ha úgy tetszik, akkor igazságot – szolgáltat.^[52] A bíróság döntésének „legfőbb mértéke” az alkalmazott jog, amelynek kialakítása során a szakkérdéseket szakértő tisztázza, amennyiben erre szükség van. Ezzel szemben a közigazgatás jogalkalmazó tevékenysége nem kizárólag jogszolgáltatás, hanem szakkérdések megoldása, e tevékenységnek pedig a jog is a mértéke, mert a közigazgatás joghoz kötött, döntése jogszerű kell, hogy legyen. A közigazgatási jogalkalmazó hatóság tehát maga dönt a szakkérdésben, és egyben jogi döntéshozó is, vagyis „professzionális jogalkalmazó és professzionális szakértő”.^[53] Csupán érdekesség, mert nem tartozik szorosan a tárgyhoz, de Szontagh határozott véleménye, hogy „a közigazgatási tevékenység kifejtéséhez feltétlenül jogászokra van szükség és nem másféle szakemberekre”.^[54]

[31] A bírói jogalkalmazás „érdektelen logikai döntés konkrét jogviszonyba került feleknek a jogviszony fennállása és tartalma tekintetében támadt vitájában a vonatkozó tárgyi jogi rendelkezések alapján”. Ehhez képest a közigazgatás nem „érdektelen” jogalkalmazó, mert döntésének meghozatala során nem csupán a jogszerűsége, hanem az államcélokra, a közérdekre is tekintettel kell lennie. A „közérdek kívánalmát” a bíróság nem vizsgálhatja felül, az nem jogi, hanem politikai probléma.^[55] Jóllehet a jogszabályokról feltételezzük, hogy közérdekűek, egy adott ügyben annak meghatározása, hogy mi minősül közérdekűnek – vagyis hogy mi a közérdek –, a kormányzat vagy a közigazgatás feladata.^[56] A közigazgatási jogalkalmazás célja a közérdek érvényre juttatása; ennek feltételeit a törvények határozzák meg.^[57]

[32] Szontagh szerint a jogalkalmazói működés szabadságában is lényeges különbség van a bírói és a közigazgatási jogalkalmazás között. A bírói jogalkalmazás szabadságának leírására a jogalkalmazási szabadság, vagy más néven a bírói mérlegelés kifejezést használja. Ezzel szemben a közigazgatási

jogalkalmazás szabadságát a közigazgatás szabadságának, a közigazgatás szabad belátásának, diszkréciónak nevezi.^[58] Utóbbi vonatkozásában Balázs István mutat rá arra, hogy „ha a közigazgatás rendelkezik is kivételesen szabad, diszkrucionális jogkörrel, az – mint láttuk – a valóságban szintén jogilag kötött”.^[59]

[33] A bírói jogalkalmazás esetében az anyagi jogi jogviszony megelőzi az eljárásjogi jogviszonyt, vagyis a bíró a jogalanyok (felek) egy időben korábban létrejött anyagi jogi jogviszonyából eredő konfliktusát oldja meg, illetve azt állapítja meg, hogy maga az anyagi jogi jogviszony egyáltalán létrejött-e, avagy létre sem jött. Utóbbi esetben például kimondja, hogy a szerződés érvénytelen. A bíró jogalkalmazó döntése deklaratív, amennyiben kimondja, hogy egy adott jogviszonyban – például szerződéssel – a felek milyen jogokat és kötelezettségeket szereztek, illetve vállaltak. Ezzel szemben a közigazgatási jogalkalmazás mint jogi művelet esetében éppen az anyagi jogi jogviszony létrehozása a jogalkalmazás célja, mint például egy tevékenység hatósági engedélyezése vagy kötelezés esetén. Ebben az esetben időben előbb az eljárásjogi jogviszony jön létre (az engedély iránti kérelem benyújtásával például megindul a hatósági eljárás), éppen azzal a céllal, hogy az eljárást lezáró döntés anyagi jogi jogviszonyt hozzon létre. Az anyagi jogi jogviszonyt később éppen a közigazgatás jogalkalmazó döntése (például határozata) hozza létre. A közigazgatási jogalkalmazói döntés nemcsak deklaratív, hanem konstitutív is lehet, amennyiben maga a döntés hozza létre, módosítja vagy szünteti meg a jogalanyok jogait és kötelezettségeit, nem pedig azt állapítja meg, hogy azok egy korábban – például szerződéssel – létrehozott jogviszony tartalmaként már léteznek. A közigazgatási jogalkalmazás célja jellemzően nem a jogalanyok között felmerült konfliktusok megoldása, hanem tipikusan a jog érvényesítése.^[60]

[34] Szatmári Lajos az alkalmazott joganyagban is látott különbséget a bíróságok és a közigazgatás (akkor államigazgatás) jogalkalmazói tevékenysége között. Az államigazgatási jog forrásai között sajátos jogforrásként nevesítette azokat a jogi normákat, amelyek kizárólag az állami szervezetre és az államigazgatási szervekre vonatkoztak, szemben az állampolgárokra is vonatkozó joganyagtól. Ezeket a normákat „bizonyos értelemben” jogalkalmazói jognak nevezte, és sajátosságukként jelölte meg, hogy jogalkotási jogkörrel felruházott államigazgatási szervek alkotják őket.^[61] Ezt a megkülönböztetést azonban a jogalkotás rendjének törvényi szabályozása óta nem lehet értelmezni.

5. JEGYZETEK

[1] LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*, Budapest, HVG-ORAC, 2010, 211.

[2] Frank Johnson GOODNOW: *Politics and Administration. A Study in Government*, New York – London, Macmillan & Co., 1900, 9.

[3] EGYED István: *A magyar közigazgatási jog aaptanai*, Budapest, Szent István Társulat, 1947, 10.

[4] Lásd LŐRINCZ (1. j.) 211.

[5] Charles-Louis MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*, ford. CSÉCSY Imre – SEBESTYÉN Pál, Budapest, Osiris-Attraktor, 2000.

[6] Bernardo SORDI: „Révolution, Rechtsstaat, and the Rule of Law: Historical Reflections on the Emergence of Administrative Law in Europe” in Susan ROSE-ACKERMAN – Peter E. LINDSETH (szerk.): *Comparative Administrative Law*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 2010, 25.

[7] *A bírói hatalom gyakorlásáról szóló 1869. évi IV. törvénycikk* 1. §.

[8] SZÁSZY István: *A magyar magánjog általános része különös tekintettel a külföldi magánjogi rendszerekre I*, Budapest, Egyetemi Nyomda, 1947, 125.

[9] Hans KELSEN: *Tiszta jogtan*, ford. BIBÓ István, Budapest, ELTE Bibó István Szakkollégium, 1988, 44.

- [10] VISEGRÁDY Antal: *Jog- és állambölcselet*, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2002, 127.
- [11] Lásd KELSEN (9. j.) 44–46.
- [12] René DAVID: *A jelenkor nagy jogrendszerei. Összehasonlító jog*, ford. NAGY LAJOSNÉ DUSA Margit, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1977, 274–275, 293–298.
- [13] Lásd Robert THOMAS: „The rinciple of effective legal protection in administrative law in the United Kingdom” in Zoltán SZENTE – Konrad LACHMAYER (szerk.): *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law*, Routledge, London – New York, 2017, 315.
- [14] MADARÁSZ Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai (kézirat)*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1992, 265.
- [15] SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*, Budapest, Osiris, 2006, 305–308.
- [16] BECK György – CZÉH György (szerk.): *Magyar Államigazgatási Jog. Általános rész*, Budapest, BM Könyvkiadó, 1984, 100.
- [17] TOMCSÁNYI Móric: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*, Budapest, saját kiadás, 1926, 18.
- [18] SZONTAGH Vilmos: *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*, Debrecen, Debreceni Tudományegyetemi Nyomda, 1948, 21.
- [19] BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos – SZATMÁRI Lajos: *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1971. 87.
- [20] Lásd BECK–CZÉH (16. j.) 144.
- [21] Lásd BECK–CZÉH (16. j.) 615.
- [22] Lásd MADARÁSZ (14. j.) 264.
- [23] Madarász nem nevezte meg, ezért csak vélelmezzük, hogy Szameltől és Berényitől idézett definíciókra utal. Berényi például az államigazgatási jogalkalmazás alapvető ismérvéként jelölte meg, hogy az államigazgatás szerv mint hatóság lép fel. Lásd BECK–CZÉH (16. j.) 100.
- [24] Lásd MADARÁSZ (14. j.) 265.
- [25] FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III*, Budapest, ELTE Eötvös, 2013, 63.
- [26] BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II*, Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, 2003, 127.
- [27] Lásd MADARÁSZ (14. j.) 263.
- [28] Lásd BECK–CZÉH (16. j.) 616.
- [29] Lásd SZÁSZY (8. j.) 122.
- [30] Lásd BERÉNYI–MARTONYI–SZAMEL–SZATMÁRI (19. j.) 95, különösen a 33. sz. lábjegyzet.
- [31] Lásd LŐRINCZ (1. j.) 212.
- [32] Lásd BERÉNYI–MARTONYI–SZAMEL–SZATMÁRI (19. j.) 87.
- [33] TEMESI István (szerk.): *Közigazgatási jog*, Budapest, Dialóg Campus, 2018, 192.
- [34] Lásd MADARÁSZ (14. j.) 260–264.
- [35] Lásd TEMESI (szerk.) (33. j.) 192, valamint FÁBIÁN Adrián – IVANCSICS Imre: *Hatósági jogalkalmazás a közigazgatásban*, Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022.
- [36] Lásd KELSEN (9. j.) 44–45, SZÁSZY (8. j.) 122, EGYED (3. j.) 29, MADARÁSZ (14. j.) 264, LŐRINCZ (1. j.) 211.
- [37] Lásd LŐRINCZ (1. j.) 211.

[38] ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – VESZPRÉMI Bernadett: *Közigazgatási jogi alaptanok*, Debrecen, DE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék, 2021, 89.

[39] Lásd KELSEN (9. j.) 44–45.

[40] Lásd SZONTAGH (18. j.) 63.

[41] Lásd MONTESQUIEU (5. j.) 257.

[42] Lásd SZONTAGH (18. j.) 27.

[43] Lásd LŐRINCZ (1. j.) 211.

[44] Lásd TOMCSÁNYI (17. j.) 22.

[45] Lásd TOMCSÁNYI (17. j.) 23.

[46] Lásd SZONTAGH (18. j.) 7.

[47] Lásd EGYED (3. j.) 10.

[48] Lásd EGYED (3. j.) 29.

[49] Lásd SZONTAGH (18. j.) 63, LŐRINCZ (1. j.) 212.

[50] Lásd KELSEN (9. j.) 45.

[51] Lásd LŐRINCZ (1. j.) 212.

[52] A jogszolgáltatástól, mint bírói jogalkalmazástól, Kelsen is megkülönböztette a közigazgatást mint jogalkalmazó tevékenységet. Lásd KELSEN (9. j.) 44–45.

[53] TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*, Budapest, Szent István Társulat, 1997, 41.

[54] Lásd SZONTAGH (18. j.) 7.

[55] Lásd SZONTAGH (18. j.) 63.

[56] Lásd LŐRINCZ (1. j.) 77–79.

[57] Lásd ÁRVA–BALÁZS–BARTA–VESZPRÉMI (38. j.) 49.

[58] Lásd SZONTAGH (18. j.) 23–24.

[59] Lásd ÁRVA–BALÁZS–BARTA–VESZPRÉMI (38. j.) 49.

[60] Lásd TEMESI (szerk.) (33. j.) 194.

[61] Lásd BERÉNYI–MARTONYI–SZAMEL–SZATMÁRI (19. j.) 72.