

Közigazgatási jogi norma

Szerző: NAGY Marianna

Affiliáció: egyetemi tanár, ELTE ÁJK

Rovat: Közigazgatási jog

Rovatszerkesztő: BALÁZS István

Lezárás dátuma: 2019.02.11

Idézési javaslat: NAGY Marianna: „Közigazgatási jogi norma” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYÖK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogi-norma> (2019). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A közigazgatási jogi norma a közigazgatási jog legkisebb, még önállóan értelmezhető alapegysége. A közigazgatási jogi norma szerkezetében, funkciójában a jogág sajátosságaihoz igazodik. A klasszikus háromelemű normához képest a közigazgatási jogi norma kételemű, és a tartalmától függően többféle funkciót tölthet be. Az anyagi jogi és alaki jogi norma egyes fajtái lehetnek kógensek és mérlegelési jogot biztosítók. A közigazgatási jogi normák érvényesülési módjuk alapján önkéntes jogkövetéssel vagy jogalkalmazással érvényesülnek.

Tartalomjegyzék

- 1. A közigazgatási jogi norma fogalma**
- 2. A közigazgatási jogi norma szerkezete**
 - 2.1. A közigazgatási jogi norma alkotóelemei
 - 2.2. Egyszerű vagy összetett normák
 - 2.3. Döntési szabadság a normaszerkezeti elemekben
- 3. A közigazgatási jogi normák fajtái**
 - 3.1. Funkció szerinti felosztás
 - 3.1.1. Az anyagi jogi normák
 - 3.1.2. Az alaki jogi normák
 - 3.2. A közigazgatási jogi normák tartalmuk szerint
- 4. A közigazgatási jogi normák érvényesülése**
- 5. JEGYZETEK**

1. A közigazgatási jogi norma fogalma

[1] A közigazgatási jogi norma fogalma elválaszthatatlan a jogi norma általános fogalmától, azonban egy meghatározott jogág, a ->közigazgatási jog keretei között érvényesül, és annak a sajátosságait viseli (->jogi normatan). A közigazgatási jogi norma specialitásaira vonatkozóan ma a legelfogadottabb Madarász Tibor normatana,^[1] aki a jogág sajátosságaiból kiindulva fogalmazta meg a téziseit. Ez a szócikk a közigazgatási jogi norma specialitásait foglalja össze, a jogi norma általános jellemzőit csak annyiban érinti, amennyiben a jogági eltérések megértéséhez feltétlenül szükséges.

[2] A közigazgatási jogi norma a közigazgatási jog legkisebb, még önállóan érvényesülő alapegysége, építőköve. A közigazgatási jogi norma a többi jogi normához hasonlóan a címzettnek szóló általános magatartási szabály: egyrészt attól általános, hogy ismétlődően vagy folyamatosan kell tanúsítani, másrészt nagyszámú vagy meghatározhatatlan számú címzettnek szól. A közigazgatási jogi norma mindig a jogalkotó akaratkifejezése, mely egy normatív aktusban, közigazgatási jogszabályban testesül meg (->közigazgatási aktus), a jogalkotó a tartósság igényével határozza meg a kívánt magatartást. Ezért a közigazgatási jogi norma mindig valamilyen társadalmi cél elérését szolgálja, azaz teleologikus. Ez megfelel a közigazgatási jog mint jogág jellemzőjének: az esetek túlnyomó többségében alakítja a társadalmi viszonyokat, proaktív, a jövőre irányulóan befolyásolja a címzettek magatartását.

[3] Az elméletben és a gyakorlatban is a legnehezebb az önálló jogi norma kereteit meghatározni: mi az a pont, ahonnan már a jogi parancs önállóan is működik? A közigazgatási jogi norma nem azonos a jogszabállyal, egy jogszabály (egy jogforrásban kibocsátott normák összessége) általában több jogi normát tartalmaz, sőt, az is előfordulhat, hogy egy jogszabály több jogágba tartozó jogi normákat hordoz. Ugyancsak nem feleltethető meg a jogi norma egy paragrafusnak vagy egy bekezdésnek. A jogelméletben Szilágyi Péter álláspontja szerint a jogi norma:

[N]em föltétlenül egy helyen, egyetlen paragrafusban kerül megfogalmazásra, ezért nem a nyelvi megfogalmazás és megjelenés egysége, hanem gondolati egység és egyben a szabályozás logikai egysége. Azok a jogtételek alkotnak egy jogi normát, amelyek olyan szorosan összekapcsolódnak, hogy egymás nélkül nem alkalmazhatóak, és csak korlátozottan értelmezhetőek, mivel bármelyikük mellőzése esetén a jogi norma hiányos, nem teljes, nem fejezi ki a norma minden nélkülözhetetlen mozzanatát vagy logikai elemét.^[2]

[4] A jogtétel (jogi mondat) tehát Szilágyinál nyelvi megfogalmazásnak és megjelenésnek, a szövegnek az egysége, nyelvi egység: egy szakasz (paragrafus) vagy bekezdés alkot egy jogtételt. Ebben a felfogásban a jogi norma tulajdonképpen egy joglogikai konstrukció.

[5] A közigazgatási jogi norma mint legkisebb alapegység *differentia specificája*, hogy önmagában is képes hatni a címzetre, olyan magatartási szabály, amely önmagában is képes érvényesülni vagy érvényesíthető. Ezeket a közigazgatási jogi normákat nevezzük önálló jogi normáknak. Madarász normatanában az önálló jogi norma szűkebb, mint Szilágyinál: önálló jogi normának minősít „minden olyan jogalkotói akaratkijelentést, amely egymagában is érvényesülhet, és képes valamely társadalmi hatás kiváltására”.^[3] Madarász normafogalma közelebb áll a jogelmélet jogtétel fogalmához, bár azzal nem teljesen azonosítható. Ebben a modellben az önálló jogi normákat a címzettek személye és a norma tartalma különíti el. Így például önálló jogi norma egy engedély megadása és másik önálló jogi norma a visszavonása. Önálló jogi norma a főszabály és önálló jogi norma a kivétel(ek). Önálló jogi normák vonatkoznak az eltérő címzett típusokra is. A jogelméletben általánosan elfogadott normafogalomnak a Madarász-normatanban a szabályozás jogi normát meghaladó logikai egysége, az ún. „szabályozási egység” fogalma felel meg. A közigazgatási jogban a jogalkotó által elérni kívánt „szabályozási cél a legritkábban valósul meg egyetlen norma útján, ahhoz általában összefüggő normacsoport szükséges”,^[4] mely többnyire többszintű szabályozásban (törvény, végrehajtási rendelkezések) és gyakran több jogágban helyezkedik el. A szabályozási egység tehát valamely emberi magatartás komplex jogi szabályozását jelenti, az azonos szabályozási tárgyra vonatkozó jogi normák rendszere. Ez közelebb áll a jogalkalmazó mindennapi kihívásaihoz, ugyanakkor rendkívül nehezíti teszi a konkrét szabályozási egység határainak meghatározását.

[6] Ismertek olyan jogi normák, melyek önmagukban nem képesek joghatás kiváltására, csak más jogi normákkal együtt válnak alkalmazhatóvá, ezek a nem önálló jogi normák. Nem önálló jogi normáknak tekinthetők a definíciót tartalmazó normák, az értelmező rendelkezések, az utaló szabályok. A konkrét

alkalmazás során együtt alkalmazandók azokkal a jogi normákkal, amelyek a definiált fogalmat alkalmazzák vagy amelyek más norma rendelkezéseinek alkalmazását írják elő.

2. A közigazgatási jogi norma szerkezete

2.1. A közigazgatási jogi norma alkotóelemei

[7] A jogi norma szerkezetét illetően általánosan elfogadott felfogás a háromelemű norma, ahol a norma hipotézis – diszpozíció – szankció szerkezetű. Ezt a hagyományos hármast pontosítja Asztalos és Peschka^[5] amikor azt a megkülönböztetést teszik, hogy a szankció abban az esetben szerkezeti eleme a jogi normának, ha nem teljesül a diszpozíció előírása, vagyis a szankció negatív jogkövetkezmény (->szankciók). Ha teljesül a jogalkotói akarat, akkor a pozitív tartalmú joghatás képezi a norma harmadik elemét.

[8] A Madarász-normatán – az önálló jogi norma szűkített definíciójából következően – szakított a háromelemű normaszervezettel. A közigazgatás jogi norma ebben a modellben maximum kételemű: hipotézisből (feltétel) és diszpozícióból (parancs) áll, ezek az ún. hipotetikus, kondicionális vagy feltételes normák. A hipotézis annak a társadalmi viszonyoknak, élethelyzetnek a leírását tartalmazza, amelynek a bekövetkezése esetére a jogalkotó magatartási szabályt ír elő. A jogállami közigazgatás alapfeltétele, hogy a címzettek életviszonyaiba beavatkozó közigazgatási cselekvések előfeltételeit a jogalkotó előzetesen, pontosan meghatározza: ezt a célt szolgálják a hipotetikus/kondicionális normák. A diszpozíció a jogalkotó által előírt magatartási szabály. A hipotetikus normák „ha, akkor” szerkezetűek, ha bekövetkezik a hipotézisben foglalt feltétel, akkor a diszpozícióban foglalt jogalkotói előírást kell alkalmazni. („Ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, a kérelmet a hatósághoz írásban vagy személyesen lehet előterjeszteni.”)

[9] Léteznek ugyanakkor olyan közigazgatási jogi normák is, amelyek csak diszpozícióból állnak, itt a jogalkotói akaratkijelentés teljesítésének nincs feltétele, mindenkor teljesíteni kell. Ezeket nevezzük kategorikus normának. („Nem lehet betekinteni a döntés tervezetbe.”) Ezek leggyakrabban a szervezeti jogban fordulnak elő, de a jogalkotó bármely területen szabályozhat ezzel a technikával.

[10] A kategorikus norma létét vitatja Varga Zs. András.^[6] Álláspontja szerint minden normának van tényállása és jogkövetkezménye. Tényállásnak a jogalkotói parancs feltételrendszerét – lényegében a hipotézist – tekinti. Egyetért Peschkával és Asztalossal abban, hogy ha negatív a következmény, akkor nevezzük szankciónak. Vitatja azonban Madarász egyelemű (kategorikus) normafelfogását, szerinte a kategorikus jogi norma esetében is van egy logikai (rejtett) tényállás, még ha az a nyelvtani szövegezésben nem is jelenik meg. Az előbbi példával élve: Ha elkészült a döntés tervezete (tényállás), akkor abba nem lehet betekinteni (diszpozíció).

[11] Természetesen majdnem minden élethelyzetet meg lehet fogalmazni „ha, akkor” viszonylatban, de ez nem egy jogi normában jelenik meg. Varga Zs. András álláspontja nem a kategorikus normára, hanem a szabályozási egységre vonatkozatható.

[12] A Madarász-normatában a klasszikus háromosztatú (hipotézis – diszpozíció – szankció) normaszervezettel szemben a közigazgatási jogi normának nem szerkezeti eleme a szankció. Ebben a felfogásban a közigazgatási jogi szankció mindig önálló közigazgatási jogi normában jelenik meg, amely mindig hipotetikus szerkezetű jogi norma (-> **a közigazgatási jog szankciórendszere**). A szankcionáló normában a hipotézis tartalmazza azt a jogellenességet, melyre a diszpozícióban foglalt hátrányos jogkövetkezménnyel reagál a jogalkotó. Ez a norma többnyire nem ugyanabban a jogszabályban található, ahol az eredeti kötelezettséget előírták, sőt igen gyakran nem is ugyanabban a jogágban szankcionálják a jogsértést. Vagyis a szankció a közigazgatási jogi normának nem a szerkezeti eleme, hanem a funkciója.

2.2. Egyszerű vagy összetett normák

[13] Attól függően, hogy a közigazgatási jogi norma hipotézise vagy diszpozíciója hány elemet tartalmaz, megkülönböztetjük az egyszerű és az összetett normákat. Egyszerű a hipotézis, ha csak egy feltételt tartalmaz, egyszerű a diszpozíció, ha csak egy jogi parancsot hordoz. („Ha az ügy tárgya dologi jogot érint, a kieső ügyfél helyébe az ügygel érintett dologi jog új jogosultja lép.”)

[14] Összetett hipotézisről beszélünk, ha több feltételt szab a jogalkotó, és összetett a diszpozíció, ha több követendő magatartást is megállapít. Attól függően, hogy a többes hipotézisnek, diszpozíciónak milyen az egymáshoz való viszonya, megkülönböztetjük a konjunktív és a diszjunktív hipotézist/diszpozíciót.

[15] Konjunktív akkor, ha valamennyi hipotézis/diszpozíció elem együttesen alkalmazandó, a közöttük lévő viszony az „és” kötőszóval jellemezhető.

[16] Diszjunktív akkor, ha a hipotézisek/diszpozíciók között vagylagos a viszony, választani kell közülük. Konjunktív hipotézisre példa az automatikus döntéshozatalra vonatkozó rendelkezés:

Automatikus döntéshozatalnak van helye, ha *a)* azt törvény vagy kormányrendelet megengedi, *b)* a hatóság részére a kérelem benyújtásakor minden adat rendelkezésére áll, *c)* a döntés meghozatala mérlegelést nem igényel, és *d)* nincs ellenérdekű ügyfél.

[17] Diszjunktív hipotézise van a következő normának: „A hatóság visszautasítja a képviselő eljárását, ha *a)* az nyilvánvalóan nem alkalmas az ügyben a képviselet ellátására, vagy *b)* képviseleti jogosultságát az erre irányuló hiánypótlási felhívás ellenére sem igazolja.”

[18] Konjunktív diszpozíciója van annak a normának, amely előírja, hogy „[ha] a kizárási okot az ügyfél jelentette be, a kizárásról a hatóság végzésben dönt, és azt az ügyféllel is közli”.

[19] Diszjunktív diszpozíciója van annak a rendelkezésnek, amely szerint

[a] hatóság az illetékességi területén hivatalból megindítja az eljárást, ha *a)* az eljárás megindítására okot adó körülmény jut a tudomására, *b)* erre bíróság kötelezte, *c)* erre felügyeleti szerve utasította, *d)* életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetről szerez tudomást, vagy *e)* ezt egyébként jogszabály előírja.

[20] Diszjunktív diszpozíció esetén bármely, a normában szabályozott magatartást választja a címzett, jogszerűen jár el.

2.3. Döntési szabadság a normaszervezeti elemekben

[21] A közigazgatási jogi norma különböző technikákkal biztosíthat kisebb vagy nagyobb döntési szabadságot, mérlegelési jogot a közigazgatási szerveknek. Abban az esetben, ha a jogalkotó nem biztosít semmilyen döntési szabadságot a jogalkalmazónak, csupán egyetlen törvényes döntést hozhat, ún. kógens normát alkot. Ilyenkor nincs választási lehetősége a közigazgatási szervnek a végrehajtás során. Ilyen kógens norma például: „[A] döntést meg kell semmisíteni, ha az ügy nem tartozik az eljáró szerv hatáskörébe.” A kógens normák a közigazgatás joghoz kötöttségét a legszigorúbb módon biztosítják.

[22] Azokban az esetekben, amikor a jogalkotó nem láthatja előre teljes részletességgel a szabályozott társadalmi viszonyokat, a kazuisztikus szabályozás lehetetlen vagy nem célravezető, a jogi norma hipotézisében vagy diszpozíciójában biztosíthat mozgásteret a jogalkalmazónak. Ilyenkor a közigazgatási szerv több törvényes döntést is hozhat az eset összes körülményét

figyelembe véve.

[23] A hipotézisben adható mérlegelési jogkör leggyakoribb formái a kerettényállások és a határozatlan jogfogalmak (például kiskorú érdekében, rászorultság esetén, közrend védelmében, közbiztonsági okból stb.) használata. Ilyenkor a jogalkalmazó a saját értékrendjén átszűrve hozza meg a döntését, ő tölti ki jogi tartalommal a közrend, a rászorultság vagy a kiskorú érdekében fogalmát. Minél kevésbé köti meg a jogalkotó a mérlegelés szempontjainak a meghatározásával a jogalkalmazó kezét, annál nagyobb a döntési szabadsága. Előfordulhat, hogy más jogi normában meghatározott feltételeket is figyelembe kell vennie, ebben az esetben a norma a jogilag kötöttebb normák közé tartozik.

Külön törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok, a növények egészségének és életének védelme, a környezet védelme, közegészségügyi követelmények érvényesítése érdekében előírhatja, hogy az abban meghatározott termékek forgalmazására irányuló kereskedelmi tevékenység kizárólag az ott meghatározott hatósági engedéllyel folytatható.

[24] Sajátos formája a hipotézis mérlegelési jogának a csonka hipotézis.^[7] Ilyenkor formálisan van ugyan feltétele a diszpozícióban foglalt parancsnak, de az annyira általánosan van megfogalmazva, hogy lényegében bármivel kitölthető. („A kinevezés feltételi alól a miniszter indokolt esetben felmentést adhat.”) A közigazgatási szervek számára alapvető kötelesség, hogy a mérlegelési jogukat okszerűen, a közigazgatási hatáskör rendeltetésével összhangban kell gyakorolniuk.

[25] A diszpozícióban is biztosíthat mérlegelési jogot a jogi norma. Ennek leggyakoribb formái a diszjunktív diszpozíció és a kiüresített diszpozíció. A diszjunktív diszpozíció többféle technikával adhat mérlegelési jogot a jogalkalmazónak: vagy a lehetséges magatartási szabályok közül választhatja belátása szerint a leghatékonyabbat, vagy úgynevezett mértékrendelkezést tartalmaz, esetleg a diszpozíció a „-hat, -het” formulát alkalmazza. Ez utóbbi esetben a jogalkalmazóra van bízva, hogy egyáltalán alkalmazza-e a normát („Ha az idézett személy az idézésre nem jelent meg, és távolmaradását nem menti ki, a rendőrség útján elővezettethető.”).

[26] Választhat a jogalkalmazó az alábbi esetben:

A kerületi hivatal az ebtartót

- a) írásos figyelmeztetésben részesítheti,
- b) az eb közterületen való vezetésekor szigorúbb szabályok betartására kötelezheti,
- c) az eb tartási körülményeinek megváltoztatására és szigorúbb tartási feltételek kialakítására kötelezheti,
- d) az ebek viselkedésének megítélésében jártas szakértővel egyeztetett képzés elvégzésére kötelezheti.

[27] Mértékrendelkezés:

Az eljárási bírság legkisebb összege esetenként ötezer forint, legmagasabb összege természetes személy esetén ötszázezer forint, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetén pedig egymillió forint.

[28] Kiüresített diszpozíció:

A hatáskörrel rendelkező szerv megteszi a szükséges intézkedéseket.

3. A közigazgatási jogi normák fajtái

3.1. Funkció szerinti felosztás

[29] A funkció szerinti felosztás^[8] világít rá leginkább a közigazgatási jogi normák teleologikus jellegére. A jogalkotó mindig meghatározza, hogy a címzetteknek milyen életviszonyaira, milyen eszközökkel, milyen mélységig kíván befolyást gyakorolni és milyen eredményt vár el a közigazgatási beavatkozástól. Az úgynevezett anyagi jogi normák a természetes személyek, köz- és magánszervezetek közigazgatási szervek élet- és működési viszonyait határolja körül, szabályozzák az őket megillető jogokat és kötelezettségeket. Az anyagi jogi norma a „mit kíván a jogalkotó” kérdésre felel. Az alaki jogi norma a „hogyan kívánja a jogalkotó” kérdésre adott válasz. Az alaki normák teszik lehetővé, hogy a közigazgatás joghoz kötöttségének elvét tiszteletben tartva biztosítsák az anyagi jogi normák érvényre jutását, másrészt garanciális szerepük van, hiszen a közigazgatás kiszámítható működését szavatolják. Ezért az alaki jogi normák mindig valamely anyagi jogi normához kapcsolódva érvényesülnek.

3.1.1. Az anyagi jogi normák

[30] Az anyagi jogi normák között megkülönböztethetők:

- a) meghatározott szervezettípust intézményesítő normák,
- b) feladatmeghatározó normák,
- c) hatáskört megállapító normák,
- d) természetes személyek, szervezetek jogait és kötelezettségeit meghatározó normák,
- e) szankcionáló normák.

[31] A meghatározott szervezettípust intézményesítő normák a közigazgatási szervezeti jog normái, amelyekre használatos még a statuáló norma elnevezés is. Ezek a normák hozzájárulnak létrehozásához, intézményesítik azokat a szervezettípusokat, amelyek a közigazgatási, humán, gazdasági, rendvédelmi, honvédelmi stb. közszolgáltatási feladatokat végrehajtják. Az intézményesítő normákban határozzák meg azokat a funkciókat, célokat, amelyek miatt az adott szervtípust bevezetik a közigazgatási jogba. Ezek a normák nem konkrét szerveket hoznak létre, hanem a szervtípus létrehozásának, megszüntetésének, átalakításának rendjét, jogi státuszát állapítják meg, meghatározzák az alapvető társadalmi rendeltetését. A szervezettípust statuáló normákat többnyire a magas szintű közigazgatási jogi jogszabályokban szabályozzák, de a legfontosabb közigazgatási szervek statuálása az Alaptörvényben található.

A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe.

A kormányzati főhivatal törvény által létrehozott, a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű központi kormányzati igazgatási szerv.

A felsőoktatási intézmény az e törvényben meghatározottak szerint – az oktatás, a tudományos kutatás, a művészeti alkotótevékenység mint alaptevékenység folytatására – létesített szervezet.

[32] A feladatmeghatározó normák szintén a közigazgatási szervezeti jog részei. A szervezet rendeltetését, funkcióit, rendszeresen és folyamatosan ellátandó feladatait, feladatcsoportjait határozzák meg. Ezek lényegében konkrétabbá teszik a szervezettípust intézményesítő normákban meghatározott funkciókat, ezért a két normatípus gyakran egymás mellett jelenik meg.

A miniszterelnök kabinetfőnöke a Kormány

1. általános politikai koordinációért,
2. kormányzati kommunikációért,
3. turizmusért,
4. vendéglátásért,
5. e-közigazgatási és informatikai fejlesztések egységesítéséért felelős tagja.

[33] A hatáskört megállapító normákban arra hatalmazza fel a jogalkotó a közigazgatási szerveket, hogy a feladatmegszabó normákban előírt feladatokat, célokat érvényre juttassák, meghatározott életviszonyokban érvényesítsék az állami akaratot. A hatáskört megállapító norma jogosítványokat biztosít a közigazgatási szerveknek az állami célok eléréséhez, döntésre jogosítja fel az eljáró szervet. A ->**hatáskör** tehát jogi eszköz, de nemcsak jogként, hanem kötelezettségként is megjelenik. A közigazgatási szervek számára ugyanis többnyire nem választás kérdése, hogy élnek-e a hatáskörükkel, hanem kötelezettség. A hatáskört megállapító normák címzettjei leggyakrabban a közigazgatási szervek, amelyek hatósági jogkörükben a közigazgatási szervezetrendszeren kívül álló személyek, szervezetek életviszonyaiba avatkoznak be kérelemre vagy hivatalból. Ugyancsak hatásköri szabályok határozzák meg a közigazgatási szervek irányítási, vezetési kapcsolatait, ezekben a közigazgatási jogviszonyokban gyakorolható jogokat és kötelezettségeket (->**közigazgatási jogviszony**). Hatáskört megállapító normákkal jogosítják fel a közigazgatási intézményrendszer egyéb szerveit (köztestületek, közintézetek) vezetőit, belső szervezeti egységeit, ha közigazgatási feladatokat kapnak.

A miniszter törvényességi ellenőrzést gyakorol a nem állami felsőoktatási intézmények fenntartói tevékenysége felett.

A miniszter a törvényességi ellenőrzési jogkörében – megfelelő határidő biztosításával – felhívja a fenntartót, hogy fenntartási kötelezettségének tegyen eleget. Ha a fenntartó a megadott határidőn belül nem intézkedett, a miniszter mulasztási pert indíthat.

[34] A természetes személyek, szervezetek alanyi jogait, kötelezettségeit meghatározó normák címzettjei mindig olyan személyek, szervezetek, akik nem részei a közigazgatási intézményrendszernek (gazdálkodó, civil szervezetek, esetleg más állami szervek). A közigazgatási jogi normák jogokat, kötelezettségeket határoznak meg számukra, közérdekből magatartási szabályokat írnak elő, korlátozzák, keretek közé szorítják a cselekvéseiket. Ezek között vannak olyan életviszonyok, amelyeket a címzettek akkor is tanúsítanak, ha nem vonatkozna rájuk jogi szabályozás (ezek az ún. természetes cselekmények) másokat csak azért végeznek, mert a jog előírja számukra.^[9] (Akárcsak a szervtípust intézményesítő normákat, ezeket is szokták statuáló normáknak nevezni). A természetes tevékenységek általában a természetes személyek, szervezetek legtágabban értelmezett szükségleteinek kielégítésére irányulnak, a címzettek döntési kompetenciájába tartozik, hogy cselekszenek-e vagy sem. A közigazgatási jogi normával a jogalkotó feltételekhez kötheti a cselekvést, korlátokat állíthat fel a cselekvés módjára, mikéntjére, mások (vagy akár a címzettek) érdekében korlátozza a címzettek cselekvési szabadságát. A

statuáló normák olyan cselekvéseket írnak elő a címzetteknek, amelyeket maguktól nem végeznének, a cselekvésre vonatkozó kezdeményezést a közigazgatástól, a kötelezés tartalmú normából származik.

Minden magyar állampolgárnak joga, hogy az e törvényben meghatározott feltételek szerint felsőoktatási intézményben tanulmányokat folytasson, magyar állami ösztöndíjjal, magyar állami részösztöndíjjal támogatott [a továbbiakban együtt: magyar állami (rész)ösztöndíj] vagy önköltséges képzésben.

Az eljárást hivatalból is meg kell indítani, ha erre a felügyeleti szerv utasítást ad vagy bíróság kötelez.

[35] A szankcionáló norma önálló anyagi jogi normának minősül. A normaszervezetnél leírtakból következik, hogy a szankció nem a jogi norma szerkezeti eleme, hanem annak a funkciója, tartalma. A szankcionáló norma a közigazgatási jogérvényesítés eszköze. Szankcionáló norma hiányában *lex imperfecta* lenne bármely kötelezés vagy tiltás. Ezzel kényszeríti ki a közigazgatás valamely más, a szankcionáló jogi normától elkülönült jogi normában foglalt kötelezettség, tiltás, korlátozás betartását, mások jogainak tiszteletben tartását. A szankcionáló jogi norma többnyire nem ugyanabban a jogszabályban, gyakran nem is ugyanabban a jogágban helyezkedik el, ahol az alapkötelezettséget előírták. Előfordulnak olyan szankcionáló normák is, amelyek önmagukban, másik norma nélkül is jogellenesnek minősítenek bizonyos magatartásokat, s ezzel implicit módon tiltanak meg cselekvéseket. Ez a szabályozási technika jellemző például a szabálysértési jogra (és anyajogára a büntetőjogra.) A szankcionáló jogi norma a jogsértés esetére a jogalkotó által kilátásba helyezett jogkövetkezményeket tartalmazza. Általában járul hozzá egy hatáskört megállapító norma, amelyben a jogalkotó felhatalmazza a közigazgatási szervet, hogy a normában foglalt szankciót alkalmazza.

Az engedély nélküli felsőoktatási tevékenységet folytatókat a miniszter e tevékenységtől eltiltja és – az eltiltásról szóló döntés közzététele mellett – a teljes munkaidőre megállapított kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) ötszörösétől a minimálbér kétszázötvenszereséig terjedő mértékű bírsággal sújthatja.

3.1.2. Az alaki jogi normák

[36] Az alaki jogi normák az anyagi jogi normák érvényre juttatásának eszközei. Az alaki jogi normák az alábbiak:

- a) szervezeti normák,
- b) eljárási normák
- c) belső eljárási normák,
- d) ügyviteli normák,
- e) ügyrendi normák
- f) a hatósági eljárást szabályozó normák.

[37] A szervezeti normák (a szervtípust intézményesítő normák kivételével) az alaki jogi normák közé tartoznak. Ezek határozzák meg az egyes közigazgatási vagy egyéb közfeladatot ellátó szervek belső felépítését, vezetését, a szervezeti egységek egymáshoz való viszonyát.

A minisztérium miniszteri kabinetre, főosztályokra és titkárságokra tagozódik, a

főosztály, továbbá a titkárság – ha főosztályvezető vezetése alatt áll – osztályokra tagozódhat. A minisztériumban államtitkári kabinet működhet. A szervezeti és működési szabályzat rendelkezhet úgy, hogy az államtitkár munkáját kabinet segíti.

[38] Az eljárási normák a közigazgatási szervek működésének, cselekvéseinek rendjét határozzák meg. Alapvetően két nagy csoportra oszthatók: a közigazgatáson belüli és a közigazgatáson kívülre irányuló eljárásokra. Valamennyi eljárási norma azt a célt szolgálja, hogy kiszámítható, gyors és rutinszerű cselekvési módokat alakítson ki a közigazgatási szervek és a külső jogalanyok számára a közigazgatási aktusok előkészítése, a közigazgatási döntések meghozatala során és az egyes szervek egymással való kapcsolattartásában, valamint meghatározza a közigazgatási szervek és a külső jogalanyok jogait és kötelezettségeit.

[39] A belső eljárási normák a közigazgatási szervek irányítási, vezetési, felügyeleti, mellérendeltségi kapcsolataiban szabályozzák az eljárás rendjét, vagy azok egyes mozzanatait. Főként a döntéselőkészítés és döntés végrehajtása során van jelentőségük.

A jogszabály tervezetéhez a jogszabály előkészítője indokolást csatol, amelyben bemutatja azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait.

[40] Az ügyviteli normák elsősorban az ügyintézés technikai jellegű szabályait, az ügykezelés, az iratkezelés hatékony és nyomon követhető rendjét alakítják ki. Annak ellenére, hogy technikai jellegű normákról van szó, jelentőségük a közigazgatás működésében rendkívül fontos, hiszen ezek a szabályok biztosítják, hogy az írásbeliségen alapuló közigazgatási döntéshozatal minden eleme és az eljárási cselekmények sorrendje, időpontja stb. dokumentált és bármikor rekonstruálható legyen.

Az iratot a 39. §-ban felsorolt adatok rögzítésével, az e célra rendszeresített iktatókönyvben, iktatószámmon kell nyilvántartani (iktatni). Az iktatást olyan módon kell végezni, hogy az iktatókönyvet az ügyintézés hiteles dokumentumaként lehessen használni.

Az iratforgalom keretében az átadást-átvételt minden esetben úgy kell dokumentálni, hogy egyértelműen bizonyítható legyen, ki, mikor, kinek továbbította vagy adta át az iratot.

Az iratok iktatásával és az iratforgalom dokumentálásával biztosítani kell, hogy az ügyintézés folyamata, és az iratok szervezeten belüli útja pontosan követhető és ellenőrizhető, az iratok holléte pedig naprakészen megállapítható legyen.

[41] Az ügyrendi normák a testületi formában működő közigazgatási szervek (vagy testületi vezetést megvalósító) működésének eljárásrendjét szabályozzák. Garanciális jelentősége van, hogy a több személyt együttesen megillető hatáskört (testületi hatáskör) szabályozottan gyakorolják. Az ügyrendi normák szabályozzák például a testület összehívására, a napirend megállapítására, a szavazás rendjére, az ülés vezetésére, a részvételben való közreműködésre (szavazati jog, tanácskozási jog, részvételi jog), a határozatképességre, a döntéselőkészítésre stb. vonatkozó szabályokat.

A Kormány ülésén részt vesznek a Kormány tagjai.

A Kormány ülésén a minisztert akadályoztatása esetén a miniszter helyettese, a miniszter és a miniszterhelyettese egyidejű akadályoztatása esetén a miniszter által erre kijelölt államtitkár helyettesíti. A miniszter – eseti jelleggel – más miniszter részére megbízást adhat a Kormány ülésén történő képviselőletére.

[42] Az eljárási normák közül kiemelkednek a hatósági (külső) eljárásra vonatkozó normák. Ezek szabályozzák a hatósági tevékenység gyakorlása során a hatóság és az ügyfél kapcsolatát. A hatósági tevékenység során a közigazgatási hatóság az ügyfelekre kötelező aktust bocsáthat ki, jelentősen alakíthatja az életviszonyaikat, érvényesíti az anyagi jogot, akár az ügyfél akarata ellenére. A közigazgatási szerv közhatalmi jogosítványából és informáltságából következően erősebb pozícióban van az ügyfélnél, a hatósági jogviszony ún. szuprematív jogviszony. A hatósági eljárási normák egyrészt garanciát biztosítanak az ügyfeleknek, hogy a közigazgatási szerv kiszámítható eljárásban gyakorolja a jogait, kötelezettségeit (a közigazgatás joghoz kötöttségének elve), másrészt az ügyfelek számára is előre látható jogosítványokat ad a közigazgatási szervekkel szemben. A hatósági eljárási szabályok egyik fő funkciója, hogy „fegyveregyenlőséget” biztosítanak az eljárás két pólusának: a hatóságoknak és az ügyfeleknek. Nem ugyanazokat a jogokat és kötelezettségeket gyakorolják, egyensúly létrehozására törekednek. Ugyancsak fontos funkciója a közigazgatási hatósági eljárásjogi normáknak, hogy rutinszerűvé teszik az eljárást és ezzel meggyorsítják azt. A magyar közigazgatási eljárásjogban az általános hatósági eljárási normákat az *általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény* (Ákr.) foglalja össze, de ezenkívül is nagyon sok speciális eljárási szabály van.

3.2. A közigazgatási jogi normák tartalmuk szerint

[43] A közigazgatási jogi normák jogi tartalmuk (hatásuk) szerint lehetnek jogosító, kötelező, tiltó, tűrésre kötelező vagy korlátozó normák. A jogosító normák valamely cselekvésre, tevékenységre vagy az attól való tartózkodásra jogosítják fel a címzetteket. Ilyenkor a cselekvésről való döntés a címzett elhatározásától függ, a jogi norma a kereteket biztosítja, ha úgy dönt, hogy élni kíván a cselekvés lehetőségével. A kötelező normák cselekvésre, míg a tiltó normák valamely cselekvéstől való tartózkodásra kötelezik a címzettet. Mindkét esetben a közigazgatás dönt a cselekvésről, mert a címzett magától nem vagy a jogalkotó által elvárttól eltérően cselekedne. A tűrésre kötelező normák esetében azt írja elő a norma, hogy a címzett viselje el mások tevékenységét. Madarász vezette be a korlátozó norma fogalmát a közigazgatási normatanba. Értelmezése szerint korlátozó az a norma,^[10] amely egyszerre tartalmaz jogosítást és tilalmat vagy a jogosítást valamilyen feltételhez köti.

[44] Ismert olyan szakirodalmi álláspont, amely vitatja a korlátozó norma létjogosultságát. Varga Zs. András szerint a korlátozó szabály nem önálló kategória, csupán egy feltételhez kötött jogosítás.^[11]

4. A közigazgatási jogi normák érvényesülése

[45] A közigazgatási jogi normákat érvényesülési módjuk alapján két nagy csoportba oszthatjuk: önkéntes jogérvényesülés útján és jogalkalmazással érvényesülő normákra. Az önkéntes jogérvényesüléssel érvényesülő normák esetében közvetlenül a normából származik a jogosítás, a kötelezettség, a tiltás, ezért ezeket *ex lege* típusú normáknak is nevezik. Az *ex lege* normák esetében elegendő a norma megismerése, és a címzett képes annak a közigazgatás közreműködése nélkül eleget tenni. Az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő normára a legjobb példa a KRESZ szabályozása: bárki, aki megérti a közlekedésrendészeti szabályokat, képes azokat betartani és ezáltal érvényre juttatni. A közigazgatás feladata ebben az esetben az, hogy ellenőrizze a normában foglalt betartását, majd ha jogellenességet észlel, szankcionálja azt. Így tehát az *ex lege* típusú normák esetében csak akkor jön létre **közigazgatási jogviszony**, ha a közigazgatási szerv ellenőrzése nyomán

szankciót alkalmaz.

[46] A jogalkalmazással érvényesülő normák esetében a címzett csak akkor tudja a normában foglaltakat érvényre juttatni, ha a közigazgatási szerv aktívan közreműködik a jogérvényesítésben. Ilyekor a normát a címzett életviszonyaira kell konkretizálni, rendszerint hatósági jogalkalmazói aktussal vagy egyéb jogérvényesítő cselekménnyel. A közigazgatás szerv a címzetre vonatkozó egyedi döntésében határozza meg a norma érvényesítésnek konkrét feltételeit, jogokat ad, kötelezettségeket, tiltásokat állapít meg. A címzettekre vonatkozó szabályozás tehát egyszerre származik a normából és az azt érvényesítő közigazgatási aktusból. Ebben az esetben is sor kerülhet arra, hogy a közigazgatás szerv ellenőrizze a norma érvényesülését és jogellenesség esetén szankciót alkalmazzon, de az ellenőrzés során azt vizsgálja, hogy ez egyedi döntésben előírtakat betartotta-e a címzett.

5. JEGYZETEK

[1] MADARÁSZ Tibor: „Gondolatok az államigazgatási jogi normáról” *Jogtudományi Közlöny* 1976/6, 300–309; MADARÁSZ Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*, Budapest, ELTE ÁJK, 1989.

[2] SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*, ELTE Eötvös, 2014. Hasonló álláspontot képviselt SZABÓ Imre: *A szocialista jog*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1963, 249.

[3] MADARÁSZ (1. j., 1976) 302.

[4] MADARÁSZ Tibor: *Közigazgatás és jog*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1987, 53.

[5] ASZTALOS László: *A polgári jogi szankció*, Budapest, Akadémiai, 1966, 45–46; PESCHKA Vilmos: *A jogszabályok elmélete*, Budapest, Akadémiai, 1979, 87–88.

[6] VARGA Zs. András: *A közigazgatás és a közigazgatási jog alkotmányos alapjai*, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2017, 192.

[7] MOLNÁR Miklós: *A közigazgatás döntési szabadsága*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1994, 67.

[8] MADARÁSZ (1. j., 1976) 307–308

[9] MADARÁSZ (4. j.) 58.

[10] MADARÁSZ (1. j., 1989) 209.

[11] VARGA Zs. (6. j.) 183.