

Gondolatok a magyar közigazgatási jogról

F Á B I Á N A D R I Á N *

Absztrakt: Amikor (magyar) közigazgatási jogról beszélünk, írunk, szinte természetesnek vesszük e fogalomnak a tartalmát, arra „hajlamos” a közigazgatással, közigazgatási joggal foglalkozó tudományos, szakmai közvélemény egyfajta közmegegyezésként tekinteni. Ugyanakkor, ha következetes analitikával közelítünk a közigazgatási jog definíciójához, könnyen nehézségeink támadhatnak ennek az alapfogalomnak a tartalmi kellékeivel, részelemeinek meghatározásával kapcsolatban.

Írásomban egyrészt a fogalom tisztázásához járulnék hozzá, másrészt – e módszertan mentén – fogalmazom meg észrevételeimet a magyar közigazgatási jog jelenlegi „karakterjegyeivel” kapcsolatban. Vizsgálódásom legfontosabb egységei a hazai közigazgatási jog anyagi, alaki, szervezeti és személyzeti részei. Tanulmányom – a téma összetettségére és nagyságára tekintettel – nem lehet tartalmát tekintve teljes, illetve minden elemében kiforrott. A fókuszpontok kijelölése elkerülhetetlen, ez pedig – szinte magától értetődően – vitákat generálhat, de talán így is értelmes lehet ez a vállalkozásom. Természetesen ennek megítélését az értő olvasóra bízom.

Kulcsszavak: közigazgatási jog, anyagi jog, alaki jog, szervezeti jog

1. BEVEZETÉS

Egy frissen induló közigazgatási szakfolyóirat nyitó számában publikálni egyszerre óriási tisztesség és kihívás is. A megtisztelő mivoltát talán nem kell különösebben magyarázni. Ami a kihívást illeti, úgy vélem, ilyenkor adja magát az a lehetőség, hogy általános, elvi, ha úgy tetszik, alapozó jellegű témát válasszon a szerző tanulmánya tárgyául.

Ebből kiindulva, a részek helyett, inkább a rendszer egészére koncentrálna mondandóm. Ezzel nem titkolt célom, hogy kevésbé premisszák meg-

fogalmazásával, felvetésével, sokkal inkább gondolatébresztőkkel alkalmat teremtsék a hozzászólásoknak, esetleges ellenvéleményeknek.

Így esett a választásom arra, hogy a magyar közigazgatási jog egészének aktuális helyzetéről, állapotáról, állásáról fogalmazzam meg meglátásaim, gondolataim. Megtehetem ezt – többek között – azért, mert 2018 után a hazai közigazgatási jog rendszerszintű átalakulása, átalakítása – szemmel láthatólag – lezárult.¹ Hogy vajon meddig, azt ugyan nem lehet tudni, de mindenesetre ez a „nyugalmi” állapot alkalmat ad egy helyzetkép bemutatására, reflexiók megfogalmazására, bizonyos következtetések levonására.

2. A KÖZIGAZGATÁSI JOG KIALAKULÁSA, RENDSZERE

Először is tisztázni szükséges, hogy mit is értünk közigazgatási jog, magyar közigazgatási jog fogalma alatt.

A mai értelemben vett közigazgatási joganyag kialakulása a polgári forradalmakat követő kodifikációs törekvésekre vezethető vissza. Ebben az időszakban indult el az a kodifikációs folyamat, amelynek keretében a közigazgatási tevékenységek (feladatellátás és/vagy hatáskörgyakorlás) jellemzően külön jogszabályban, jogszabályokban kerültek szabályozásra. Megjelentek a közigazgatás szervezetét, működését szabályozó jogi normák. Ez történt hazánkban is, a nyugat-európai fejleményekhez képest némi késedelemmel.

Ennek a folyamatnak az lett a következménye, hogy *rendkívül szerteágazó, heterogén joganyag*

* Egyetemi docens, Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék.

keletkezett,² de kétségtelenül fontos eredménye lett ezeknek a változásoknak, hogy a közigazgatási jog fejlődése, kibontakozása megindulhatott. Ezzel végérvényesen elmúlt az a nagyon hosszú időszak, amikor közigazgatás még működhetett, hatalmat gyakorolhatott adekvát jogi keretek nélkül is.

Az újonnan megjelenő, és differenciálódó közigazgatási jog a későbbiekben különböző egyszerűsítési törekvések tárgyává vált. A jogalkotó szervek igyekeztek (pl. általános közigazgatási eljárási kódex segítségével) átláthatóbbá, homogénebbé tenni a közigazgatás szervezetére, működésére, feladatellátására vonatkozó normatömeget.³

Ezek a jogalkotási törekvések viszont csak korlátozott sikerrel járhattak. Ennek az oka pedig magában a közigazgatásban, pontosabban a közigazgatási feladatok mennyiségében és minőségében keresendő. Másrészt a közigazgatást folyamatosan adaptálni kell a környezetéhez, és a jogilag szabályozott közigazgatás adaptálásának legelemibb módja a vonatkozó jogi szabályok átalakítása.

A közigazgatás utóbbi egy évszázados fejlődése igazolta, hogy a közigazgatás által ellátott feladatok száma folyamatosan emelkedik: *egyre több és egyre bonyolultabb feladatot, szolgáltatást, funkciót kell betöltenie a modern közigazgatásnak*. Ezt a tendenciát természetesen követnie kell a jogi szabályozásnak is. A közigazgatás régebbi feladatait (pl. rendészet) jellemzően nem váltották ki, hanem sokkal inkább kiegészítették az újabbak (pl. terrorelhárítás).

Meg kell azt is említeni, hogy ahogy egyre inkább diverzifikálódnak a feladatok, amellet, hogy mennyiségük is növekszik, egyre nagyobb minőségbeli eltérést mutatnak egymáshoz képest is (egészen más típusú közigazgatási feladat pl. az anyakönyvvezetés és a fogyasztóvédelem). Természetesen ez a feladatok közötti további differenciálódás a vonatkozó joganyagban is megmutatkozik.

A közigazgatás törvényes működésének a követelménye a 19. századtól egyre jobban felértékelődött, manapság a demokratikus jogállamiság elengedhetetlen feltétele. Ez azt is jelenti, hogy a közigazgatásra vonatkozó joganyag egyre nagyobb lett, egyre több területen jelent meg (közigazgatás szervezete, működése, személyzete,

ágazati szabályozás stb.), végül a jogrendszer legnagyobb jogágazatává fejlődött.

A közigazgatási jog tehát jellegét tekintve bonyolult, szerteágazó, roppant terjedelmes és heterogén jogágnak írható le. (Többek között erre vezethető vissza, hogy a szabályok egy átfogó kódexbe nem szoríthatók bele.) *A közigazgatási jog főbb szabályozási területeit manapság pedig az alábbiakban lehet összefoglalni:*

- közigazgatási szervek feladat- és hatásköre, funkcióik, rendeltetésük;
- közigazgatás által vezetett nyilvántartások;
- közigazgatási szervek feladatellátásának, hatáskörgyakorlásának egyes eljárási kérdései;
- közigazgatási szervekkel feladatellátásuk során kapcsolatba kerülő jogalanyok jogai és kötelezettségei;
- közigazgatási szervek létesítése, átalakítása, megszüntetése, szervezeti felépítése;
- közigazgatás szervezeti felépítése, tagolása, az állami szervek rendszerében való elhelyezkedése;
- a közigazgatási szervek egymás közötti, illetve a közigazgatási szervek és más állami szervek közötti viszony;
- közigazgatási szervek belső működése;
- a közigazgatási szervek és közigazgatáson kívüli jogalanyok kapcsolata;
- a közigazgatás személyzeti rendszere.

A közigazgatásra, annak fenti szegmenseire vonatkozó szabályok jogi normákban jelennek meg. Jogi norma – markánsan leegyszerűsítve – lehet egyrészt konkrét (közigazgatási tárgyú) jogszabály, de lehet a jogszabály adott rendelkezése is.⁴ Manapság egyáltalán nem ritka, hogy a közigazgatási jogszabályon belül keverednek anyagi, alaki, esetleg szervezeti normák is. Adott norma besorolása sem mindig magától értetődő.

A közigazgatási jogi normák csoportosítása tehát a közigazgatási jog fejlődésével, annak szerteágazóbbá, bonyolultabbá és tömegessé válása miatt egyre nehezebb elméleti és gyakorlati feladattá vált.

Hagyományosan ugyan anyagi és alaki közigazgatási jogot, illetve általános és különös részi joganyagot szokás megkülönböztetni,⁵ de mára ezek a felosztások az említett okokból már csak kevésbé fedik le a közigazgatási jog teljes terrénumát, annak belső „finomságait”.

Azt gondolnánk, hogy a közigazgatási jogi dogmatika olyan alapkategóriái, mint a közigazgatási jog felosztása, kategorizálása lényegében pillérszerű, szilárd elemei a mindenkor hazai közigazgatási jogi gondolkodásnak, vagy éppen a hazai jogászképzésnek. Nos, ez azért nem egészen így van.

Boér Elek általános és különös közigazgatási jogot azonosított be, nem említi művében az anyagi és alaki normacsoportot.⁶ Magyary Zoltán szervezeti (beleértve személyzeti), hatásköri és eljárási normákat különböztetett meg.⁷ Egyed István úgy vélte, hogy az anyagi közigazgatási jog a „feladatokat és azok megoldására vonatkozó szabályokat foglalja össze”, míg az alaki jog „a közigazgatási szerveket és a közigazgatási eljárás rendjét ismerteti”.⁸ Ehhez képest a 2001-ben kiadott „Magyar közigazgatási jog” c. tankönyv anyagi és alaki közigazgatási jogi normák között tesz különbséget, utóbbiba sorolta a szervezeti normákat is, és egyáltalán nem tesz említést a személyzeti normákról.⁹

Tamás András monográfiája az anyagi, az alaki és a szervezeti közigazgatási jogi norma szerinti tagolást követi, azzal a megkötéssel, hogy a személyzeti jogot „a munkajog különös tárgyának” tekinti, így az – vélekedése szerint – a „közigazgatási jog tárgyalásához ezért nem tartozik”.¹⁰ Hasonló véleményen van Herbert Küpper is, aki a magyar köztisztviselőkre vonatkozó törvényeket szintén különös munkajogként definiálja, és nem sorolja a közjog területéhez.¹¹ Többen mások is – munkajogias megközelítésből fakadóan – amellet érvelnek, hogy a közszolgálat lényegében egy atipikus munkavégzés, az azt szabályozó joganyag így a munkajoghoz tartozó joganyag, esetleg azon belül elkülöníthető külön jogág.¹²

A 2017-ben megjelent tankönyv külön kategóriákba sorolja a közigazgatási anyagi, eljárási, szervezeti és személyzeti jogot.¹³ Megjegyzem, hogy az egyik klasszikus német közigazgatási jogi tankönyv pedig a szervezeti közigazgatási jogot kétféle, tágabb és szűkebb értelemben definiálja: tágabb értelemben ide tartozik a közigazgatási szolgálati (személyzeti) jog is, míg szűkebb értelemben (és általában) ezt *sui generis* joganyagnak tekinti.¹⁴

Tamás András újabb megközelítése szerint: „A közigazgatási jog szabályai csoportosíthatók anyagi jogi, szervezeti jogi, eljárási jogi szabá-

lyokként. Közülük legkésőbb az önálló, egységes eljárási jog jelent meg a XX. században. Az anyagi jogi szabályok előírják, hogy a közigazgatási jogviszony alanyai meghatározott helyzetben mit tegyenek, vagy ne tegyenek. A szervezeti jogi szabályok szervezetek felépítését, hatáskörét rendezik. Ehhez tartoznak rendszerint a közigazgatási szolgálati és fegyelmi jogviszonyok, a nyugdíjügy, a kinevezés, valamint a választás rendezése is. Az eljárási jog kiegészítéseként rendszerint önálló jogszabályok rendezik a közigazgatási határozatok végrehajtását.”¹⁵

A magam részéről – a fenti szabályozási területeket alapul véve – a közigazgatási (tétéles) jogot az alábbiak szerint csoportosítom:

I. Anyagi közigazgatási jogi normák:

- 1) a közigazgatási szervek számára feladat- és hatáskört megállapító normák;
- 2) szankcionáló normák, amelyek a közigazgatás büntető hatalmának gyakorlását szabályozzák;
- 3) a közigazgatással kapcsolatba kerülő, a közigazgatáshoz nem tartozó jogalanyok (természetes személyek, jogi személyek, más szervezetek) jogait és kötelezettségeit szabályozó normák;
- 4) A közigazgatás által vezetett nyilvántartásokat, azok adattartalmát, illetve az adatkezelést, adattovábbítást szabályozó normák.

II. Alaki közigazgatási jogi normák:

- 1) a külső (hatósági) eljárást szabályozó normák;
- 2) a közigazgatási szervezetrendszeren belül, a közigazgatási szervek egymás közötti, illetve más állami szervekkel fennálló kapcsolatrendszer keretei között érvényesülő (belső) eljárási normák;
- 3) a közigazgatási szerven belül érvényesülő eljárási (ügyviteli, ügyrendi, igazgatási stb.) normák;
- 4) technológiai-technikai (jogi) normák, amelyek a közigazgatás működésének infokommunikációs hátterét szabályozzák.

III. Szervezeti normák:

- 1) közigazgatási szervezetrendszerre vonatkozó normák;
- 2) adott közigazgatási szerv belső struktúráját szabályozó normák;
- 3) szerv, vagy szervezetrendszer (át)alakítását, létesítését, intézményesítését szabályozó normák.

IV. *Személyzeti normák*: a személyzeti politika alapelemeit, valamint a tisztviselők jogállását, jogait és kötelezettségeit, illetve foglalkoztatásának egyes kérdéseit szabályozó normák.¹⁶

A továbbiakban a „Bevezetés”-ben mondottakkal összhangban arra teszek kísérletet, hogy e felosztás mentén haladva röviden összegezzem gondolataimat a magyar közigazgatási jog aktuális helyzetével kapcsolatban.

3. MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI

ANYAGI JOG

Úgy vélem, hogy a közigazgatási jog, és nem csak annak az anyagi jogának, talán legfontosabb részét a feladat- és hatáskört megállapító normák képezik. Hiszen ezek a normák azok, amelyek kijelölik azokat a funkciókat, amelyeket a közigazgatási szerveknek el kell látniuk, megjelölik azokat a célokat, amelyeket a közigazgatási szerveknek el kell érniük, és meghúzzák azokat a határokat, kereteket, amelyeket a közigazgatási szerveknek nem szabad átlépniük.

Nem lehet meglepő, hogy a közigazgatási tevékenység egyre diverzifikáltabbá válása miatt, ezek a közigazgatási jogszabályok önmagukban hatalmas normatömeget alkotnak, még e roppant terjedelmes diszciplínán belül is.

Tehát önmagában *a funkciókra vonatkozó súlyos normatömeg természetes jelenség*, a problémát inkább az okozza, hogy az egyes közigazgatási szervek feladat- és hatáskörét megállapító normák a közigazgatási jogon belül szétszórva találhatók, áttekinthetőségük nagyon nehéz, megnehezítve ezáltal a hatékony jogalkalmazást. (2010-től kezdődően megfigyelhető a magyar közigazgatási jogban a feladat- és hatáskörök jelentősebb átrendeződése.)

Különösen az államigazgatási szervek esetében figyelhető meg a jogi normák „szétszórtsága” a közigazgatási jogon belül, általában nem jellemző, hogy egy közigazgatási szerv funkcióit egy jogszabály kimerítően tartalmazná.

A helyi önkormányzatok tekintetében – látszólag – eltérő a helyzet. A helyi önkormányzatok kötelező feladataira vonatkozó legszemléletesebb

jogszabályi hely a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) 13. §-a. Ez a szakasz önmagában jól mutatja a helyi önkormányzati feladatellátás jogi szabályozottságának egyenetlenségeit.

E törvényhely úgy sorol fel lényegében „ömlesztve” számos helyi önkormányzati feladat- és hatáskört, hogy nincs tekintettel a differenciált hatáskör-telepítés vezérelvére. Nincs lehatárolva egzakt módon a települési önkormányzatok kötelező feladat- és hatáskörének a „magja”, vagyis azok a feladatok, amelyeket minden egyes településen – egyénileg vagy társulva – el kell látni.

Az önkormányzati feladat- és hatáskörgyakorlás szempontjából egyébként nagyon fontos kiindulási pontnak tekintem az Alaptörvény 31. cikkét, amellyel egyértelművé teszi, hogy a *helyi önkormányzatok funkcionális önkormányzatok* abban az értelemben, hogy céljuk bizonyos közfeladatok ellátása.

Az anyagi jogi normák közül mindenképpen indokolt röviden szólni a szankcionáló normákról. A közigazgatási jogi szankcionáló normák a lehető legtagabb szabályozási spektrumban mozognak. Egyrészt megállapítható, hogy a szabálysértési jog lényegében elvesztette minden közigazgatási jogi karakterét, egy egyszerűsített és egybefoglalt büntető anyagi és eljárási kódexnek tekinthető. A szabálysértési jog valóban „bagatell” büntetőjog képét mutatja, anyagi és alaki értelemben egyaránt.

Másrészt a közigazgatási eljárási szankciók szabályozása csak részben egységes, és nehéz pontosan elhatárolni ezeket a közigazgatási alaki jogi normáktól. Harmadrészt mind jogalkotási, mind jogalkalmazási szempontból örvendetes, hogy van „anyagi jogi szankciós kódexünk”, a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény, amely az államigazgatási és az önkormányzati igazgatási szervek által megállapított érdemi szankciókra alkalmazandó.

4. A KÖZIGAZGATÁSI ALAKI JOG

A közigazgatási eljárási jog legjelentősebb eleme minden bizonnyal a hatósági eljárást szabályozó joganyag. Először is világossá szeretném tenni, hogy a közigazgatási perjogot nem tekintem köz-

igazgatási jognak. Tárgya ugyan egy ún. közigazgatási jogvita, de az eljárásrend szabályozása (a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény) meghatározóan a polgári peres eljárás ismertetőjegyeit viseli magán (legfontosabb jogintézmények e körben: bíróság, felperes, alperes).

A 2018. január 1-je óta hatályos, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) folytatja a hazai közigazgatási hatósági eljárásjog alapvető szabályozási modelljének hagyományát, miszerint egységes és általánosan érvényesülő eljárási jogi kódexként érvényesül – legalábbis elviekben.

A kockázatok ismertek és könnyen összefoglalhatóak. Ha a különös eljárási szabályok dömpingszerűek, annak eredményeként az eljárásjog általános és különös része nem feltétlenül alkot homogén egységet. Ennek pedig az lesz a következménye, hogy a jogalkalmazás során jogszabályi kollízió, jogértelmezési diszkrepancia jelentkezik. Szélsőséges esetben az is előfordulhat, hogy a *különös részi eljárási normatömeg lerontja az általános eljárási kódex hatályát*, érvényesülését. A hazai végrehajtási eljárási joganyag áttekinthetőségét is fokozni szükséges, amire egyébként az Ákr. alig tartalmaz előírásokat, és lényegében főszabályként azok sem érvényesülnek.¹⁷

Az Ákr. mottója, üzenete viszonylag könnyen kiolvasható: „Hatóság, hozz döntést - gyorsan!” Hozzáteszem, hogy az eljárásjog még mindig roppant formalizált keretek között mozog. Mit is értek ez alatt? Hiányolok az Ákr.-ből – alapvetően – egy ahhoz hasonló rendelkezést, mint a német közigazgatási eljárási törvény (Verwaltungsverfahrensgesetz) 10. szakaszában olvasható. Ez pedig a formamentesség elve (követelménye): az eljárás főszabályként nincs meghatározott formához kötve.

A formamentesség azt jelenti, hogy alapvetően az eljáró hatóság mérlegelési jogkörébe tartozik, hogy az általános és speciális jogszabályi előírások keretei között úgy folytassa le, hogy az a legcélravezetőbb legyen. A formamentesség elve egyben a formamentesség vélelmét is jelenti az eljárásban.¹⁸ Példának okáért: az ügyfél megjelenik bármelyik kormányablakban és előterjeszt szóban egy egyszerű képtelen és lehetetlen kérelmet: „*Kérem, hogy a feleségem fotója legyen a kedvenc tusfürdőmárkám kiszerezésén!*”¹⁹ A jelenlegi szabá-

lyok szerint ezt a szóban előterjesztett kérelmet jegyzőkönyvbe kell foglalni, iktatni, szignálni és 8 napon belül végzéssel visszautasítani, szabályos közlés útján. Nem véletlen talán, hogy a mindennapi jogalkalmazás minden bizonnyal ezt az ügyet nem így fogja megoldani...

Mindebből azt a következtetést tudom levonni, hogy megfontolandó az általános közigazgatási eljárási kódex háttérjogszabályként való újradefiniálása, illetve a végrehajtási rész teljes elhagyása szerkezetéből.

A közigazgatási szervezet belső működése szempontjából talán a legfontosabb jogi normák az irányító, illetve a vezető rendelkezési jogkörével vannak összefüggésben. Az irányítói, vezetői rendelkezési jogok között pedig a leglényegesebb az (egyedi) utasítási jog. *Az utasítás szinte hagyományosan alul- és helytelenül szabályozott terület*, pedig a közigazgatás mindennapi működésében az utasításoknak, azok jogszerűségének legalább olyan fontos szerepe van, mint maguknak a jogszabályoknak.

Ezzel kapcsolatosan kizárólag arra a megállapításra szorítkozok, hogy a vonatkozó jogi szabályozás²⁰ alapján jogszerűen végrehajthatóak, végrehajtandóak jogsértő (írásbeli) utasítások is, illetve lényegében az utasítottaknak kell jogszerűségi kontroll alá vetni a kapott utasítást, és a megfelelő következtetéseket levonni, nem pedig az utasítást adónak. Ez a szabályozási megoldás pedig egyrészt nehezen összeegyeztethető a vezetői és beosztotti felelősségi keretekkel.

5. A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETI JOGA

A szervezeti jog minden bizonnyal a magyar közigazgatási joganyag legstrukturáltabb és *legáttekinthetőbb része*. Tulajdonképpen az Alaptörvény vonatkozó rendelkezései, a Kit., a Küt., a kormányhivatalokról szóló törvény és kormányrendelet,²¹ valamint az Möt. alapján megismerhető közigazgatásunk szerkezeti felépítése, a közigazgatási szervek jogállásának legfontosabb tudnivalói, illetve a közigazgatási szervek közötti kapcsolatrendszer.

Az más kérdés, hogy az alapfogalmak (gondolok itt elsősorban az irányításra, a felügyeletre és az ellenőrzésre) nincsenek megfelelő mértékben le-tisztázva, használatuk sem mondható következetesnek (különösen: irányítás fogalma az államigazgatásban és az irányítás a helyi önkormányzat szervezetében).

Ebből a körből röviden csupán a helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeletre utalnék, amely elvi alapon véleményem szerint sokkal közelebb áll az ellenőrzési tevékenységhez, hiszen a kormányhivatalnak közvetlen beavatkozási lehetősége a helyi önkormányzatok működésébe kevés van, sokkal inkább érvényesül az ellenőrzési mechanizmusok legalapvetőbb ismertető jegye, miszerint a „felettes” közigazgatási szerv általában felvetni jogosult csupán a törvénytétés tényét, abban kötelező döntést egy harmadik aktor (pl. bíróság) hozhat.

Az államigazgatásra vonatkozó szervezeti joggal kapcsolatban hiányérzetet esetleg az okozhat, hogy – ellentétben a központi közigazgatási szervekkel – a területi államigazgatási (dekoncentrált, centrális irányítás alatt álló) szervekre nem létezik még *általános keretjogszabály* sem, egy ilyen tárgyú törvény ezeknek a közigazgatási szervek alapvető jogállásbeli kérdéseit szabályozhatná.

6. KÖZIGAZGATÁSI SZEMÉLYZETI JOGUNKRÓL

Az a strukturáltság, áttekinthetőség, amit imént a szervezeti joggal kapcsolatban megállapítottam, csak kevésbé vonatkoztatható a magyar közigazgatás személyzeti (szolgálati) joganyagára. Rögtön bonyolítja a helyzetet, hogy a vonatkozó jogszabályok (pl. Kit.) tartalmazznak jelentős részben szervezeti jogot is.

A magyar közigazgatási tisztviselői jog kulcsszava a *differenciálás*, a heterogenitás.²² Először is ez a személyzeti jog abban az értelemben sem homogén,²³ hogy a jogszabály különbséget tesz köztisztviselők és kormánytisztviselők között, de e tisztviselői kategóriákon belül újra szeparál a foglalkoztató szervek alapján, továbbá lényegében minden alcsoportot külön „kódex” szabályoz,

azzal, hogy a nemzeti adó- és vámhivatalokban tevékenykedő kormánytisztviselők számára is hatályban van relatíve elkülönült személyzeti jog. Az is szembeűnő, hogy a külön személyzeti jogszabályok²⁴ tartalma számos jogintézménynél lényegében megegyezik (ld. például az utasításra vonatkozó szabályokat).

A differenciálás pedig a személyzeti jog alrendszerin belül tovább érvényesül, leginkább az illetményrendszer vonatkozásában: egyrészt differenciál az alapján, hogy a tisztviselő milyen típusú/jogállású közigazgatási szervnél dolgozik, a közigazgatás mely szintjén, mely alrendszerében. A differenciálás lehetősége az illetmény meghatározásakor a munkáltató számára is valamilyen formában fennáll, tehát differenciálási („illetmény-el-térítési”) lehetőség települési szintig érvényesül.

Ez a törvényi vagy munkáltatói szinten megvalósuló differenciálás megbontja a közigazgatás személyzetének egységességének a követelményét, vagyis azt az elvárást, hogy a közszolgálati jogviszony alapvető elemei (kiválasztás, előmenetel, illetmény, felelősség, jogviszony megszüntetése) *egységesen és egyformán legyen szabályozva*. Meggyőződésem, hogy az egységes közigazgatás fontos összetevője az egységes közigazgatási személyzet, és az ahhoz elengedhetetlen egységes tisztviselői joganyag.

7. ZÁRÓ MEGJEGYZÉSEK

A magyar közigazgatási jog összességében – véleményem szerint – eleget tud tenni rendeltetésének, annak hogy a közigazgatás feladatainak, működésének, szervezetének és személyzetének szabályozottságát biztosítsa. A színvonal biztosan emelhető, csakúgy, mint a normavilágosság, a kiszámíthatóság és a közigazgatási jog stabilitása. (Csak megjegyzem, hogy nemcsak „regulálni”, hanem „deregulálni” is szükséges alkalomadtán!) Ha az egész magyar közigazgatási jog tekintetében kellene ismertetőjegyet megfogalmaznom, akkor azt kell mondanom, hogy a legtipikusabb jellegzetessége a magyar közigazgatási jognak a *határozatlan jogi fogalmak egész tárházának* a használata. Legyen szó akár anyagi, alaki, szervezeti vagy személyzeti jogról.

Indokolatlan bizonytalanságban tartja és kihívás elé állítja a jogalkalmazót és a jogalanyt annak megfejtése (vonatkozó jogszabályi magyarító rendelkezés hiányában), vajon mit jelent adott élethelyzetben pl. a „közérdek”, a „különös méltánylást érdemlő ok”, a „nemzetgazdaság érdeke”, az „életveszély”, a „kárveszély”, az „igazságosság”, a „méltányosság”, a „méltó magatartás”, a „jóhiszeműség”, a „kiemelkedő építészeti-műszaki alkotótevékenység” és a sok-sok egyéb ezekhez hasonló, kisebb vagy nagyobb jogalkalmazói jelentőséggel bíró kifejezés.

A határozatlant jogi fogalmak egyébként az egészségügyi veszélyhelyzetben kiadott normákra is jellemzőek. Rögtön „furcsasággként” értelmezhető példának okáért, amikor a jogalkotó a jogszabályban nem kötelez, hanem *expressis verbis* „kér”: „A 70. életévüket betöltött személyeket a Kormány arra kéri, hogy lakóhelyüket vagy tartózkodási helyüket ne hagyják el.”²⁵ Ta-

lán külön nem is kell arra a jogalkalmazói problémára utalnom, hogy vajon mi lehet a hatósági reakció arra, ha a jogalany ezt a kodifikált „kérést” nem teljesíti.

Másrészt a COVID-19 miatt bevezetett egészségügyi veszélyhelyzetben, az erre tekintettel kiadott jogszabályok nagyobb része – nem véletlenül – közigazgatási jogi norma. Ez a „veszélyhelyzeti”-nek is nevezhető közigazgatási jog viszont egészen más szempontból is figyelemre méltó.

Egyrészt ezek a normák átmeneti normának tekinthetők, hiszen hatályuk szorosan kapcsolódik a veszélyhelyzet fennálltához, másrészt jogágon belüli kategorizálásuk a hagyományos közigazgatási jogszabályokhoz képest is jóval nehezebb. Harmadrészt e körben a törvények válnak másodlagos jogforrássá, a (kormány)rendeletekhez képest. Lehetséges, hogy a jövőben külön közigazgatási jogi (al)csoporthoz indokolt ezeket a jogszabályokat kezelnünk.

Jegyzetek

- 1 A 2010-2013 közötti közigazgatási változásokról ld. Rixer Ádám (2012) *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után* (Budapest: Patrocínium), 73-79.
- 2 Vö. Tamás András (2018) Közigazgatási jog, In: Jakab András, Fekete Balázs (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (<http://ijoten.hu/szocikk/kozizagzatasi-jog>), [34] bekezdés.
- 3 Ld. erről Némethy Károly (1903) *A közigazgatási eljárás egyszerűsítése* (Budapest: Pesti Könyvnyomda), 1-9.
- 4 A fogalomról részletesen, szabatosan ld. Nagy Marianna (2019) Közigazgatási jogi norma, In: Jakab András, Könczöl Miklós, Menyhárd Attila, Sulyok Gábor (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (<http://ijoten.hu/szocikk/kozizagzatasi-jogi-norma>), [1]-[6] bekezdés.
- 5 Magyary Zoltán (1942) *Magyar közigazgatás* (Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda), 580.
- 6 Boér Elek (1912) *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog* (Budapest: Grill Károly Könyvkiadó Vállalata), 11-12.
- 7 Magyary Zoltán (1942) *Magyar közigazgatás* (Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda), 52.
- 8 Egyed István (2017) *A magyar közigazgatási jog alaptanai* (Budapest: Dialóg Campus), 35.
- 9 Ficzer Lajos (2001) A közigazgatási jogi norma, In: Ficzer Lajos (szerk.) *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* (Budapest: Osiris), 67-69.
- 10 Tamás András (1997) *A közigazgatási jog elmélete* (Budapest: Szent István Társulat), 330.
- 11 Küpper, H. (2010) Ungarn. In: Bogdandy, A., Cassese, S., Huber, P. M. (szerk.) *Handbuch Ius publicum Europaeum* (Heidelberg: C. F. Müller), 442.
- 12 Mélypataki Gábor, Prugberger Tamás (2021) A közszolgálat fogalmának és dogmatikájának átalakulása, *Közjogi Szemle*, 14(1), 15.
- 13 Szalai Éva (2017) A közigazgatási jog helye a jogrendszerben. In: Fazekas Marianna (szerk.) *Közigazgatási jog. Általános rész III.* (Budapest: ELTE Eötvös Kiadó), 25-26.
- 14 Forsthoth, E. (1958) *Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrechts. I. Band. Allgemeiner Teil.* (München-Berlin: C. H. Beck Verlag), 375.
- 15 Tamás András (2018) Közigazgatási jog, In: Jakab András, Fekete Balázs (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (<http://ijoten.hu/szocikk/kozizagzatasi-jog>) [16] bekezdés.
- 16 Vö. Nagy Marianna (2019) Közigazgatási jogi norma, In: Jakab András, Könczöl Miklós, Menyhárd Attila, Sulyok Gábor (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (<http://ijoten.hu/szocikk/kozizagzatasi-jogi-norma>) [29]-[44] bekezdés.
- 17 Vö. Ákr. 131. § (2) bek., 134. § (1) bek.

- 18 Kopp, F. O., Ramsauer, U. (2003) *Verwaltungsverfahrensgesetz* (München: Verlag C. H. Beck), 185.
- 19 Példám egyébként nem nélkülöz minden valóságos alapot.
- 20 Ld. a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Kttv.) 78. §-át; a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) 94. §-át; a Nemzeti Adó- és Vámhivatal személyi állományának jogállásáról szóló 2020. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: NAV Szj. tv.) 82. §-át; a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (a továbbiakban: Küt.) 47. § (3) bekezdését.
- 21 A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény; a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet.
- 22 Ez hazai közigazgatási személyzeti jognak a történeti fejlődése alapján nem újdonság. Ld. Kajtár István (2008.) Joghistoriai mozaikkövek a kormányzatról és a közszolgálatról, In: Csefkó Ferenc (szerk.) *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára* (Pécs: PTE ÁJK), 23-26.
- 23 A magyar közszolgálati joganyag más jelentéstartalmú „széttöredezettiségéről” ld. Mélypataki Gábor, Prugberger Tamás (2021) A közszolgálat fogalmának és dogmatikájának átalakulása, In: *Közjogi Szemle*, 14(1), 13-14.
- 24 Kttv.; Kit.; NAV Szj. tv.; Kjsz. tv.
- 25 Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (III.) szóló 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés.