

Közigazgatási jog

Szerző: TAMÁS András

Affiliáció: egyetemi tanár, NKE Közigazgatástudományi Kar

Rovat: Közigazgatási jog

Rovatszerkesztő: Balázs István

Lezárás dátuma: 2018.05.31

Idézési javaslat: TAMÁS András: „Közigazgatási jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes

Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István)

<http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jog> (2018). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A közigazgatási jognak több jelentése és értelmezése van még azonos helyen és időben is. E fogalom mindkét összetevője (jog és közigazgatás) többszörös elvonatkoztatás eredménye, amelyek együtt sem azonosak a közigazgatási joggal. A közigazgatási jog – lehet szellemi művelet, gondolati elvonatkoztatás eredménye, jogszabályösszesség, amelynek létezik tényleges gyakorlata hasonló tulajdonságokkal – jelentése többé-kevésbé általánosan ismert, fogalmának pontosítására legfeljebb a szakma és a tudomány művelői törekszenek, az állampolgárok beérik azzal, hogy számukra ténylegesen mit jelenthet valamely közigazgatási jogi kötelezettség vagy jogosultság. A közigazgatási jog mint a közigazgatás jogi értelmezésének változataiból jellegzetesek a jogszabályok (jogrendszer), a jogérvényesülés (jogrend) és a jogtudomány alapján kifejezettek, előkérdésként pedig a közigazgatási – vagy államigazgatási – jog megnevezés, valamint a vizsgálat módszere.

Tartalomjegyzék

1. **Közigazgatási jog, államigazgatási jog**
2. **A vizsgálat módszere**
3. **Közigazgatási jog a jogrendszer alapján**
4. **Közigazgatási jog a jogrend alapján**
5. **Közigazgatási jog a jogtudomány alapján**
6. **JEGYZETEK**

1. Közigazgatási jog, államigazgatási jog

[1] A „közigazgatási jog” kifejezés – jellemzően a XIX. század második felétől – magyar jogszabály szövegében, bírói ítéletben, hatósági határozatban, jogi tankönyvben, tudományos műben,^[1] bármely közleményben, valamint a köznapi beszédben egyaránt előfordul és hozzávetőlegesen ugyanazt jelenti, mint az európai országok többségében. *Administrative Law, Verwaltungsrecht, Förvaltningsrätt, Droit Administratif, Derecho administrativo, Diritto amministrativo* stb. magyarul közigazgatási jog. Még

oroszul is *административное право* most és a Szovjetunió idején is. Létezik erre egy másik kifejezés: államigazgatási jog. Az „államigazgatás” nyilvánvalóan a *Staatsverwaltung* fordítása, amely a XIX. században és a XX. század első felében nálunk ugyan nem honosodott meg közigazgatás gyanánt, de ismert volt.^[2]

[2] Az államigazgatás megnevezés – egyértelműen a közigazgatás helyett – 1949. augusztus 20-án jelent meg a Magyar Népköztársaság alkotmányában.^[3]

[3] Ezt követően a kiadott jogszabályokban államigazgatás szerepelt; egyúttal a közigazgatás és a közigazgatási jog idejétmúlt, „reakciós” elnevezéssé vált. Ugyanígy alakult a jogalkalmazás és a jogi oktatás 1990-ig, szinte egyöntetűen csak államigazgatásról és államigazgatási jogról esett szó.^[4] Megjegyezhető, hogy a szocialista mindent másképp értelmezés jegyében például ekkor változott Magyarországon a magánjog megnevezés polgári jogra, amely a francia jogból ismert volt ugyan, de azt korábban a magyar jogra nem használták. 1949 és 1989 között az államigazgatás és az államigazgatási jog jellegzetesen ún. „szocialista” szemléletű, ezért ténylegesen is mást jelent, mint a közigazgatás és közigazgatási jog 1945 előtt, továbbá 1990 után.

[4] A közigazgatás és a közigazgatási jog az 1989-es rendszerváltással jelent meg újra a magyar jogban – figyelemmel az alkotmányra – korántsem egyértelműen^[5] és egyáltalán nem egy csapásra. A közigazgatás – és kiváltképp a közigazgatási jog – elnevezése nem feltétlenül alkotmány kérdése; önmagában az elnevezés nem változtat annak valóságos tulajdonságain. Nem „átnevezésre” vagy egy régebbi szó újra használatára került sor. A két megnevezés – közigazgatás és államigazgatás – nem feltétlenül ugyanazt jelenti. Egyfelől nálunk a XIX. század végén a vármegyei önkormányzati igazgatást korlátozta a központosítás, a kormány feladatkörének növelése (például az 1891. évi XXXIII. tc.), a dekoncentrált szakigazgatási szervezetek kiépítése, amit akkor több politikus és szakíró az igazgatás államosításának nevezett, noha az így „államosított” igazgatást akkor nem nevezték államigazgatásnak. Másfelől az „államigazgatás” megnevezés használata arra az állami igazgatásra jellemző, amely kimondottan a szocialista népi demokratikus államhoz tartozik. Megjegyezhető, hogy több európai államban a közigazgatás jogi fogalmának kialakításakor megkülönböztették egymástól az állami – és a köz – jellegű jogot (*Staatsrecht, öffentliches Recht*), nemcsak német nyelvterületen, de például Skandináviában is (*statsrätt, offentlig förvaltningsrätt*), önálló szavakkal kifejezve például a központos állami szervek és az önkormányzatok igazgatását (*kommunalrätt*).^[6]

[5] Magyarországon 1989 után nem következetes a szóhasználat; az „államigazgatás” hol marad, hol „közigazgatás”-ra változik, s eleinte ugyanazt jelenti.^[7] 2005-ben lépett hatályba az új eljárási törvény (a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény), mindaddig az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény volt hatályban, az ennek megfelelő „államigazgatás” szóhasználattal. Erre az időszakra már kialakult a jelenleg is követett gyakorlat: a közigazgatás és a közigazgatási jog az átfogó fogalom, amelyen belül szűkítés az államigazgatás a kormányzati, központi igazgatás jelölésére. Ennek megfelelően egy területi önkormányzat tevékenysége közigazgatás, de semmiképpen sem államigazgatás. Ezzel szemben egy minisztérium közigazgatása államigazgatás.

2. A vizsgálat módszere

[6] A közigazgatási jog első jelentése, hogy jogszabály, vagyis norma. Közigazgatási jogként – a XIX. századtól – meghatározott jogszabályok összessége. Közigazgatás elképzelhető jogszabályok nélkül vagy nagyon kevés jogszabállyal, mint ahogy az ókorban volt. Közigazgatási jog azonban nem létezik közigazgatási jogszabályok nélkül vagy nagyon kevés jogszabállyal (-> közigazgatási jogi norma). A jogszabálynak alaptulajdonsága az érvényessége és az általánosan kötelező mivolta. A szabály jelentése, értelme, tartalma magába a szabályba foglalt, s az úgy érvényes, ahogyan azt a szabály tartalmazza. A közigazgatás normatív értelme az, ami az arra vonatkozó hatályos jogban található. Ez gyakorlatilag a hatályos közigazgatási jog gyűjteménye lehet. Ilyen gyűjtemények léteznek a közigazgatási jog keletkezésétől; pontosságuk, naprakészségük egyre jobb. E jogszabályösszesség a

közigazgatásra vonatkozó jog maga, amelynek pontos szövege alapján véve csak kétféle szakembert érdekel: a jogalkalmazót és a jogszabálytervezetet készítőt, holott ez az alapja a közigazgatási jog többi jelentésének is.

[7] A közigazgatási jog második értelmezése a joggyakorlatban megjelenő közigazgatási jog. Az előbbi, norma értelemben vett jogszabályok felhasználása, tényleges gyakorlata a jogszabályalkotás, a jogalkalmazás és a jogalanyok jogszabálykövetése vagy szabályszegése során (->közigazgatási jogalkalmazás). Ez érthető úgy, hogy a jogszabály és annak gyakorlati értelmezése. Egyfelől mint szabályértelmezés normaszűrés, másfelől mint a szabály tényleges esetre alkalmazása; előírás és tény – ha végrehajtják, ha nem. Az alkalmazás, az értelmezés akkor hiteles és a tényleges esetre kötelező érvényű, ha az a jogalkalmazó hatóságtól, a bíróságtól származik. A jogalany értelmezése nagyon ritkán ilyen a közigazgatási jogban, csak akkor, ha azt jogszabály lehetővé teszi. Ettől függetlenül a szabály érvényesülését kifejezetten befolyásolja a jogalanyok elképzelése, mindenekelőtt a magatartása, amely akár alkalmazhatatlanná teheti a szabályt. A közigazgatási jog joggyakorlatként vagy alkalmazott jogként döntvénytárakból, kommentárokból, és az ezeknek megfelelő, jogeseteket bemutató tanulmányokból ismerhető meg.

[8] A közigazgatási jog harmadik jelentése annak tudományos szempontú értelmezése (->közigazgatás-tudomány). Ennek vizsgálati tárgya az előbbi két változat – normák és gyakorlatok –, továbbá mindaz, amit a tudomány művelői ezzel összefüggésbe hoznak vagy elképzelnek. Ma már nagyon változatos, sokféle, egyáltalán nem kötelező figyelembe venni a jogalkotás vagy a jogalkalmazás során, de ha meggyőző ereje van, befolyásolja a jogalkotást és a jogalkalmazást is. Rendszerint egyetemi tankönyvekből és kimondottan tudományos céllal írt tanulmányokból, könyvekből ismerhető meg.

3. Közigazgatási jog a jogrendszer alapján

[9] A ->jogrendszer általánosan kötelező szabályokból álló jogszabályösszesség. Jogrendszer egy meghatározott országnak meghatározott időben érvényes valamennyi jogszabálya. A jogrendszer szabályai érvényes szabályok, ha szabályosan megalkották, kihirdették és nem helyezték hatályon kívül azokat; hatályosak, ha azokat alkalmazni kell. A jogrendszer túlnyomórészt érvényes és hatályos jogszabályokból áll. A mai időkben a hatályos jogszabályok jogalkotással keletkeznek (->jogalkotás), rendszerint törvény vagy rendelet alakban. A jogrendszernek lehetnek szokásjogi szabályai is (->szokásjog) – bár legkevesbé a közigazgatásiak –, ha azt törvény megengedi vagy kifejezetten nem tiltja. Szokásjogi szabály érvényessége és hatályossága ugyanazt jelenti, ezek megkülönböztetése csak a jogalkotással keletkező jogszabályokra vonatkoztatva lehetséges. A hatályos jog szabályai – a ma már igen ritka szokásjogtól eltekintve – törvények vagy rendeletek, amelyeket egymástól számozásuk és címük különböztet meg. Bizonyos értelemben ez is rendszerezési alap a jogrendszer kezelhetőségéhez, ami mindenkor nélkülözhetetlen a gyakorlati alkalmazásban. A jogszabályok szövegében nincs feltüntetve, hogy közigazgatási jogszabály lenne vagy sem. A jogrendszer szabályainak meghatározható része közigazgatási jog, amely Európában országonként eltérő.^[8]

[10] A közigazgatás jogrendszere a közigazgatási jog, amely bizonyos értelemben tisztán normativitás, szabályba foglaltság, azaz a közigazgatási jogszabályok összessége a közigazgatási jog. Ez ugyan igaz, de nem meghatározás. Nem is annak szánt, mint ahogy az sem, amely szerint a közigazgatási jog azon jogszabályok összessége, amelyek a közigazgatás szervezetét, feladatait, valamint a közigazgatást végző állam (az általa delegált önkormányzati szervek) és az egyes állampolgárok közti viszont szabályozzák.^[9] Rövidebben: a közigazgatási jog céljait, szerveit és azok működését jogszabályok állapítják meg; e jogszabályok halmazát nevezzük közigazgatási jognak.^[10] Bővebben: „azokat a jogszabályokat tartom a közigazgatási jog szerves részének, amelyek: (a) a közigazgatási szervek és az állampolgárok kapcsolatát; (b) a közigazgatási szervek egymáshoz; (c) az állami hatalom többi ágához való kapcsolatát is (d) a közigazgatási szerveknek a közszolgáltatások megszervezésében való feladatait, e szolgáltatások igénybevételének feltételeit szabályozzák”.^[11] E meghatározás jellegű

tudományos megállapítás elméleti; egy bíró vagy egy jogszabályszerkesztő nem használná, mert annak alapján legfeljebb az érintett alanyi kör jellegét azonosíthatná, a szabályozás tárgyát közszolgáltatásként legfeljebb annyira, mintha „közigazgatás” állna helyette. A közszolgáltatás és a szolgáltató közigazgatás „felfedezője” egyébként úgy gondolta, hogy nem lehet elfogadható definíciót alkotni a közigazgatásról és a közigazgatási jogról,^[12] azt nem meghatározni, hanem részletesen leírni kell.

[11] A jogszabályok számozása és címe – amely alapján elkülönítettek egymástól – látszólag csekély információt közöl arról, hogy mi a szabályozás tárgya, holott a jogrendszer alapján véve a közigazgatási jog azt jelenti, hogy a hatályos jognak melyek a közigazgatási tárgyú szabályai, azaz a hatályos jognak mint jogrendszernek közigazgatási tartalmú összetevői. A jogalkotásból keletkező (nem szokásjogi) szabály számozása jelzi a jogalkotót is, és eltér a törvények számozásától. A jogalkotói hatáskörökből általában következik, hogy a rendeletalkotásra jogosítottak lényegében a feladatkörük szerinti közigazgatási tárgykörben jogosultak rendeletet alkotni. Törvény felhatalmazása alapján ettől el lehet térni, azonban az efféle felhatalmazás ritkaság. A rendeletek – például a kormány, a miniszterek, az önkormányzatok rendeletei – rendszerint közigazgatási tartalmú jogszabályok. Minden esetben közigazgatási jogszabályok az államtitkári rendelkezések – vagy országos hatáskörű szerv vezetőjének rendelkezései –, ha épp létezik az adott időben és országban ez a jogszabályforma mint jogforrás (nem feltétlenül ugyanezzel az elnevezéssel). Olyan felhatalmazás azonban nem létezik, amely szó szerint „közigazgatási jogi szabály” kiadására jogosítana (és egyben kötelezne). A jogszabály címe inkább lehetne nyomravezető, mégis, e címek alapján sem mindig különíthetők el egyértelműen a hatályos jogon belül a közigazgatási jogszabályok. Jogszabály szövegében a „közigazgatási jog” kifejezés alig fordul elő, értelemszerűen hasonló fogalmak – például közigazgatási hatóság, ügy, határozat stb. – viszont többször. Az 1867-es kiegyezéstől napjainkig áttekintve a mindenkor magyar hatályos jogot, a „közigazgatási jog” időnként normatív fogalom, azaz jogszabály szövegében olvasható, de azt jogszabály soha nem definiálja. Jogszabály ugyanis rendszerint jogszabályra hivatkozik és nem másféle megjelölésre (például a kár megtérítésére a Polgári Törvénykönyv [...] szabályait kell alkalmazni, és nem azt írja elő, hogy a kár megtérítésére a polgári jog megfelelő szabályait kell alkalmazni).

[12] A hatályos jogban a közigazgatási jog, a közigazgatási jogeset mint közigazgatási ügy, közigazgatási hatósági döntés stb. azokban a jogszabályokban fordul elő, amelyek közigazgatási feladatkört, hatáskört, eljárást rendeznek; ezek – és ehhez hasonlók – alaki gyűjtőfogalmak, s ebben a minőségükben mással nem helyettesíthetők, így nélkülözhetetlenek.

[13] Más értelemben ugyanilyen gyűjtőfogalom a közigazgatási jognak egy-egy kisebb vagy szűkebb területe – például anyakönyvi igazgatás, gyámügyi igazgatás, hajózási igazgatás – önálló jogi szabályozással, amelynek nyilvánvalóan önálló szabályozási tárgya van. Ezek nagyon sokfélék, jelenleg szakigazgatásként elkülönítettek egymástól. A szabályozási tárgyak jellegzetesek a szakigazgatások egymástól elválasztásában, és gyakran nincs közös vonásuk azon kívül, hogy jogilag szabályozottak vagy jogilag szabályozhatók. Ez a probléma megjelenik a közigazgatás fogalmának magyarázatában is, mert amire az irányul, az nagyon sokféle, tárgya szerint egymástól eltérő, továbbá helytől és időtől függően változatos. A közigazgatási jog részösszetevők sokasága és összessége, amelynek összetartozását és egységességét eredetileg és közvetlenül a jogalkotás keletkezteti ügy, ahogy kijelöli a jogilag releváns és irreleváns helyzeteket, viszonyokat és elhatárolásként azokra vonatkozó jogszabályt ad ki vagy nem ad ki.

[14] A jogalkotás hozza létre a jogszabályokat, a hatályos jogot és módosítja vagy hatályon kívül helyezi az egyes jogszabályokat. A mai hatályos jog mint alkotott – azaz pozitív – jog a jogalkotói hatáskör gyakorlásából keletkezik. A jogrendszeren belül megkülönböztethető jogszabályösszesség mint közigazgatási jog az azt létrehozó jogalkotói hatáskör alapján (is) jellegzetes, amennyiben az tevékenységek irányításához, összehangolásához, szervezéséhez, előírásához, ellenőrzéséhez köthető kormányzati tevékenység és kormányzati hatáskör. A közigazgatási jog jogszabályai egyrészt kormányzati hatáskörben készülnek (kormányrendelet, miniszterelnöki rendelet, miniszteri rendelet

és önkormányzati rendelet formájában), másrészt nálunk nyilvánvalóan semmi sem tiltja, hogy egy részük kimondottan törvényként jelenjék meg. Ettől eltérően például a francia jogban 1958 óta meghatározott tárgyköröket nem szabad törvénnyel szabályozni, mert az korlátozná a kormányzást, a kormányzati rendeletalkotást. A hatályos közigazgatási jog túlnyomó része rendelet, bár Magyarországon a hatályos törvények többsége is közigazgatási tartalmú, amelyhez gyakran végrehajtási rendelet tartozik. Nem túlzás azt állítani, hogy egy rendelet eleve közigazgatási jogszabály lehet, s ez lenne a hatályos jognak a változékonyabb része a törvényekkel ellentétben, amelyek többnyire időtállóbbak. Ennek ellenére nem minden rendelet tartozik a közigazgatási jogba.

[15] A közigazgatási jogot – abban az értelemben is, hogy az a mindenkori hatályos jognak, azaz a jogrendszernek bizonyos része – a XIX. század közepétől (1848. évi III. tc.), ésszerűbben a kiegyezéstől (1867. évi XII. tc.) lehet nálunk kétséget kizárva figyelembe venni. A jogrendszerben ettől az időponttól létezik önálló hatáskör a közigazgatás országos, miniszteriális szabályozására, amely ténylegesen végzi az igazgatás jogi rendezését. Megjelenésétől folyamatosan növekszik a jogszabályok – különösen a rendeletek – száma, mennyisége, a szokásjog egyre gyorsabban tűnik el, rövidül a jogszabályok érvényességének ideje, vagyis a hatályos jog már a XIX. század végén túlnyomó részében közigazgatási jogszabályokból áll. A XX. században a hatályos jog körülbelül 65–70%-a, majd 75–80%-a közigazgatási jogszabály, és ugyanez a tendencia folytatódik a XXI. század elején is.

[16] A közigazgatási jog szabályai csoportosíthatók anyagi jogi, szervezeti jogi, eljárási jogi szabályokként. Közülük legkésőbb az önálló, egységes eljárási jog jelent meg a XX. században (- >közigazgatási eljárási jog). 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.

[17] A közigazgatási jogszabályok egyes tulajdonságai más jogszabályokhoz képest sajátosak lehetnek. Jogszabály lehet feltétlenül kötelező (*kogens*), amelytől közös akarattal sem lehet eltérni, és lehet megengedő (*diszpozitív*), amelytől a felek megállapodásukkal eltérhetnek. Az utóbbi a szerződések fogalmkörébe tartozik, a jog keretei közötti magánszabályozáshoz. A magyar közigazgatási jogban ez kivételes, a büntetőjogban pedig nem létezik. (A közjog már a római jog szerint is *ius cogens*.) A közigazgatási jog feltétlenül kötelező szabályai rendszerint megparancsoló – azaz kötelezően előíró – szabályok, és csak kivételesen tiltó szabályok, mint a büntetőjogban. Ezek többnyire kötelezik – és ritkábban jogosítják – a jogalanyt. Az egyes közigazgatási jogi jogviszonyokban (- >közigazgatási jogviszony) a jogalany felelőssége legtöbbször objektív felelősség, csak ritkán vétkességi (szubjektív) felelősség. Objektív felelősség megállapításához a felelős akaratát (szándékosság, gondatlanság) nem kell vizsgálni, mert az nem tényálláseleme a szabálynak, ezért a szabály alkalmazása egyszerű.

[18] A közigazgatási jog további jellegzetessége, hogy a hatósági döntések rendszerint alaki jogerővel felruházottak, kivételes az anyagi jogerejű döntés és meghatározott eljárási jogi esetben a hatóság „hallgatása” (*silence de l'administration*) is döntés.

4. Közigazgatási jog a jogrend alapján

[19] A jogrend tényszerű jelenség, a jogrendszer érvényesülése. Jogrend egy meghatározott ország meghatározott időbeli jogi gyakorlata, vagyis jogalkotása, jogalkalmazása valamint jogalanyainak jogszerű (vagy jogszerűtlen) magatartása. A jogrend tényekből áll, amely a jogrendszer szabályai szerint lehet tényleges rend. A közigazgatás jogrendje a közigazgatási jog ténylegessége, funkciója, vagyis a jogalkotás, a jogalkalmazás és a jogkövetés léte, amely rendszerint megfeleltethető a jogrendszer szabályainak és beszámítható a szabályai alapján. Jogalkotás, jogalkalmazás, jogkövetés (és a jog nem-követése) egyaránt tevékenység, amelyre kötelező szabályozás alkalmazható; szabályozás, amely jogviszonyokba foglalható. A jogi szabályozás módszerének kiterjesztése, a

társadalom jogi szabályosítása a fő államfunkciók vagy állami tevékenységtípusok (törvényhozás, kormányzás, ítélkezés, közigazgatás) újraszabályozásához vezetett, Európában a hűbériség felszámolásával, a polgári állam kialakításával megújította mind a jogrendet, mind a jogrendszert. Ezzel keletkezett az a jogrend, amelynek lényeges összetevője a mai fogalmaink szerint vett közigazgatási jog.

[20] Igazgatás, közérdekű igazgatás, azaz közigazgatás minden társadalomban és államban létezik, ám annak általános kezelési módszere nem feltétlen a közigazgatási jog. Az ókori görög és római eszméktől sem idegen a jog közérdekűsége vagy a közérdek jogi védelme. Klasszikus felosztás szerint a jog közjogból és magánjogból áll (elméletileg és gyakorlatilag egyaránt); a közjogon belül azonban akkor nincs közigazgatási jog. A most ide sorolható feladatok nagy részét nem ismerték, az akkor is ismert feladatokat pedig gyakran másképp oldották meg, például a magánjog keretei között vagy nem jogi módszerekkel. A hűbériség idején ezek a tulajdonságok lényegesen nem változtak; a közigazgatás magánigazgatás volt többnyire, ám közjogi elvekre alapozottan.^[13] Az igazgatási döntéseknek a törvényességét vagy jogszerűségét ritkán vették fontolóra, s nemcsak az abszolút monarchiában, de előtte is.

[21] Különösen a nagy francia forradalom (1789–1799) után alapvető változások kezdődtek. Jogtörténeti áttekintés nélkül is nyilvánvaló, hogy a királyság (*regnum*) helyett az állam, illetve a köztársaság (*civitas res publica*), az uralkodói szuverenitás helyett az állami szuverenitás vált jogi fogalommal. A jogegyenlőség alapján mindenki jogalany; jogaik és kötelezettségeik jogviszonyokban értelmezhetők. Jogilag szabályozott hatáskörrel jogalany az állam és annak meghatározott szervezetei. A jogegyenlőség a jogalanyok vagyoni egyenlőtlenségét ténylegesen legfeljebb érinti, de nem kezeli. A társadalom egyes rétegeinek szűkös vagyoni helyzetét nem javítja, a vagyonosokét nem korlátozza; a jogegyenlőségnek nem ez a lényege. Amikor a modern közigazgatás létrejön – ez azonosítható a közigazgatás mint jogrend kiépülésével – az állam közcélra sokkal többet vállal, mint korábban bármely történeti időszakban, a közügyek intézésében pedig általános módszer a jogalkotás és jogalkalmazás. A jog általános mértékké tétele az állami működésben új jogrend; a XIX. század első harmadától jogállamnak nevezik (->jogállamiság).

[22] A modern közigazgatás – különösen Franciaországban^[14] és Németországban^[15] – a jogelvekre alapított és jogszabályokba foglalt közigazgatási jog kibontakozásával összekapcsolódott. Ez azzal járt, hogy Európában az ókor óta a jog lényegének és evidenciájának tartott igazság helyébe valami más került. Hegel szerint a jog az igazságra vagy a szabadságra vezethető vissza; ő a szabadságot választotta a XIX. század elején. A jelenlegi közigazgatási jog ismeretében annak eszméje aligha az igazság vagy a szabadság; ezek a jogszabályok legfeljebb a rendre mint ésszerű rendezettség alapelvására visszavezethetők. Vagy másképp: az igazság lehet a büntetőjog eszméje, a szabadság a polgári jogé, a közigazgatási jogé pedig a rend.

[23] Az eszménél kevésbé elvont az elv, amilyen például az állam értelmezése megszemélyesíthetően, azaz tevékenységtípusok szerint. Az államhatalmi ágak egymástól elválasztásának közpolitikai alapjain, de még inkább az állami fő hatáskörök (funkciók) elkülönítésének jogi-hatásköri megosztása szerint a közigazgatási jog megfelel az alkotmányosságnak és a törvényességnek, mind az általánosság – vagyis a jogi szabályozás –, mind az egyediség – vagyis a jogesetekben hozott döntések – szintjén. A jogrend a joghoz kötöttségen alapul, a közigazgatási hatóságok jogot alkalmaznak, tevékenységüknek jogszerűnek kell lennie. A joghoz kötöttség elvileg kizárja a hatóságok szabad mérlegelését és diszkrecionális döntéshozatalát. Különösen a francia közigazgatásban a közérdek jogszerűen megelőzi a magánérdeket, ellentétben például a brit gyakorlattal, amely ettől függetlenül is más jellegű közigazgatás,^[16] mint a francia vagy a német.

[24] Közigazgatási jogszabályt – hatáskörében – minden jogalkotásra jogosult kiadhat. A hatáskör lehet úgy rendezett, hogy bizonyos tárgykörben szűkíti a jogalkotást, például a szabályozás joga a kormányt, a miniszterelnököt illeti, s ugyanarról törvény nem alkotható. Az ilyen hatásköri rendezés nyilvánvalóan a célracionális jogszabályok kiadását engedi meg – a közigazgatási jogszabályok jelentős

része célracionális szabály –, a jogalkotói hatáskör felelős gyakorlását biztosítja; néhány esetben hatásköri szabállyal zárja ki a legmagasabb szintű szabályozást, ezzel biztosítva autonóm hatáskört a végrehajtó hatalomnak. Ugyanez más összefüggésben nem szokott előfordulni, például a törvényi szabályozásnak nem akadály a tárgykörben fennálló miniszteri hatáskör (az ilyen törvények előterjesztője rendszerint az érintett miniszter), viszont olykor hatáskör elvonása vagy túllépése az olyan közigazgatási tárgyú jogi szabályozás, amelyben alacsonyabb szintű jogforrási rendezésre azért nem kerülhet sor, mert arról magasabb szintű jogforrás már rendelkezett, az eltérő szabályozást gyakorlatilag kizárva.

[25] A közigazgatási jog funkcionálásában lényeges tényezői a kormány és annak tagjai mint jogalkotásra jogosultak és mint közigazgatási szervezetek irányítói. Ha nincs kormány abban az értelemben, hogy az miniszterek testülete (például USA), akkor a végrehajtó hatalom, a közigazgatás főnöke az elnök (vagy a kormányzó). A jogalkotói és szervezetirányítói hatáskörök számbeli növekedése a közigazgatás és a közigazgatási jog differenciálódásának jellegzetessége. Európában többnyire a belügyminiszter hatásköre volt sajátos. Magyarországon például egyfelől e miniszteri tárca létrejöttétől (1848) megfigyelhető általános hatáskörének szűkítése – akár ebből kivonva – új miniszteri hatáskörök létesítésével, másfelől sajátos szerepe a közigazgatás „államosításában”, azaz az önkormányzatok működésében törvényességi közreműködés, olykor kvázi önkormányzati minisztériumként. A végrehajtó hatalom magyarázata és tényleges szerepe a francia közpolitikában a XX. században változott. Olykor negyedik államhatalmi ágként említik, ezzel ugyanazt állapítva meg, mint a német jogállam koncepció a négy állami fő hatáskörrel (funkcióval), amelyben egyik fő hatáskör a közigazgatás, így megőrizve (?) a klasszikus francia államhatalmi ágak triászát. A francia felfogásban jogalkotó a közigazgatás mint végrehajtó hatalom. A német jogállamban pedig a kormányzás hatásköre a jogalkotás, amire a közigazgatás (adminisztráció) nincs jogosítva.

[26] A közigazgatási jog végrehajtásáról közigazgatási szervek gondoskodnak, kérelemre vagy hivatalból eljárva. A közigazgatási jogszabályok alkalmazása, érvényre juttatása, a jogellenességgel szembeni fellépés a közigazgatási hatóságok és szervezetek kötelezettsége és jogosultsága.

[27] A hatóságok rendszerint hierarchikus felépítésűek, a közigazgatási szervezetek lehetnek testületek is. Ezek együtt szervezetrendszerként, intézményrendszerként működnek, túlnyomó többségük a kormány irányításával vagy felügyeletével.

[28] A közigazgatási hatóságok és a más közigazgatási szervezetek (->közigazgatási szerv) az állam intézményrendszerének legnagyobb létszámú és igen sokféle hatáskörű összetevői, amelyek vagy területi illetékességgel, vagy országosan központosítottan szervezettek. Közülük a kormány lehet általános hatáskörű (mint például Magyarországon), más nem. A területi önkormányzat helyi önkormányzat, amelynek képviselői szervként lehet meghatározott közigazgatási hatásköre, de semmiképp sem általános hatáskörű területi közigazgatási szerv. Az utóbbi száz évre a közigazgatási szervek szakosodása, specializálódása, a szakigazgatás fajtáinak bővítése jellemző. Hivatalosan készített kataszter hiányában nálunk csak becsülhető a számuk; a hatályos jog alapján ez körülbelül százötven vagy annál több lehet. Ebből nem következik az például, hogy ugyanennyi közigazgatási hatóság – vagy szervezetfajta is létezik; egyetlen szerv két vagy több szakigazgatási feladatkört is elláthat. A jogrend értelmében vett közigazgatási jog akkor létezik tényleges rendezettségként, ha a közigazgatás anyagi jogi szabályaihoz megfelelő hatáskör rendelt azok végrehajtása és foganatosítása céljából.

[29] A közigazgatási jog fórumrendszeréhez tartozik jogorvoslati rendszere, különösen a közigazgatási bíróság működése (->közigazgatási bíráskodás és közigazgatási jogi vita). A közigazgatási jog megjelenésétől –azt követően, rövid időn belül – jogrendi jellegzetesség e bíróság, amelynek Európában legalább háromféle modellje (francia, német, angol) van.

[30] Franciaországban közigazgatási hatóság döntését Napóleon óta az Államtanács(*Conseil d'Etat*) bírálhatja el jogorvoslatként. Ez a szervezet eddigi több mint kétszáz éves fennállása alatt néhányszor megújult, ám mindaddig megtartotta fő feladatait, azaz egyik egysége állami ügyekben véleményező

tanácsadó munkát végez, a másik pedig közigazgatási bíróságként működik. Az utóbbi jelenleg közigazgatási legfelső bíróságként jár el, a területileg önállóan szervezett közigazgatási bíróságok (*tribunaux administratifs*) élén. Értelmezésük szerint ez *sui generis* tevékenység, amely kizárja mind az általános hatáskörű bíróságok mind a kifejezetten közigazgatási hatóságok felső jogorvoslati döntéshozatalát; e döntések is közigazgatási jellegűek, mert azokat közigazgatási ügyben, és legtöbbször közigazgatási jogszabályok alapján hozzák. Ezzel ellentétes a német gyakorlat: a közigazgatási bíróság önálló bíróságtípus, a bírói döntés pedig akkor is bíróság általi igazságszolgáltatás, ha azt közigazgatási ügyben közigazgatási tárgyú jogszabályok alapján hozták. A német közigazgatási bíróság körülbelül ötven évvel később létrejött, mint a francia Államtanács. Végül a harmadik modell a brit, ez a legújabb, illetve a legrégebbi. Egyfelől akár közigazgatási ügyben is lehetséges általános hatáskörű bírósághoz fordulni; ez azonban többnyire költséges és hosszú eljárást jelentett régen és ma is. Másfelől a XX. század kezdetétől épült ki az *administrative tribunals* szervezete, amely szakértői döntőbizottság bíróságszerű működéssel. Mindhárom változat működése elősegíti a közigazgatási jog érvényesülését, egyúttal jogbiztonsági és törvényességi biztosítéknak, garanciának tekintették.

[31] Magyarországon a közigazgatási jog bírói jogvédelmi intézményének^[17] kezdete 1869-től számítható a közigazgatás és a bíraskodás elválasztásával, majd az 1883. évi XLIII. tc. rendelkezett a pénzügyi közigazgatási bíraskodásról, kifejlte a közigazgatási bíraskodást rendező 1896. évi XXVI. tc. elfogadásától számítható.

[32] Jogrendként a közigazgatási jog a fő állami funkciók egybehangolt közreműködésével, vagyis az állami fő tevékenységek együttműködésével – többnyire azonos vagy hasonló színvonalon – valósul meg vagy létezik. Nem jellemző az például, hogy egy országnak a jogszabályai kiválóak, de a gyakorlatban azokat nem alkalmazzák, vagy a közigazgatási hatóságok jogszerű döntéseket hoznak, ám azokat a bíróságok megsemmisítik vagy megváltoztatják, mert szerintük rosszak a jogszabályok stb. Az együttműködés nyilvánvalóan változékony, tényszerű jelenség; olykor gyenge, akár tendenciózusan eltérő is lehet, amely gyengítheti a közbiztonságot, a közigazgatás iránti bizalmat, az államot, a társadalom közügyei iránti érdekeltséget, intézésük eredményességét, hatékonyságát stb., tehát gyengítheti a közigazgatási jogot. Ezt olykor felvilágosítással, propagandával próbálják hatástalanítani, a jog presztízsét lényegében politikai módszerekkel; költséges, de csaknem haszontalan eszközökkel védeni. A közigazgatás jogrendje még annyira sem stabil a mai időkben, mint a magánjogé vagy a büntetőjogé. A XX. század végétől a gazdasági és a politikai hatalomszerzés érdekkörébe vonva, liberalizáció és dereguláció jegyében éri támadás az államot, az államszuverenitást, a közjogot, a jogállamot, a jogrendet és ebben a körben a közigazgatási jogot is mint a közigazgatás normatív rendszerét és annak tényleges jogrendjét.

5. Közigazgatási jog a jogtudomány alapján

[33] A jogtudomány önálló része vagy összetevője a közigazgatási jog tudománya. Normatív tudomány, mint bármely jogtudomány, ezért vizsgálatának tárgya a közigazgatási jogszabályok érvényessége (jogrendszer) és érvényesülése (jogrend), a szabályozás tárgyára és módszerére figyelemmel minderről rendszerbe foglalt ismeretek kidolgozása. Elképzelhető állandósultnak vagy akár gyorsan változóknak is; filozófikus kérdés, hogy az előbbi vagy az utóbbi lenne ideális jog vagy jogérvényesülés. A tudomány mint ismeretelmélet hozzávetőleg a felvilágosodás korától foglalkozik jogi fogalmak elvi magyarázatával és ezek rendszerezésével; előtte a jog ismerete a gyakorlat számára is ugyanaz: szabályismeret csekély teóriával. A közjog-magánjog megkülönböztetése részletezővé válik. A közjoghoz tartozik például a büntetőjog, az eljárásjog (ha létezik összefüggő szabályozásként), az adók, a közpénzügyek és más államügyek intézése. Szempont az államhatalmi ágak – vagy a fő állami hatáskörök – megosztása, tény, hogy az épp ebben a konstrukcióban hozott törvények egyre több végrehajtási szabályt igényelnek. A közjogon belül az alkotmányjog (államjog) és a közigazgatási jog (államigazgatási jog) megkülönböztetése általánossá vált nemcsak Franciaországban, majd Németországban, hanem szinte egész Európában. Az elmélet jogágnak nevezi a közigazgatási jogot, a

szabályozás tárgya és módszere alapján elhatárolja más jogágaktól (például büntetőjog, polgári jog), de a kezdetektől a mai napig nem talál pontos megjelölést a szabályozás tárgyára. Több tudós ezt egyszerűen mellőzi azzal, hogy a közigazgatás tárgyának sokfélesége és változékonysága miatt ez értelmetlen feladat. A jogág – vagy jogtudományi ág – jogszabályokban nem használatos fogalom. Gyakorlati jelentősége a különféle tárgyú jogszabályok csoportosítása, a hatályos jogban való tájékozódás elősegítése, ami hasznos, de nem feltétlenül tudomány. Hibahatára nem jobb annál, mint amikor jogalkotói hatáskör alapján keresünk (csoportosítunk) jogszabályokat.

[34] A közigazgatási jog a szabályozás módszerét jogi módszerként jelöli meg. Ez egyfelől azt jelenti, hogy jogot alkotnak és alkalmaznak a közfeladatok megoldásához, vagyis emberi magatartásokhoz köthető jogi normativitás érvényesíthető. Másfelől azt jelenti, hogy csak azok a magatartások követelhetők meg, kényszeríthetők ki jogi eszközökkel, amelyekről jogszabály rendelkezett. Az alkotmányos, a törvényes közigazgatás csak jogszerű lehet. A közigazgatási jog tudományos magyarázata összefügg az állam alkotmányosságával és a jogállam fogalmával. A közigazgatási jog mint tudomány általános közpolitikai és általános államelméleti alapon is kidolgozott (ezt Magyarországon mintegy száz éve közigazgatástannak nevezték), amelynek önálló egységei a szervezeti jog, az anyagi jog és az eljárási jog. Mindezek a megfelelő dogmatikával ellátva felhasználható magyarázatok nemcsak a tudomány, hanem a gyakorlat számára is. A közigazgatási jogszabályok mennyiségi növekedése, a szabályozás tárgyának rendkívüli sokfélesége és változékonysága azonban nem kedvezett a közigazgatás tudományos dogmatikája kidolgozásának. Mintaként ismert a XIX. században a jól kimunkált magánjogi (polgári jogi) és büntetőjogi dogmatika, amely nem vihető át erre az új jogterületre, viszont ezekhez képest a közigazgatási jog dogmatikájának a hiánya feltűnő; szinte a tudománytalanság látszatát kelti, amit egyes tudósok spekulatív-filozofikus vagy alkotmányjogból kölcsönzött magyarázatokkal kezelnének. A XIX. század végén e tudomány egyik fő feladatának a közigazgatási jogi dogmatika kidolgozását tartotta – akkor és később is mélyen hallgatva arról, hogy a kodifikáció úgyszólván dogmatikát alakít ki az egységes szövegezés érdekében, amire sohasem hivatkozik, miként persze a tudósok sem hivatkoznak arra –, amikor arra ebben eredményeket ért el, a közigazgatással már nem jogi, hanem más, konkurens magyarázatok kezdtek foglalkozni. A közigazgatási jog tudományként^[18] Európában a XIX. században elterjedt, akkor szinte kizárólagos közigazgatás elméletként, holott nyilvánvalóan nem az egyetlen tudomány, amely közigazgatással foglalkozik. A XX. század kezdetétől más közigazgatás-tudományok jelentek meg, például a szociológiai, a szervezéstudományi, a politikai, a pszichológiai, a gazdálkodástudományi stb. irányzatok, részben a közigazgatási jog eljelentéktelenítése, részben annak csak kiegészítése érdekében.

[35] Magyarországon a közigazgatási jog tudománya körülbelül a kiegyezéstől létezik. A Királyi Magyar Tudományegyetemen (ma: ELTE) ugyan 1850-ben létesült közigazgatási jogi tanszék, amely 1862–1869 között a közjoggal együtt működött, mégis 1868-tól számítható az alkotmányjogi, 1869-től az önálló közigazgatási jogi tanszék fennállása. Ez legfeljebb az egyetemi oktatás történetének egy adata. Nehéz megállapítani például azt, hogy ténylegesen miről szóltak az előadások, mit oktattak. Az osztrák neoabszolútizmus idején – lényegében a kiegyezésig – osztrák tartományi közigazgatás érvényesült, amely fogalmilag nem tárgya a magyar közigazgatási jogtudománynak. A kiegyezés jogszerű feltételek szerinti állami működés; magában foglalja a közigazgatás jogszerűségét – nem kizárólag a bírói ítélezés, hanem a kormányzás és a közigazgatás is alárendelt a törvényeknek – a jogállam akkori eszméje szerint. A közigazgatási jog tudományának hazai kezdetei a kiegyezéstől számíthatók, amellyel egyúttal egy új alapú és típusú közigazgatás kezdődött Magyarországon. Közigazgatási jogtörténetünk tudománytörténetként is többféle, némelyik feldolgozás esetleg zavaros, holott csak a legutóbbi százötven évet kell áttekinteni. Ennek szokásos módja könyvek és cikkek tanulmányozása, a művek színvonalának megállapítása – jó esetben a korabeli külföldi irodalommal való egybevetése, rossz esetben a mai tantételek szerint –, továbbá a szerző külföldi ismertsége, elismertsége, tudományos művekben hivatkozottsága. A XX. század kezdetétől egyre több mű található hazai szerzőktől, amely a közigazgatást kifogásolja, a közigazgatási jog művelőit kritizálja.

Egyre több szerző politikai alapon lekicsinyli a hazai teljesítményeket; 1945 után pedig ez általános gyakorlattá vált. Majd talán ezeknek az írásoknak a hatására tovább él a kritika – némi éllel –, a magyar közigazgatási jog tudománya mindig jelentéktelen, sőt parlagi volt és az is maradt. 1848 előtt, mert cenzúra volt, utána, mert neoabszolutizmus volt, 1945 előtt, mert reakciós volt, 1945 után azért, mert szocialista volt, 1990 után pedig vagy azért, mert nem eléggé liberális vagy azért, mert liberális. Az, hogy a leszólt időszakban, például a XIX. század végén több hazai szakigazgatás európai szinten is kiemelkedően teljesített (említhető a közművesítés, a vízügyi igazgatás, az építésügyi igazgatás) vagy azt igazolhatja, hogy a közigazgatási jog sem lehetett nagyon elmaradott, vagy azt, hogy az igazgatási szakterületek gyakorlata szempontjából nincs jelentősége a közigazgatási jog tudománya művelésének.

[36] Az időszak hazai jogtudománya jelentős és folytonos változások mellett bontakozott ki, amikor lényegesen megnőtt a hatályos jog mennyisége, új igazgatási hatáskörök, új igazgatási szervezetek jelentek meg, amelyek teljes áttekintése, ismerete is eleinte méltányolható teljesítmény. A leíró jellegű, jogszabályokat ismertető munkák más megítélésűek a XIX. században, mint manapság. Az elméleti magyarázatok inkább jellemzik az alkotmányjogi műveket, mint a közigazgatási jogiakat, amelyek többnyire csak utalnak az alkotmányjogra magyarázatként, vagy ha nem, átfedések, redundáns ismétlések keletkeznek. Érdekes, hogy az utóbbi negyven évben több szerző ezt gyengeségnek, fejletlenségnek, tudományos elmaradottságnak érzi. Abból az időből található adatok, amelyek szerint az elméleti magyarázatokat sokan teoretikusnak, filozofikusnak, elképzeltnek, mesterkéltnek, vagyis igencsak fölöslegesnek tartották, eléje helyezve a hatályos jog biztos ismeretét, tényleges gyakorlatával együtt. Ha egy szerző önmérséklettel erősen redukálja az elméleti okfejtéseket, helyette a tételes jog pontos bemutatására törekszik, inkább méltányolható, mint az, aki alig ismeri a hatályos közigazgatási jogszabályokat és azok érvényesülését, ezért mások – lehetőleg külföldiek – ötleteit idézi, saját elképzeléseit fejtegeti tudomány gyanánt.

[37] Nyilvánvalóan befolyásolta a hazai közigazgatási jog tudományos művelését a politikai korszakváltások sora, a társadalmi rend változásai, az államterület és népesség csökkentése, a magyar államiság átalakításai, a közigazgatás folytonossá váló, olykor kikényszerített átszervezései mellett még az is, hogy ezen a szakterületen mikor, milyen mértékben volt a politika által korlátozott a tudományos kutatás.



6. JEGYZETEK

[1] Lásd RÉCSI Emil: *A közigazgatási törvény-tudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra*, Pest, Heckenast Gusztáv, 1854–1855; KMETY Károly: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog kézikönyve*, Budapest, Grill, 1911; TOMCSÁNYI Móric: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*, Budapest, Egyetemi Nyomda, 1933; SZONTAGH Vilmos: *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*, Debrecen, Debreceni Tudományegyetemi Nyomda, 1948.

[2] Kautz Gusztáv így fordította Lorenz von Stein művét magyarra. Lorenz von Stein: *Államigazgatás és igazgatási jog alapvonalai*, ford. KAUTZ Gusztáv, Pest, Ráth Mór, 1871. Az osztrák irodalomban is használatos fogalom, például Ignaz BEIDTEL: *Geschichte der österreichischen Staatsverwaltung*, Innsbruck, Sauer & Auvermann, 1896–1898.

- [3] A Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 22. § Az államigazgatás legfelsőbb szerve a Magyar Népköztársaság minisztertanácsa. 29. § Az ország területe államigazgatási szempontból megyékre, járásokra, városokra, községekre tagozódik. Ez az alkotmány az 1936-os szovjet alkotmány mintájára készült, azonban a közigazgatás szó helyett az államigazgatás bevezetése a főszerkesztők – Szabó Imre és Beér János – újító leleménye lehetett és nem a szovjeteké.
- [4] Lásd MADARÁSZ Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1989; BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos – SZATMÁRI Lajos: *Magyar államigazgatási jog, Általános rész*, Budapest, Tankönyvkiadó, ⁴1976; SZAMEL Lajos: *Az államigazgatás vezetésének jogi alapproblémái*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1963; KOVÁCS István: „Az államigazgatás meghatározása” *Állam- és Jogtudomány* 1957.
- [5] Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény rendelkezett a többpártrendszerrel, a köztársaság államformáról, az alkotmánybírósról stb., azaz a jogrendszer alapjainak a változtatásáról. Ez a törvény a közigazgatás és az államigazgatás szót egyaránt használta: „A bíróság ellenőrzi a közigazgatási határozatok törvényességét.” [Alkotmány 50. § (2) bek.] Majd néhány szakasszal ezután: „[...] mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírói, államigazgatási vagy más hatósági döntés ellen [...]” [Alkotmány 57. § (5) bek.].
- [6] Håkan STRÖMBERG: *Allmän förvaltningsrätt*, Malmö, Liber, ¹⁵1991, 13–20.
- [7] PETRIK Ferenc: „Bevezető” in PETRIK Ferenc (szerk.): *A közigazgatási eljárás szabályai, Kommentár a gyakorlat számára*, Budapest, HVG–Orac, 2005, IX.
- [8] Vö. SZAMEL Katalin – BALÁZS István – GAJDUSCHEK György – KOI Gyula (szerk.): *Az Európai Unió tagállamainak közigazgatása*, Budapest, CompLex, 2011; René SEERDEN – Frits STROINK: *Administrative Law of the European Union, its Member States and the United States*, Antwerpen–Groningen, Intersentia Uitgevers, 2002.
- [9] MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*, Budapest, Athenaeum, 1926, 8.
- [10] LADIK Gusztáv: *Tételes közigazgatási jogunk alaptanai*, Budapest, Attila Nyomda, 1941, 8. Ez a mű igen pontosan mutatja be a közigazgatási jogszabályokat; műfaja miatt egyes szerzők nem tekintik tudományos munkának (jóllehet ők maguk hasonlót aligha tudtak volna készíteni).
- [11] LŐRINCZ Lajos: „A magyar közigazgatási jog változásai 1990-től” in JAKAB András – TAKÁCS Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005*, Budapest, Gondolat – ELTE ÁJK, 2007, 283.
- [12] Ernst FORSTHOFF: *Lehrbuch des Verwaltungsrecht*, München–Berlin, C. H. Beck, ⁹1966, 1, ugyanígy Hartmut MAURER: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München–Berlin, C. H. Beck, ⁹1994, 4–5; Ernst FORSTHOFF: *Die Verwaltung als Leistungsträger*, München, Kohlhammer, 1938.
- [13] Magyarországon közjogként tárgyal közigazgatási kérdéseket – magyarul első műként, előtte a közlemények nálunk latin nyelvűek – BEÖTHY Zsigmond: *Elemi magyar közjog*, Pest, Emich, 1846.
- [14] Lásd Maurice HAURIU: *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, Sirey, 1907; Charles DEBBASCH: *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 1983; Marcel WALINE: *Précis de droit administratif*, Paris, Sirey, 1967.
- [15] Lásd Otto MAYER: *Deutsches Verwaltungsrecht*, Leipzig, Duncker und Humblot, 1896; Adolf J. MERKL: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien–Berlin, Julius Springer, 1927; Hans J. WOLFF – Otto BACHOF – Rolf STÖBER: *Verwaltungsrecht*, München, C. H. Beck, 1999.
- [16] Lásd Henry W. R. WADE: *Administrative Law*, Oxford, Clarendon, 1961; Paul P. CRAIG: *Administrative Law*, London, Sweet and Maxwell, 1999; O. Hood PHILLIPS – Paul JACKSON – Patricia LEOPOLD: *Constitutional and Administrative Law*, London, Sweet and Maxwell, 2001.
- [17] VÖRÖS Ernő – LENGYEL József: *A közigazgatási bírósági törvény magyarázata*, Budapest, 1935; MARTONYI János: *Államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata*, Budapest, Közgazdasági és Jogi

Könyvkiadó, 1960; TRÓCSÁNYI László: *A közigazgatási bíráskodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései*, Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1990; PATYI András: *Közigazgatási bíráskodásunk modelljei*, Budapest, Logod, 2002.

[18] KOI Gyula: *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése*, Budapest, Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó, 2014.