

Közigazgatás és közhatalom

Szerző: TEMESI István

Affiliáció: habilitált egyetemi docens, NKE ÁNTK

Rovat: Közigazgatási jog

Rovatszerkesztő: BALÁZS István

Lezárás dátuma: 2021.07.23

Idézési javaslat: TEMESI István: „Közigazgatás és közhatalom” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatas-es-kozhatalom> (2022). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A közigazgatás és a közhatalom egymástól elválaszthatatlan fogalmak. A közigazgatás igazgatási tevékenységét (adminisztráció) részben közhatalom birtokában, közhatalmi eszközök alkalmazásával látja el. Ezért a közigazgatás fogalmának egyik eleme a közhatalom, vagyis közhatalom nélkül nincs közigazgatás. A közigazgatás tevékenysége, az igazgatás azonban nélkülözheti a közhatalmi eszközök alkalmazását. Az igazgatási tevékenység a közigazgatásban is korlátozódhat egy adott szervezeten belülre, amelynek végzéséhez nem szükséges közhatalmi eszközök alkalmazása, és ilyen belső igazgatási tevékenységet végez a közigazgatás is. Ezenkívül a közigazgatás közhatalmi eszközök nélkül végzett igazgatási tevékenysége a közszolgáltatások megszervezése, biztosítása, ami a közigazgatás fogalmának másik elengedhetetlen összetevője. A közhatalmi eszközökkel végzett igazgatás esetén a jogi szabályozás lehetővé teszi, hogy a közigazgatás, pontosabban annak konkrétan meghatározott szerve a közigazgatás részét nem képező, vagyis az adott közigazgatási szervnek hierarchikusan nem alárendelt jogalanyok (például magánszemélyek, szervezetek) számára a jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően, a jogalkotó akaratát közvetítve, egyedi esetben kötelező magatartásszabályokat írjon elő, kötelezettségeket és jogokat állapítson meg, illetve a jogszabálysértések következményeit érvényesítse a jogsértőkkel szemben. A közigazgatás által is alkalmazott közhatalom tulajdonképpen az államhatalmat jelenti, amelynek a forrása a modern demokráciákban a nép.

Tartalomjegyzék

1. **Hatalom, közhatalom**
2. **Állam és közhatalom**
3. **Közhatalom és jog**
4. **Közigazgatás és közhatalom**
5. **Közhatalom és közigazgatás a hatályos jogi szabályozásban**
6. **JEGYZETEK**

1. Hatalom, közhatalom

[1] Azt feltételezve, hogy a közigazgatás fogalma ismert (->a közigazgatás), a közigazgatás és a közhatalom viszonyát, rendhagyó módon utóbbinak, a közhatalom fogalmának vizsgálatával kell kezdeni. A közhatalom mibenlétének meghatározása feltételezi a hatalom fogalmának az ismeretét, ami elsősorban nem jogi kategória.

[2] A szociológiai alapfogalmakat kimunkáló Max Weber hatalomnak nevez minden olyan esetet, amikor „egy társadalmi kapcsolaton belül van rá esély, hogy valaki saját akaratát az ellenszegülés ellenére is keresztülvigye, függetlenül attól, hogy min alapul ez az esély”.^[1] A hatalom biztosítja, hogy valaki egy adott helyzetben „mindenáron keresztülviszi az akaratát”,^[2] amely helyzetet bármely emberi kvalitás vagy konstelláció létrehozhat.

[3] Az igazgatási tevékenység hatalmi elemet tartalmaz, tehát hatalomgyakorlás nélkül nincs igazgatás. Az igazgatás elengedhetetlen velejárója, hogy az igazgatást végzőnek – az igazgatás alanyának – lehetősége van arra, hogy érvényt szerezzen az akaratának, vagyis lehetősége van arra, hogy hatalmat gyakoroljon az igazgatott – az igazgatás tárgya – felett.^[3]

[4] A hatalomnak számtalan megnyilvánulási formája és eszköze van. Ezek az eszközök lehetővé teszik az akarat érvényesítését, egyúttal fenntartják magát a hatalmi viszonyt is. A hatalmi viszonyoknak két fő formáját szükséges megkülönböztetni: a magánhatalmat és a közhatalmat. A kettő közül a magánhatalom tekinthető a hatalom első és eredeti formájának, amely bármely, emberek közötti kapcsolatban megjelenhet, mint például a szülő és a gyermek vagy az úr és a szolga közötti viszony.

[5] A közhatalom megjelenése az állam kialakulásához kötött. Az állam hatalmi gépezet, amely biztosítja azt, hogy a legerősebb hatalmi tényező képes az akaratát az állam területén minden más hatalmi tényező felett érvényesíteni. Ezt az akaratérvényesítést az teszi lehetővé, hogy a közösségen belül létrejön, illetve létrehoznak egy olyan igazgatási tevékenységet végző csoportot, igazgatási szervezetet, amelyik végső soron akár a fizikai kényszer, erőszak alkalmazásának a lehetőségével is fenyeget, illetve ezt a kényszert alkalmazza. Weber fogalommeghatározása szerint, ha ez az igazgatási csoport az akarat és az akarat által kialakított rend érvényre juttatása érdekében eredményesen alkalmazza az erőszak monopóliumát, akkor államról beszélünk.^[4]

[6] A közhatalom sajátos erőhatalom, amellyel az állam a társadalmi kollektív és az egyéni érdekek kielégítését biztosítja.^[5] Az állam mögött ugyanakkor nem mindig a közhatalom állt. Jóllehet a XIV. Lajosnak tulajdonított szállóige, amely szerint „az állam én vagyok”, ebben a formában nem hangzott el,^[6] mégis rámutat annak a szemléletnek a lényegére, amelynek értelmében az államhatalmat hosszú ideig magánhatalomként fogták fel. E magánhatalom – amelynek legismertebb formája az ún. feudális anarchia – korlátját, az erős központi hatalom hiányában, az ország területén működő különböző politikai-hatalmi központok jelentették. Az uralkodó, mint magánszemély (magán)hatalmától független közhatalom teóriáját a XV. században fogalmazták meg, amelynek elméleti megalapozása és gyakorlati megvalósítása paradox módon éppen a Bourbonok uralkodása idején teljesedett ki Franciaországban.^[7]

[7] A modern államban a hatalom és az ebből levezethető uralom gyakorlása az uralkodó – illetve a választott vezető(k) – személyétől független, mert a közhatalom gyakorlásának személytelen szervezete működik, ami maga az állam, illetve annak különböző szervei. A magánhatalom – például nagyvállalatok – a modern államban sem szűnt meg, ez azonban a közhatalomtól formálisan elkülöníthető és látens módon igyekszik befolyást gyakorolni a közhatalomra, vagyis az államra. A modern állam jellemzője, hogy a közhatalom egyenlő az államhatalommal.^[8]

[8] A közhatalom gyakorlásának egyik szervezeti formája a közigazgatás, mint az állam szervezete,^[9] amely maga is bürokratikus szervezet. A bürokrácia, a bürokratikus szervezet, mint az igazgatási tevékenység végzésére elkülönített csoport, a közhatalom és a magánhatalom szétválasztásának

legtisztább formája.^[10]

2. Állam és közhatalom

[9] Az állam és a közhatalom viszonyát szemléletesen írja le Tomcsányi Móric, aki a szuverén közhatalmat az állam legjellegzetesebb elemének nevezi, ami „az állam területén mindenkire kiterjed, s e hatalom gyakorlásának legfőbb célja, hogy az állam szervezetének működését irányítsa s az egyeseknek egymásközi és az államhoz való különböző életviszonylatait rendezze, megvalósítsa”.^[11] Az állam tehát közhatalommal szabályozza az életviszonyokat, vagyis jogot alkot.^[12]

[10] Annak ellenére, hogy a közhatalom és az államhatalom fogalmakkal külön-külön is találkozunk, mégis rögzíthetjük, hogy a közhatalom egyenlő az államhatalommal.^[13] Ehhez képest gyakran találkozunk az „állami közhatalom” kifejezéssel is, amelyben az „állami” jelző szerepeltetése felesleges. Ha a közhatalom azt jelenti, hogy egy döntés állami kényszerrel érvényesíthető, akkor ez egyben azt is jelenti, hogy a közhatalom maga állami. Ha a közhatalom állami és ha az állami szerv tevékenysége lehet államhatalmi tevékenység is, amelyet állami közhatalommal végeznek, akkor nem indokolt az állami jelző alkalmazása.

[11] A közhatalom ellátása az állami jelzővel, különösen jellemző volt a rendszerváltás előtti szocialista korszak államigazgatási jogtudományára. Szamel Lajos szerint az „állami” ebben az esetben a politikai-közhatalmi jelleget jelenti és az államigazgatás abban különbözik az egyéb adminisztrációtól, hogy állami, tehát politikai-közhatalmi jellegű igazgatás.^[14] Az államigazgatási szerveket Berényi Sándor szerint is „állami közhatalom illeti meg, amelynek gyakorlásában részt vesznek az államapparátus bizonyos dolgozói”.^[15] A korszak egyik utolsóként tekinthető szerzője, Madarász Tibor is úgy fogalmazott, hogy az államigazgatás állami közhatalmat gyakorol.^[16]

[12] Az állami közhatalmat kiváltó ismert kifejezés, tulajdonképpen annak szinonimája lett az „impérium”. Ismét Madarász Tibort hivatkozva, ezúttal szó szerint idézve:

az államigazgatási szerv, mint az államigazgatási szervezet része állami közhatalmat (impériumot) gyakorol. Ennek folytán minden államigazgatási szervet jogszabály feljogosít arra, hogy az állam nevében kötelező aktusokat adjon ki, és ezen aktusok érvényesítése érdekében állami kényszert alkalmazzon vagy legalábbis állami kényszer alkalmazását kezdeményezze.^[17]

[13] Az impérium kifejezés alkalmazása az állam hatalmának jelölésére korábban is fellelhető a hazai szakirodalomban. Magyary Zoltán 1942-ben úgy fogalmazott, hogy „a közigazgatás alkalmazza és gyakorolja az állam hatalmát, impériumát, tehát a cselekvésben olyan tényezővel rendelkezik, amely csak az államnak áll rendelkezésére”.^[18]

[14] Abból, hogy a közigazgatás impériumot gyakorol, még nem következik egyenesen az, hogy az impérium egyenlő a közigazgatással. Ha az impérium (állami) főhatalmat jelent, akkor annak gyakorlása nem kizárólag a közigazgatás sajátossága. Egyrészt az állami főhatalom gyakorlását szétosztják különböző állami szervek között, másrészt a főhatalmat a közigazgatás úgy gyakorolja, hogy más állami szervek, jelesül a kormányzati szervek annak gyakorlását átruházzák a közigazgatásra. A közigazgatás tehát nem maga gyakorolja a főhatalmat, hanem a főhatalomra alapítja a tevékenységét.^[19]

[15] A közhatalom – illetve ahogyan a rendszerváltás előtt gyakran olvashatjuk, az állami közhatalom, vagyis az impérium – tehát nem kizárólag a közigazgatás sajátja. Az állami szervek – vagyis nem csupán a közigazgatási szervek – általában feladataikat (állami) közhatalom segítségével valósítják meg.^[20]

[16] „Az állam feladatai sokáig csak abból álltak, amit csak közhatalommal lehetett végezni: rendészet,

igazságszolgáltatás, honvédelem.”^[21] „A közhatalom igénybevételével végzett állami funkció a bíraskodás is.”^[22] A Magyary Zoltántól idézett mondatok arra mutatnak rá, hogy nem csak a közigazgatás alkalmaz közhatalmat, ez más állami szervek tevékenységének is velejárója. Ezt az elméleti tételt követi a gyakorlatban a magyar jogi szabályozás is. Ugyan már nem hatályos, de közhatalmi feladatot ellátó személyként nevesítette *az egyes közhatalmi feladatokat ellátó, valamint közvagyonnal gazdálkodó tisztségeket betöltő személyek összeférhetetlenségéről és vagyonynyilatkozat-tételi kötelezettségéről* szóló *2001. évi CII. törvény* a köztársasági elnököt, az alkotmánybírákat, az állampolgári jogok országgyűlési biztosát, valamint az Állami Számvevőszék elnökét, elnökhelyetteseit, vezetőit és számvevőit.^[23] A 2023. július 1-jén hatályba lépő, *a jogi személyek nyilvántartásáról és a nyilvántartási eljárásról* szóló *2021. évi XCII. törvény* külön nevezi meg a közhatalmi és külön a közigazgatási szerveket, de nem sorolja fel egyik kategóriába tartozó szerveket sem.^[24]

[17] Érdeemes azt is megjegyezni, hogy még az államhatalom egységét hirdető doktrína is elkülönítette az állam különböző tevékenységeit. Az állami szervek által ellátott meghatározott állami tevékenységként Berényi az államhatalmi, az államigazgatási, a bírói és az ügyészi tevékenységet nevezte meg, jóllehet felhívta a figyelmet arra, hogy „nem vonható éles és merev határ az államhatalmi és az államigazgatási tevékenység között a feladatkörök és a határkörök tekintve”.^[25] Következésképpen akkor sem vélekedtek úgy, hogy az állami közhatalom kizárólag az államigazgatás sajátja lenne.

3. Közhatalom és jog

[18] A jog Kelsen szerint a hatalom meghatározott rendje.^[26] Szontagh pedig kényszerrel is megvalósítható közhatalmi akaratként határozta meg a jogot.^[27]

[19] A hatalom jogi értelemben kifejezve jogosultságot jelent, ha abból indulunk ki, hogy egy jogilag szabályozott viszonyban van jogosulti és kötelezetti pozíció.^[28] A közhatalmat, mint jogilag szabályozott viszonyt a közjog, azon belül is az alkotmányjog és a közigazgatási jog szabályozza.^[29] Kelsen szerint a közjog által szabályozott viszonyokban az államot, illetve az állam szerveit a polgárokkal (korábban az alattvalókkal) való viszonyban jogi értéktöbblet illeti meg. Ez a jogi értéktöbblet abban áll, hogy a jogrend az államszervekké minősített embereket vagy közülük egyeseket – az ún. felsőbb autoritásokat – azzal a képességgel ruházza fel, hogy a polgárokat (az alattvalókat) egyoldalú akaratnyilvánítással (paranccsal) kötelezhessék. A közjogi viszony jellemző példája a közigazgatási parancs, azaz közigazgatási szerv által kibocsátott egyedi norma, amely a címzettjét a parancsnak megfelelő magatartásra jogilag kötelezi.^[30] Itt szükséges megjegyezni, hogy a „közigazgatási parancs” kifejezést, ahogyan Kelsen a közigazgatás egyoldalú akaratnyilvánítását nevezi, a magyar jogszabályokban ezzel az elnevezéssel nem találjuk meg.

[20] A modern államban a közigazgatás tevékenysége jogilag szabályozott, legnagyobb részben a közigazgatási jog szabályrendszere által. A francia doktrína szerint a közigazgatási jog a közhatalom joga és éppen a közhatalom teszi lehetővé, hogy a közigazgatás tevékenységére ne azt a jogot alkalmazzuk, ami minden más jogalany tevékenységét általában szabályozza, vagyis ne az általános jogot (*droit commun*) – vagy ahogyan a Code Civil megalkotása idején értették, a magánjogot – alkalmazzuk. A közigazgatási jog fogalmának két tartalmi eleme közül tehát az egyik a közhatalom, a másik a közszolgáltatás (-> **közszolgáltatások**).^[31] A (francia) közigazgatási jog két kulcsfogalmaként Chevallier is a közszolgáltatást és a közhatalmat jelöli meg, ami általában jellemző a nyugati szakirodalomra is.^[32]

[21] A közhatalom, mint a közigazgatás fogalmi eleme a magyar szakirodalomban is megjelent, illetve megjelenik. Szontagh megfogalmazásában a közigazgatás közhatalmi működés, a normatív értelmű akaratkijelentésnek megfelelő közhatalmi cselekvés,^[33] illetve „a legkülönbözőbb feladatok konkrét megvalósítására irányuló közhatalmi tevékenység”.^[34] Részletesebben: a közigazgatás az az államszervi tevékenység, amely

a szervezeten belül vagy kívül álló személyekkel szemben állami közhatalommal konkrét jogviszonyokat állapít meg, ilyeneket módosít, vagy megszüntet s úgy ezekből, valamint a tárgyi jog rendelkezései folytán közvetlenül létesülő jogviszonyokból származó jogokat érvényesíti, illetve az azokkal szemben álló kötelezettségeket közvetlenül kikényszeríti, vagyis ezek tartalmát validálja.^[35]

[22] A közhatalmat a szocializmus államigazgatási jogtudománya is a közigazgatás – akkori elnevezéssel: államigazgatás – fogalmának elemeként határozta meg. Ennek megfelelően az államigazgatási szervezetet Berényi az emberi együttműködés munkaszerveinek nevezte, amelyek állami jellegéből adódnak sajátosságok, mint például a közhatalom.^[36] A közhatalom mellett ugyanakkor az azt megelőző korszak hazai szakirodalmában is megjelenik a közszolgáltatás: Szontagh a közigazgatás fogalmát a jelentkező közszükségletek kielégítésére hivatott közhatalmi cselekvésnek, működésnek nevezte.^[37]

[23] Az eddigi fejtegetésekből következik, hogy a közigazgatás, a közhatalom, a közigazgatási jog és az állam szoros egységet alkotnak. Kérdés, hogy ezek közül a közigazgatás létezhet-e közhatalom nélkül, illetve a közhatalom kizárólag a közigazgatáshoz kapcsolódik-e.

4. Közigazgatás és közhatalom

[24] A közigazgatás az állam megtestesülése, amely él az állam hatalmi eszközeivel, vagyis a közhatalommal. Ezeknek a hatalmi eszközöknek az alkalmazása állami monopólium és az állam a közigazgatást bízza meg, jogosítja fel arra, hogy ezeket az eszközöket alkalmazza. A közhatalom maga és a közhatalmi eszközök alkalmazása is (állami) monopólium. Magukat az eszközöket és alkalmazásukat jogilag szabályozzák. Ugyanakkor a közigazgatás és a közigazgatási tisztviselő számára a közhatalom alkalmazása nem csupán olyan jogosultság, amelyhez fogható jogosultsággal más nem rendelkezik, hanem kötelezettség is egyben.^[38] Magyary Zoltán ezt úgy fogalmazta meg, hogy „a közigazgatás alkalmazza és gyakorolja az állam hatalmát, impériumát, tehát cselekvésben olyan tényezővel rendelkezik, amely csak az államnak áll rendelkezésére és amely ezért különös lehetőséget, működési teret és feladatokat nyit meg és jelöl ki számára”.^[39]

[25] A közhatalom tehát eszköz, elsődlegesen a közigazgatás hatalmi eszköze. Ugyanakkor az igazgatásnak, attól függően, hogy milyen igazgatás, más eszközei is lehetnek. Az igazgatás hatalomgyakorlás, ami hatalmi helyzetet eredményez, illetve tart fenn. Az igazgatás alanyának módja van arra, hogy az akaratát átvigye az igazgatottra és azt kikényszerítse. Az igazgatás kerete az igazgatási szervezet. Ha az igazgatás és az ebből fakadó hatalomgyakorlás szervezeten belül érvényesül, vagyis, ha az igazgatást végző és az igazgatott is ugyanazon szervezet tagja, akkor ezt belső igazgatásnak nevezzük és a belső igazgatás szervezeti hatalmat jelent. Ezzel szemben, ha az igazgatást végző (hivatásos) szervezet – mint amilyen a közigazgatás is – elkülönül az igazgatottaktól, akkor külső igazgatásról beszélünk. Ez a külső igazgatás – szervezeti hatalom hiányában – más jellegű hatalmi eszközt igényel, amely lehetővé teszi számára az akaratának az érvényesítését és ez a hatalmi eszköz a közhatalom.^[40]

[26] A közigazgatás a közhatalmi tevékenységét – a francia eredetű, de kontinentális európainak is nevezett elmélet szerint – nagy mennyiségű speciális, kizárólag a közigazgatást megillető jogosítvány birtokában végzi. Ezeket nevezik prerogatíváknak. Amennyiben ezeknek a prerogatíváknak, speciális jogosultságoknak a köre széles, mennyiségük kiterjedt, akkor a közigazgatás kötelezettségei is széleskörűek és mennyiségük kiterjedt. Ezek a speciális jogosultságok, prerogatívák azt a privilégiumot biztosítják a közigazgatásnak, hogy másoknak egyoldalúan parancsolhasson, kötelezhessen anélkül, hogy ezt bírósági eljárásban bírói döntés elrendelné.^[41]

[27] A közigazgatás, mint a közhatalom gyakorlása, a törvényekből ered.^[42] A közhatalom köti a

közigazgatást a törvényhez. Egyfelől a prerogatívák révén több és erősebb jogosultságot ad neki, mint a magánjogi szabályozás alá tartozó jogalanyoknak, másfelől korlátok közé szorítja a cselekvési szabadságát.^[43] A közhatalom igazolja a közigazgatás szinte mértéktelen prerogatíváit, egyúttal cselekvésének korlátozását is.^[44]

[28] A közigazgatásnak azonban nem minden működése jár együtt a közhatalom gyakorlásával, ami még csak nem is mindig hatalomgyakorlás. A közigazgatásnak vannak olyan feladatai is, amelyeket nem közhatalom alkalmazásával lát el, illetve közhatalmi eszközök nem szükségesek azok ellátásához. Tipikusan ilyen, közhatalom hiányában végzett tevékenység a közszolgáltatások megszervezése, biztosítása, amelyről korábban megállapítást nyert, hogy a közhatalom mellett a közigazgatás másik fogalmi eleme. A közigazgatás tevékenysége tehát lehet közhatalom igénybevételével és anélkül végzett tevékenység. Utóbbi Magyar Zoltán a „teljesítményeket nyújtó közigazgatás” kifejezéssel illette. Szontagh ezt – hasonlóan az állam közhatalommentesen végzett tevékenységéhez – a közigazgatás közhatalom nélküli tevékenységének nevezte, amely úgy követi a közhatalmi működést, mint „testet az árnyéka”.^[45] Ebből adódóan a közigazgatási teendők ellátására hivatott szervezetek két típusát különböztette meg. Hatóságnak nevezte azt, amelyek az állam hatalmát, a közhatalmat (impériumot) gyakorolják, s amitől megkülönböztette a hivatalt, amely közhatalommentes működést fejt ki.^[46] Ezeket az elnevezéseket sem a jelenlegi szakirodalom, sem a joganyagunk nem, illetve nem ezzel a jelentéstartalommal alkalmazza.

[29] A jelenlegi terminológia szerint azokat a jogviszonyokat, amelyekben a közigazgatási szervek közhatalom birtokában hozzák meg döntéseiket, hatósági jogviszonynak nevezzük. Azonban a közhatalom gyakorlása sem jelent alá- fölérendeltségi kapcsolatot, teljes alávetettséget a jogviszony alanyai között. A hatóság, vagyis az eljárást lefolytató és közhatalom birtokában döntést hozó közigazgatási szerv, tőle független jogalanyok ügyében dönt, amit neveznek „ügybeni” alávetettségnek is.^[47] A hatósági igazgatás jellemzője tehát, hogy a közhatalommal rendelkező közigazgatási szerv – vagy közhatalmi jogosítvánnyal rendelkező szervezet – konkrét egyedi esetekben a jog szabályai alapján jogviszonyokat hoz létre, módosít, szüntet meg vagy a jogellenes magatartásokra szankciókat állapít meg és ezzel érvényesíti az alanyi jogokat és kötelezettségeket.

[30] A közigazgatási szervek karaktere tehát, hogy közhatalmi, hatósági jogosítványokkal rendelkeznek, ezeket a közhatalmi eszközöket igénybe vehetik igazgatási feladataik ellátása érdekében és tipikusan alkalmazzák is azokat. Ugyanakkor a közigazgatás igazgatási tevékenysége, ami önmagában hatalmi helyzet, nem minden esetben jelenti közhatalom gyakorlását. A közigazgatási szerv által gyakorolt hatalom lehet szervezeti hatalom is. Hatalomgyakorlás, de nem közhatalom alkalmazása például, amikor a közigazgatási szerv a közigazgatás hierarchikus szervezetében neki alárendelt szervek tevékenységét igazgatja. Ennek tipikus formája a hierarchikus irányítás. Az irányítást gyakorló felettes közigazgatási szerv és az irányított, alárendelt szerv viszonya is hatalmi viszony, azonban ebben nem jelenik meg a közhatalom. Ilyen irányítási viszony lehet a tulajdonosi vagy az alapítói jogok gyakorlása is.

[31] Hiányzik a közhatalmi jelleg a közigazgatási szervek jogilag szabályozott azon tevékenységéből is, amikor olyan, velük mellérendelt jogalanyokkal szemben végeznek igazgatási tevékenységet, amelyekkel együttműködik és ebben az esetben a jogviszonyt nem jellemzi a közigazgatási szerv egyoldalú beavatkozása, akaratkijelentése. Ilyenek például, a közigazgatási szerződések (->közigazgatási szerződés) vagy a közigazgatási megállapodások.^[48]

[32] A közigazgatás igazgatási tevékenységét tehát végezheti közhatalmi eszközök alkalmazásával és anélkül. Közhatalmi eszközöket más állami, de nem közigazgatási szervek is alkalmazhatnak. Végül közigazgatási tevékenységet végezhetnek olyan szervezetek is, amelyek nem tartoznak a közigazgatás szervezetrendszeréhez, vagyis nem közigazgatási szervek. Más szóval a közigazgatás tevékenységét nem csak a közigazgatás maga, és nem csak közigazgatási szervek végezhetik. Azt, hogy melyek a közigazgatási szervek, a jogi szabályozás határozza meg: azok, amelyeket a jog közigazgatási szervnek minősít.

[33] Elsősorban a közszolgáltatások, amelyek megszervezése nem igényli a közhatalmi eszközök gyakorlását, biztosíthatók nem közigazgatási szervek közreműködésével is. Ennek megfelelően a közszolgáltatások és a közérdekű feladatok ellátását a jogi szabályozás vagy a közigazgatás maga különböző típusú szervezetekre bízhatja (->közvetett közigazgatás). Adódik a kérdés, hogy a közhatalmi eszközök igénybevétele nélkül végzett igazgatási tevékenység vajon közigazgatásnak minősül-e. Kiindulva abból, hogy a közigazgatás társadalmi rendeltetése a közszolgáltatások ellátása, és a modern állam kilépett abból a szűkre szabott feladatköréből, amelyben kizárólag közhatalmi működés jellemezte, a válasz igen. Ebben a kérdésben ugyanakkor koncepcionálisan eltérő állásponton volt a szocialista államigazgatási jogtudomány, amely ugyan elismerte az államigazgatás igazgatási tevékenységének szükségességét a közszolgáltatások megszervezésében, azonban a közhatalmi jogosítványok hiányát úgy értékelte, hogy az nem közigazgatás. Szamel Lajos ezt több helyen is kifejtette:

Ha az államigazgatási feladatnak társadalmi szerv által való átvételéhez közhatalmi jogosítvány kapcsolódik, úgy a közhatalmat megvalósító tevékenység közigazgatásnak minősül, ellenkező esetben a feladatra irányuló igazgatási tevékenység államigazgatási jellege megszűnik.^[49]

Különbőféle hatalmi eszközök vannak és ezekkel rendelkezhet is az igazgatás különböző igazgatási szervezetekben, de közhatalmi eszközei csak az államigazgatásnak vannak.^[50]

Berényi Sándor is a közhatalmi eszközöket tekintette a közigazgatás lényegi elemének és éppen ezek – azaz az állami közhatalom – hiánya különbözteti meg a társadalmi öngazgatást a közigazgatástól.^[51] Ettől az állásponttól nem csupán a jelenkor, de a szocialista államigazgatási jogtudományt megelőző korszak szerzői is eltérő véleményen voltak.

[34] E kérdésben a hatályos jogi szabályozás is azt az elvet követi, amely szerint a közszolgáltatás olyan, a közigazgatás felelősségi körébe tartozó tevékenység, amelyet elláthatnak nem közigazgatási szervek is, mégpedig közhatalmi eszközök alkalmazása nélkül. Jóllehet csak az adott törvény alkalmazására korlátozva, de a *fémkereskedelemlről szóló 2013. évi CXL. törvény* definiálja közszolgáltatást nyújtó gazdálkodó szervezet fogalmát, amely

olyan gazdálkodó szervezet, amely az államháztartáson belüli vagy kívüli szervezet vagy személy által más szerv vagy személy számára végzett, jogszabályban meghatározott, a közfeladat-ellátás körébe tartozó olyan szolgáltatást nyújt, amely nem jár közhatalom gyakorlásával és az e törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben meghatározott felismerésre alkalmas jellemzővel rendelkező fémkereskedelmi engedélyköteles anyagot értékesít.^[52]

[35] Arra is találunk példát a hatályos jogi szabályozásban, hogy közhatalmi feladatok ellátását a jogszabály nem közigazgatási szerve bízta:

A KSH az adatok gyűjtéséhez, az adatok feldolgozásához, és az adatok közzétételéhez kapcsolódó közhatalmi feladatait a KSH elnöke által alapított, a magyar állam 100%-os tulajdonában álló Statisztikai Elemző Központ Korlátolt Felelősségű Társaság bevonásával látja el.^[53]

5. Közhatalom és közigazgatás a hatályos jogi szabályozásban

[36] A hatályos magyar joganyagban számos alkalommal és többféle összetételben található meg a közhatalom kifejezés. *Magyarország Alaptörvényében* a közhatalom, illetve a közhatalom gyakorlása kifejezések több alkalommal is megjelennek. Az Alaptörvény kimondja, hogy a közhatalom forrása a nép,^[54] a pártok közhatalmat közvetlenül nem gyakorolhatnak,^[55] továbbá rögzíti mindenki jogát ahhoz, hogy bármely közhatalmat gyakorló szervhez egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon,^[56] valamint azt, hogy a helyi önkormányzatok – többek között – a helyi közhatalom gyakorlása érdekében működnek.^[57]

[37] Jogszabályainkban találunk további olyan fogalmakat, amelyekben valamilyen összetételben szerepel a közhatalom vagy azzal kapcsolatosak. Ilyen fogalmak, szóösszetételek például:

- közhatalmi feladat,^[58]
- közhatalmi tevékenység,^[59]
- a közhatalom gyakorlása,^[60]
- közhatalmat gyakorló személy,^[61]
- közhatalom gyakorlására jogosított személy,^[62]
- közhatalmat gyakorló jogi személy,^[63]
- közhatalmat gyakorló szerv,^[64]
- az állam közhatalmat gyakorló szervei,^[65]
- közhatalmi feladatot ellátó vagy szolgáltatást teljesítő személy,^[66]
- a közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti tevékenység gyakorlása,^[67]
- közhatalmi, irányítási, ellenőrzési és felügyeleti hatáskör-gyakorlás,^[68]
- közhatalom gyakorlásával okozott kár,^[69]
- közhatalom gyakorlásával kapcsolatos kártérítés, illetve sérelemdíj,^[70]
- a vádemelés közhatalmi jogköre,^[71]
- a közhatalmi bevételek.^[72]

[38] Az eddig felsorolt esetekben a közhatalom fogalmával operáló jogszabály egyetlen esetben sem definiálja azt, hogy mit jelent a közhatalom. Ugyanakkor, ha a közhatalom fogalmának nem is, de a közhatalmi tevékenység fogalmának meghatározása két pénzügyi jogi tárgyú jogszabályban mégiscsak megtalálható. Az *általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény* 7. § (2) bekezdése szerint:

Közhatalmi tevékenység különösen a jogszabályalkotási, az igazságszolgáltatási, az ügyészi, a védelmi, a rendvédelmi, a külügyi és igazságügyi igazgatási, a közigazgatási jogalkalmazói, a hatósági ellenőrzési és pénzügyi ellenőrzési, a törvényességi felügyeleti és ellenőrzési, az államháztartási, európai uniós és egyéb nemzetközi támogatás elosztásáról való döntési tevékenység.

[39] A felsorolás nem teljes körű, valamint kiegészül ugyanezen törvény 2. számú mellékletével, amely meghatározza, hogy mely tevékenységek nem minősülnek közhatalmi tevékenységnek (negatív definíció). A 2007. évi CXXVII. törvény 2. számú melléklete szerint közhatalmi tevékenységnek nem minősülő tevékenységek:

1. Telekommunikációs szolgáltatások nyújtása
2. Víz-, gáz-, villamos energia- és hőellátás
3. Termék fuvarozása
4. Vízi és légi kikötői szolgáltatások nyújtása
5. Személy szállítása
6. Értékesítési célra előállított új termék értékesítése
7. Mezőgazdasági termékekkel kapcsolatos olyan intervenciók tevékenység, amelyet az e termékek

- közös piaci szabályozásáról szóló rendeletek alapján végeznek
8. Kereskedelmi jellegű kiállítások, vásárok és bemutatók szervezése és rendezése
 9. Raktározási szolgáltatások nyújtása
 10. Kereskedelmi jellegű hirdetési- és reklámszolgáltatások nyújtása
 11. Utazás szervezése
 12. Munkahelyi és egyéb vendéglátás
 13. Rádiós és audiovizuális médiaszolgáltatások keretében végzett kereskedelmi jellegű tevékenység

[40] Az uniós vámjog végrehajtásáról szóló 2017. évi CLII. törvény 148. § (2) bekezdése szerint

közhatalmi tevékenységnek minősül e § alkalmazásában különösen a jogszabályalkotási, az igazságszolgáltatási, az ügyészi, a védelmi, a rendvédelmi, a külügyi és igazságügyi igazgatási, a közigazgatási jogalkalmazói, a hatósági ellenőrzési és pénzügyi ellenőrzési, a törvényességi felügyeleti és ellenőrzési, az államháztartási, európai uniós és egyéb nemzetközi támogatás elosztásáról való döntési tevékenység.

[41] Tekintettel arra, hogy a közhatalom fogalma kizárólag e két törvény hatálya alá tartozó tárgykörben alkalmazható az adott, vagyis e két törvényben meghatározott tartalommal, összességében elmondható, hogy hatályos jogi szabályozásunk nem szolgál a közhatalom általánosan alkalmazható fogalmával, azt a jogalkalmazás során – az eljáró, közhatalmat gyakorló szervnek – kell megállapítania.



6. JEGYZETEK

[1] Max WEBER: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*, ford. ERDÉLYI Ágnes, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, ¹1987, 77.

[2] Lásd WEBER (1. j.) 77.

[3] TAKÁCS Albert: „A közigazgatás eszméje és fogalma” in TEMESI István (szerk.): *A közigazgatás funkciói és működése*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 2013, 12.

[4] Lásd WEBER (1. j.) 77.

[5] SZONTAGH Vilmos: *A közigazgatási jogtudomány tankönyve*, Debrecen, Debreceni Tudományegyetemi Nyomda, 1948, 6.

[6] *Encyclopédie des Citations*, Paris, Editions de Trévise, 1959, 43.

[7] Lásd TAKÁCS (3. j.) 12.

[8] TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*, Budapest, Szent István Társulat, 1997, 135–136.

[9] MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 39–42.

[10] Lásd TAKÁCS (3. j.) 17.

- [11] TOMCSÁNYI Móric: *A magyar közigazgatási jog alapintézményei*, Budapest, Tomcsányi Móric saját kiadás, 1926, 9–10.
- [12] Lásd SZONTAGH (5. j.) 40–41.
- [13] Lásd TAMÁS (8. j.) 228.
- [14] BERÉNYI Sándor – MARTONYI János – SZAMEL Lajos – SZATMÁRI Lajos: *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1971. 9.
- [15] Lásd BERÉNYI–MARTONYI–SZAMEL–SZATMÁRI (14. j.) 67.
- [16] MADARÁSZ Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai (kézirat)*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1992, 31.
- [17] Lásd MADARÁSZ (16. j.) 70.
- [18] Lásd MAGYARY (9. j.) 39.
- [19] Lásd TAMÁS (8. j.) 225–226.
- [20] Lásd BERÉNYI–MARTONYI–SZAMEL–SZATMÁRI (14. j.) 155.
- [21] Lásd MAGYARY (9. j.) 50.
- [22] Lásd MAGYARY (9. j.) 525.
- [23] *Az egyes közhatalmi feladatokat ellátó, valamint közvagyonnal gazdálkodó tisztségeket betöltő személyek összeférhetetlenségéről és vagyonnyilatkozat-tételi kötelezettségéről szóló 2001. évi CII. törvény.*
- [24] *2021. évi XCII. törvény* 22. § (2) bekezdés: „jogszabály eltérő rendelkezése hiányában a névben nem szerepelhet a közhatalmi vagy közigazgatási szervek hivatalos, illetve a köznyelvben használt elnevezése.”
- [25] Lásd BERÉNYI–MARTONYI–SZAMEL–SZATMÁRI (14. j.) 155.
- [26] Hans KELSEN: *Tiszta jogtan*, ford. BIBÓ István, Budapest, ELTE Bibó István Szakkollégium, 1988, 39.
- [27] Lásd SZONTAGH (5. j.) 19.
- [28] Lásd TAMÁS (8. j.) 223.
- [29] Lásd TAMÁS (8. j.) 224.
- [30] Lásd KELSEN (26. j.) 61.
- [31] Jean WALINE: *Droit administratif*, Paris, Dalloz, ²²2008, 24.
- [32] Jacques CHEVALLIER: *Science administrative*, Paris, Presses Universitaires de France, ⁵2013, 578.
- [33] Lásd SZONTAGH (5. j.) 9 és 8.
- [34] Lásd SZONTAGH (5. j.) 63.
- [35] Lásd SZONTAGH (5. j.) 12.
- [36] Lásd BERÉNYI–MARTONYI–SZAMEL–SZATMÁRI (14. j.) 156.
- [37] Lásd SZONTAGH (5. j.) 86.
- [38] Lásd CHEVALLIER (32. j.) 546.
- [39] Lásd MAGYARY (9. j.) 39.
- [40] Lásd MADARÁSZ (16. j.) 31.
- [41] Lásd WALINE (31. j.) 25.
- [42] Lásd TAMÁS (8. j.) 224.

- [43] Lásd WALINE (31. j.) 26.
- [44] Lásd WALINE (31. j.) 657.
- [45] Lásd SZONTAGH (5. j.) 14.
- [46] Lásd SZONTAGH (5. j.) 76.
- [47] SZALAI Éva: „A közigazgatási jogviszonyok” in FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog Általános rész III.*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2013, 63.
- [48] Lásd SZALAI (47. j.) 64.
- [49] Lásd BERÉNYI–MARTONYI–SZAMEL–SZATMÁRI (14. j.) 30. 20. sz. lábjegyzet
- [50] Lásd BERÉNYI–MARTONYI–SZAMEL–SZATMÁRI (14. j.) 33.
- [51] Lásd BERÉNYI–MARTONYI–SZAMEL–SZATMÁRI (14. j.) 96.
- [52] *A fémkereskedelemről szóló 2013. évi CXL. törvény* 2. § (1) bekezdés 9. pont
- [53] *A hivatalos statisztikáról szóló 2016. évi CLV. törvény* 7. § (7) bekezdés.
- [54] *Magyarország Alaptörvénye* B cikk (3) bekezdés.
- [55] *Magyarország Alaptörvénye* VIII. cikk (3) bekezdés.
- [56] *Magyarország Alaptörvénye* XXV. cikk.
- [57]** *Magyarország Alaptörvénye* 31. cikk (1) bekezdés.
- [58] *2016. évi CLV. törvény a hivatalos statisztikáról* 7. § (7) bekezdés.
- [59] *2012. évi CCV. törvény a honvédek jogállásáról* 91. § (1) bekezdés, *2014. évi LXXV. törvény az európai területi társulásról* 3. § (1) bekezdés, *2017. évi CLII. törvény az uniós vámjog végrehajtásáról* 148. § (2) bekezdés.
- [60] *2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról* 5. § (6) bekezdés és *2013. évi CXL. törvény a fémkereskedelemről* 2. § (1) bekezdés 9. pont
- [61] *2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról* 14. § (2) bekezdés és 27. § (3) bekezdés
- [62] *2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról* 7. § (1) bekezdés.
- [63] *2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről* 2:51 § (2) bekezdés.
- [64] *2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról* 787. § (3) bekezdés.
- [65] *2017. évi XXVIII. törvény a nemzetközi magánjogról* 82. § b) pont és 84. § (2) bekezdés b) pont.
- [66] *2021. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről* 459. § (1) bekezdés 11. pont.
- [67] *2011. évi CXCVI. törvény a közszolgálati tisztviselőkről* 6. § 14. pont és 8. § (1) bekezdés és *2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról* 34. § (2) bekezdés.
- [68] *2011. évi CXIII. törvény a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről* 40. § (4) bekezdés, valamint *2019. évi CVII. törvény a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról* 101. § (2) és (3) bekezdés.
- [69] *2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről* 6:548. § (1) és (2) bekezdés.
- [70] *2016. évi CXXX. törvény a Polgári Perrendtartásról* 20. § (3) bekezdés ab) pont.
- [71] *2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről* 2. § (1) bekezdés.
- [72] *2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról* 6. § (3) bekezdés b) pont.