



Varga Zs. András*

A közigazgatási jogi norma és a közigazgatási jogi szankció

A közigazgatási jogi norma

Amikor a közigazgatási jogi normát vizsgáljuk, három fontos ismérvet szükséges figyelembe vennünk. Először is azt, hogy a közigazgatási jogi norma is norma, vagyis kiindulásként támaszkodnunk kell mindarra, amit általában a jogról és a jogi normáról gondolunk. Másodszor azt, hogy a közigazgatási jogi norma nyilvánvalóan rendelkezik azokkal a sajátosságokkal, amelyek a közigazgatási jogot megkülönböztetik a többi jogágtól, vagyis azt, hogy a közjog része, és érvényesítése alapvetően az állami közhatalom birtokában történik – ez nyilvánvalóan megjelenik a jogi norma sajátosságaiban is. Harmadszor pedig azt, hogy a közigazgatási jog három jól elkülöníthető szabályozási területre bontható, ezen belül is többféle szabálycsoporttal találkoztunk, ezek pedig eltérő szabályozási formákat, ennek megfelelően eltérő normaszervezetet igényelnek. E három szempont alapján tehát abból indulunk ki, hogy a közigazgatási jogi norma is *norma*, elvileg tehát rendelkezik mindazokkal a tulajdonságokkal, amelyeket a normákat vizsgálva ismerünk. A norma (az általunk alkalmazott, a magyar jogelmélet hagyományos megoldásától eltérő értelmezés szerint) *tényállásból* és *jogkövetkezményből* áll (ha pedig a jogkövetkezmény joghátrányt helyez kilátásba, akkor tényállásból és szankcióból).¹ Végül lényegesek a norma alapvető tulajdonságai is, így alkotmányossága, érvényessége és hatálya. Lássuk ezek után, hogy miben tér el a norma általános tulajdonságaitól a közigazgatási jogi norma!

Az első fontos megállapításunk az, hogy *nem létezik* tipikus közigazgatási jogi norma. Elsősorban a szabályozási területektől, másodsorban a szabályozás konkrét tárgyától függően eltérő szerkezetű normákkal találkozhatunk. A második fontos megállapításunk az, hogy a közigazgatási jogi normák konkrét megjelenési formáiban általában nem látszik a tényállás-jogkövetkezmény (vagy tényállásszankció-) szerkezet, de ilyennel minden norma rendelkezik. Ennek okát könnyedén beláthatjuk, ha figyelembe vesszük, hogy a közigazgatási jog alanyai,

* Egyetemi tanár (Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar).

¹ Jakab András: *A jogszabálytan főbb kérdéseiről*. Budapest, Unió, 2003. 36–42.



illetve címzettjei két következetesen elválasztott csoportba sorolhatók, mégpedig egyfelől a természetes személyekébe és a társadalom szervezeteibe mint jogalanyokéiba, másfelől a közigazgatási szervekbe mint a normák alkalmazására hivatott címzettekébe. Nyilvánvaló, hogy a két érintett kör eltérő szabályozást igényel.

Elsőként a normaszerkezet első elemét, a *tényállást* vizsgáljuk. A magyar közigazgatási jogi irodalom hagyományosan aszerint tesz különbséget az egyes normák között, hogy azok tartalmazzak-e hipotézist, ennek megfelelően beszél kondicionális (hipotetikus) vagy kategorikus normákról.² Ebben a megközelítésben a kondicionális (vagy hipotetikus) norma rendelkezik az absztrakt normaszerkezetből ismert tényállással (hipotézissel), a kategorikus norma ezzel szemben nem – az ilyen norma folyamatosan érvényesítendő magatartási szabályt tartalmaz. A magunk részéről ezt a különbségtételt nem fogadjuk el. Könnyen belátható ugyanis, hogy minden norma végső soron rendelkezik tényállással, még akkor is, ha ez a konkrét megjelenési formájában nem látszik. Az a szabály például, amely szerint „a közigazgatási hatóság eljárásban köteles döntést hozni” (vagyis amely a fenti különbségtétel szerint kategorikus lenne), nem nélkülözi a tényállást, egyszerűen átalakítható a valódi természete szerinti formára: „ha egy hatóság előtt eljárás indul, akkor a hatóságnak abban döntést kell hoznia.” A tényállás léte vagy nem léte tehát nem logikai, hanem csak nyelvtani (megjelenési) szempontból jelent különbséget. Fontos tehát rögzíteni álláspontunkat, amely szerint minden normának szükségszerűen van tényállása.³ Különbség tehát csak abban kereshető, hogy ez a tényállás kifejezett-e („látszik-e”), vagy rejtett. (Az érthetőség kedvéért megjegyezzük, hogy ez ugyanolyan helyzet, mint a nyelvtani alany és állítmány léte: minden tagolt mondatban van alany és állítmány, legfeljebb rejtett, azaz nem látszik.)

A normák között a tényállás szempontjából azonban valóban létezik különbség. Mégpedig attól függően, hogy a normák egyetlen tényállási elemet (feltételt) tartalmaznak-e (egyszerű tényállás), vagy többet is (összetett tényállás). Az összetett tényállásban a tényállási elemek (feltételek) egymás közötti viszonya szerint lehetnek egymás mellett érvényesülők (konjunktívák), vagylagosak (alternatívák), illetve egymást kizárók (diszjunktívák). Talán mondanunk sem kellene, hogy ugyanaz a norma nyelvtanilag mindhárom formában megfogalmazható. Konjunktív feltételt tartalmaz például a következő szabályozási forma: „aki a határ-

² A különbségtétel okairól lásd Peschka Vilmos: *A jogszabályok elmélete*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1979; lásd még: Horváth Dóra: Tilalmak a világvallásokban. *JURA*, 13. (2007), 1. 63–79.

³ Meg kell jegyeznünk, hogy ezt voltaképpen Peschka sem tagadja. Lásd ennek kifejtéséről: Horváth i. m. (2. lj.) 65.

időt elmulasztja, és mulasztását nem menti ki”. Vagylagos a „ha a határidőt elmulasztja, vagy távolmaradását nem menti ki” feltétel, és diszjunktív az „aki a határidőt elmulasztja, hacsak azt ki nem menti”.

Ezt követően a normákat a jogkövetkezményük szempontjából vizsgáljuk meg. Kiinduló lépésként még egyszer emlékeztetünk arra, hogy a jogkövetkezmény lehet *szankció* jellegű, vagy tartalmazhat *nem szankció* jellegű jogkövetkezményt. Ez a legfontosabb különbségtétel. Fontos rögzíteni tehát, hogy – miként tényállással is – jogkövetkezménnyel minden közigazgatási jogi norma rendelkezik. Ha alaposabban belegondolunk, ez nem is lehet másként. Mivel a norma definíciója szerint magatartási szabályt tartalmaz, logikailag szükségszerű, hogy valamilyen magatartási szabályt minden norma előírjon. Különbséget legfeljebb aszerint tehetünk, hogy az egyes normák között milyen eltérő jogkövetkezmény-formákkal találkozunk.

A hagyományos magyar közigazgatási jogi elmélet különbséget tesz a diszpozitív (vagy megengedő) és a kógens normák között aszerint, hogy ezek feltétlenül megkövetelik-e a jogkövetkezménynek megfelelő magatartást, vagy attól eltérést engednek. Ezt a különbségtételt nem tartjuk alkalmazhatónak a közigazgatási jogban. A valódi diszpozitív szabályokat a magánjogban találjuk, amelyben a jog előír ugyan valamilyen magatartást, attól a felek – szintén a jog engedélye alapján – egybehangzó akaratnyilvánítással eltérhetnek. A közigazgatási jogban ilyen legfeljebb elvétve találunk (például a közigazgatási szerződés esetében, amely lehetővé teszi, hogy az ügyfél olyan kötelmet vállaljon, amelyre egyébként nem lenne kötelezhető – persze láthatjuk, hogy ebben az esetben a közigazgatási jog a magánjogba nyúlik át). Sőt éppen a közigazgatási jogviszonyok aszimmetrikus jellege – az állami impérium jelenléte – miatt valódi diszpozitivitás nem is képzelhető el. (Ahol mégis megjelenik – és most anyagi jogi példát hozunk –, mint abban a közlekedési szabályban, amely szerint az elsőbbséggel rendelkező jármű elsőbbségi jogáról lemondhat, megint csak a mellérendeltségi helyzet a diszpozitivitás magyarázata.)

A közigazgatási jogi norma jellemzően *kógens*, ez következik az ilyen normák által szabályozott jogviszonyok természetéből. A közigazgatási jogi normákra jellemző jogkövetkezmények között persze lehet, és kell is különbséget tenni. Az első és legfontosabb osztályozási szempontot a jogkövetkezménybe foglalt rendelkezés tárgyát képező magatartás kínálja. Ennek megfelelően a jogkövetkezmény a tárgya szerint lehet:

- előíró (parancsoló), azaz imperatív – ez valamilyen magatartás kötelező tanúsítását írja elő (természetesen a tényállásnak megfelelő körülmények között);
- megengedő (engedélyező) – ilyen esetben a norma valamilyen magatartás tanúsításához „járul hozzá”, vagyis teszi azt jogszerűvé;

- tiltó – amikor a norma egy magatartás tanúsítását (a megengedővel ellentétesen) nem teszi lehetővé, azaz jogszerűtlenné minősíti;
- szankcionáló – amely esetben a norma valamely magatartás tanúsítását joghátránnyal fenyegeti.

A fenti jogkövetkezmény-típusok alkalmazása természetesen attól függ, hogy mi a norma tartalma, milyen közigazgatási jogi tárgykört szabályoz (lásd a korábban írtakat). Ezek közül részletesebb tárgyalást a szankcionáló norma igényel. Mindenekelőtt fontos kiemelni, hogy attól, hogy egy norma jogkövetkezménye nem szankció jellegű, az adott norma még nem feltétlenül nélküli teljesen a szankciót, mert az gyakran egy másik önálló normában jelenik meg. Szükségesnek tartjuk ezt egy példával szemléltetni. Önálló norma az, amely előírja, hogy ha valaki építkezni akar, akkor köteles ehhez engedélyt kérni a hatóságtól (tényállás: ha építkezni akar; jogkövetkezmény: akkor kérjen engedélyt). Szintén önálló norma az is, amely az engedély nélküli építkezés esetére helyez kilátásba joghátrányt (tényállás: ha valaki engedély nélkül épített; szankció jellegű jogkövetkezmény: akkor az építményt le kell bontania).

Ha a normák alanyainak és címzettjeinek két csoportját megnézzük, világossá válik, hogy a közigazgatási szervekhez címzett normának nincs feltétlenül szüksége saját szankcióra. A norma ignorálása ugyanis jogállami keretek között nem elfogadható „alternatíva” a teljesítéssel szemben. Ha pedig egy ilyen norma nem teljesül, akkor az nem egy klasszikus szankciót, hanem politikai, alkotmányjogi vagy fegyelmi, esetleg polgári jogi kárfelelősségi jogkövetkezményt von maga után. Következésképpen a közigazgatási jogban gyakori az olyan norma, amelynek jogkövetkezménye nem szankció jellegű. Egészen más a helyzet azokkal a normákkal, amelyek a „külső” szereplők magatartását kívánják befolyásolni. Ezek a szankció fenyegetése nélkül nem feltétlenül érvényesülnek, esetükben tehát sokkal jellemzőbb az olyan norma, amely hátrányos jogkövetkezményt helyez kilátásba, vagyis amelynek jogkövetkezménye szankció jellegű. Aszerint tehát, hogy rendelkeznek-e szankcióval, és ha igen, milyen formában, a közigazgatási jog normáit az alábbiak szerint osztályozhatjuk.

Az első csoportba azok a normák tartoznak, amelyek jogkövetkezménye (legalábbis a közigazgatási jogon belül) *nem szankció* jellegű. Ilyenek a közigazgatási szervekhez címzett normák közül a szervezeti, az alaki normák közül egyes (külső) eljárási szabályok, a belső eljárás szabályai és az ügyviteli szabályok, az anyagi jogi szabályok közül pedig a hatáskört megállapító és a feladat kijelölő normák. Szintén nem szankció jellegű a külső jogalanyokra vonatkozó szabályok közül az alanyi jogot megállapító normák jogkövetkezménye.

A következő csoport normái azok, amelyek esetén csak a normaszervezetben nem lelünk nevesített szankció jellegű jogkövetkezményt, de amelyek figyelmen kívül hagyása a *jogselekmény érvénytelenségét* (a közigazgatási jog kizárólagos érvénytelenségi kategóriája szerinti semmisségét) vonja maga után mint általános szankciót. Az érvénytelenség értelemszerűen szankció jellegű, ezeknek a normáknak tehát logikailag van szankciója, ám az nem jelenik meg ilyenként a norma nyelvtani szerkezetében, és önálló normában sem. Ez jellemző az alaki jogi normák közé tartozó (külső) eljárási szabályokra, valamint az ügyrendi szabályokra.

A harmadik csoportba azokat a normákat soroljuk, amelyek nemcsak logikailag, hanem nyelvtanilag is tartalmaznak szankciót, ám a szankció nem a figyelmen kívül hagyott, hanem *önálló normában* jelenik meg. A közigazgatási anyagi jogban – feltéve, hogy egy normának egyáltalán van szankciója – ez a leggyakoribb szabályozási forma, vagyis ez jellemző a kötelezettséget megállapító és még inkább a szankcionáló normákra. Ez utóbbiak csak utalnak más normákra („aki az e fejezetben foglalt szabályokat megszegi”), és saját tényállást látszólag nem tartalmaznak. Úgy tűnik tehát, hogy egyetlen szerkezeti elemük a szankció. Könnyen elvégezhetjük azonban azt a logikai műveletet, amelynek eredményeként a rejtett tényállásba behelyettesítjük azokat a normákat, amelyek a kötelezettségeket tartalmazzák, és máris beláthatjuk, hogy vagy saját, vagy más normában megjelenő tényállásnak feltétlenül lennie kell – tényállás nélkül nincs norma.

Végül a negyedik csoport normái esetében a szankció *kifejezett*. Ez viszonylag ritkán fordul elő, akkor is az anyagi jog tiltó szabályai között, ezen belül leggyakrabban a bírságható magatartások szabályainak körében.

A félreértések elkerülése végett felhívjuk a figyelmet arra, hogy a második, a harmadik és a negyedik csoport normái rendelkeznek szankcióval, csak azok nem feltétlenül egyetlen, a tényállást és a szankcionáló jogkövetkezményt is tartalmazó normában találhatók. A jogkövetkezményeket – ideértve a szankciót is – lehetséges a kötöttségük szerint is csoportosítani. Így a jogkövetkezmények lehetnek a norma tényállásában írtak megvalósulása esetén *mindenképpen alkalmazandók* (ezek lennének az általában félreértett kategorikus normák), illetve az alkalmazás tekintetében *mérlegelést tűrők*. Ez utóbbi normák jellemzően a „-hat”, „-het” típusú megfogalmazást tartalmazzák, más esetekben bizonyos körülmények között, esetleg bizonyos jogszabályok eltérő rendelkezése esetén teszik lehetővé a norma figyelmen kívül hagyását. Talán mondanunk sem kell, hogy ezek leggyakrabban az anyagi jog (külső) jogalanyokra vonatkozó szabályai, illetve az alaki jog (külső) eljárási szabályai között fordulnak elő. A mérlegelés ugyanakkor nem lehet korlátlan, mivel a teljesen diszkrecionális (szabad belátás szerint alkalmazandó) jogkövetkezmény (különösen a szankció) alkalmazását

a jogállami közigazgatási jog nem tűri, ugyanis a jogalanyoknak előzetesen tudniuk kell (a *nulla poena sine lege* elv analógiájára), hogy a közhatalommal való találkozásuk (még inkább szembeszegülésük) esetén milyen jogkövetkezmény (netán joghátrány) fenyegeti őket.

Végül a jogkövetkezmények egyes fajtái között abból a szempontból is különbség tehető, hogy az kizárólagos (határozott), vagy részben, illetve egészében határozatlan. Miként a diszkréciós jogkövetkezménynél láttuk, a jogállami közigazgatási jog keretei között az abszolút határozatlan jogkövetkezmény („tegyen, ahogy jónak látja!”) kizárt, lehetőség van azonban alternatív jogkövetkezményre (például az engedély nélkül épült építményt le kell bontani, vagy fennmaradási engedélyt kell kérni rá), illetve relatíve tól–ig jellegű jogkövetkezmény (különösen szankció) alkalmazására.

A leírás alapján hosszan lehetne sorolni a normaszervezetek egyes elemei és a szabályozás területei közötti összefüggéseket. Most azonban a két legfontosabbat emeljük ki. Egyrészt azt, hogy a közigazgatási szervekhez címzett normák jellemzően (bár nem kivétel nélkül) rejtett tényállásúak, és nem szankció jellegű jogkövetkezményt tartalmaznak, másrészt azt, hogy szankció csak kifejezett tényállású norma-hoz társulhat, vagyis nincs olyan szankció, amely önmagában, az alkalmazása pontos feltételeinek ismerete nélkül előírható volna.⁴ Következik ez a szankció természetéből, az ugyanis mindig a jogszabály előírásával való szembehelyezkedés következménye.

Szabályozási módok a közigazgatási jogban

Már a közigazgatási jogi normák szerkezetének vizsgálata során – közelebbről: a komplex tényállású normák egyes fajtáira adott példánál – láthattuk, hogy ugyanazt az eredményt eltérő normaszervezetekkel is el lehet érni. Ez a megállapítás nemcsak a norma szerkezetére, hanem a szabályozás nagyobb összefüggéseire is igaz: a közigazgatási jogban ugyanaz az eredmény többféle szabályozási móddal is elérhető. Mire gondolunk? Arra tudniillik, hogy a jog kétféle szabályból épül fel, nevezetesen: az általános magatartási szabályokból (vagy normákból) és a konkrét magatartási szabályokból. Ebből a csoportosításból ered a közigazgatási jog kétféle szabályozási módja: a kizárólag általános magatartási szabályozás, illetve az általános magatartási szabályok konkrét szabályokra való transzformálását igénylő mód. Egyszerűbben fogalmazva: a kétféle szabályozási mód aszerint választható el egymástól, hogy az általános magatartási szabályt

⁴ Madarász Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1990. 221.

a jogalkotó „magától” hagyja-e érvényesülni, vagy megköveteli annak előírt formában történő érvényesítését.

A kétféle szabályozási mód tehát a normák érvényesülésének módjától függ: egyes normák önmaguktól érvényesülnek (vagy legalábbis ezt feltételezzük), míg másokat a jogalkalmazás útján konkretizálni, azaz érvényesíteni kell. Ennek megfelelően az egyik szabályozási módot közvetlenül vagy *ex lege* érvényesülőnek, a másikat a jogalkalmazás útján érvényesítendőnek nevezzük. Természetesen elképzelhető a kétféle szabályozási mód kombinálása is – ebben az esetben a jogalkalmazásos érvényesítés abban az esetben jellemző, ha az önkéntes jogkövetés valamilyen okból elmarad.

Az *ex lege* szabályozási mód lényege az, hogy a jogszabálynak közvetlenül, jogalkalmazói közreműködés nélkül kell kiváltania a kívánt joghatást, befolylásolnia a jogalanyok magatartását. Bármennyire furcsának tűnik ez első pillantásra, az *ex lege* szabályozás nem ritka. Hagyományosan a közúti közlekedés szabályait szokták erre példaként említeni, és nem is ok nélkül. A közlekedési szabályok – így a jobbra tartás, az elsőbbségi és előzési szabályok, a sebességhatárolás, a közlekedési lámpa forgalomszabályozó színei – anélkül segítik elő (szerencsés esetben) a balesetmentes és gyors közlekedést, hogy a szabályokat a jogalanyokra valaki „konkretizálná”. Zömmel ugyanilyenek az adóbevallási szabályok is: az egyes adótörvények előírják, hogy kinek, milyen tevékenység után, melyik adót, mikor kell bevallania és megfizetnie, az adóhatóság pedig csak utólag ellenőrzi ennek megtörténtét – ez a különbség az önadózás és az adókövetés között (ezen részben változtatott a legújabb adóhatósági gyakorlat, amely alapján a hatóság elkészíti az szja-bevallási „ajánlatát”).

Az *ex lege* szabályozás esetén tehát a normák önkéntes jogkövetés eredményeként érvényesülnek. Ez a szabályozási mód nyilvánvalóan összefügg a közigazgatási jog egyes szabályozási területeivel és azok jellemző normaszervezetével is. A szervezeti és az alaki szabályok szabályozási módja szinte kivétel nélkül *ex lege* – a közigazgatási szervek anélkül hajtják végre azokat, hogy ennek érdekében egy másik szervnek külön intézkednie kellene. Ugyanez igaz a közigazgatási szervekhez címzett anyagi jogi szabályokra is. Amint a példákból láthattuk, a külső jogalanyokra vonatkozó anyagi jogi szabályok esetén sem ritka ez a megoldás. Persze mindez nem jelenti azt, hogy az *ex lege* szabályozás esetén ne lenne szükség szankcióra. Sőt! Az *ex lege* szabályozás akkor hatékony, ha az önkéntes jogkövetés elmulasztása esetére a jogalkotó – immár jogalkalmazás útján érvényesítendő – szankciót ír elő.

Az *ex lege* szabályozás jellemző módjait az alábbiak szerint csoportosíthatjuk.

Megengedő szabályozást tipikusan az alanyi jogot biztosító anyagi jogi szabályok esetén tapasztalhatunk. Erre jellemzően azért van szükség, mert a jogalanyok egymás közötti viszonyaiban nem mindig dönthető el természetes módon,

hogyan a jogok ütközése esetén mi a teendő. Ha már eddig a közlekedésből hoztuk a legtöbb példát, most is egy ilyenről szemléltetjük állításunkat: a közlekedési szabályok és jelzések pontosan rendezik, hogy két vagy több közút kereszteződésében melyik jármű élvez elsőbbséget. Jogszabály megengedő rendelkezése nélkül az elsőbbségi helyzetben lévő jármű nem mondhatna le szabályszerűen erről a helyzetéről, hanem azzal élnie kellene. Megengedő szabályozás esetén természetesen nem jellemző a szankció.

A *tiltó* szabályozás éppen az ellenkezője a megengedőnek. Alkalmazása esetén a jogalany nem tevéssé, azaz cselekvéstől való tartózkodásra kötelezett. Tiltó szabályozás mellett szinte szükségszerűen léteznie kell szankciónak is, valamint olyan hatásköri és feladat kijelölő, továbbá (külső) eljárási szabályokat feltételez, amelyek lehetővé teszik a tilalmat önként (*ex lege*) nem teljesítő jogalany elleni fellépést.

Az *előíró* szabályozás logikailag a megengedő és a tiltó szabályozás között helyezkedik el: tevéssé (cselekvésre) vonatkozik (szemben a tilalommal), de a cselekvés meghatározott formáját és ráadásul annak tényleges végrehajtását követeli meg. Az előíró szabályok tényleges érvényesülése ugyanazokat az egyéb szabályokat igényli, mint a tiltó szabályozás.

Végül a megengedő, a tiltó és az előíró szabályozás egyfajta kombinációja a *korlátozó* szabályozás, amely lényegében megengedő szabály, de attól annyiban tér el, hogy a jogalany tevékenységét feltételekhez köti, azaz korlátozza. Ez a feltétel igen sokféle lehet, vonatkozhat a magatartás alanyára (szeszest italt csak nagykorú személy vásárolhat), tárgyára (a példa azonos az előzővel), módjára (sötétben közlekedni csak kivilágított járművel szabad), idejére (a példa azonos az előzővel). A korlátozó szabályozás egyik változatának tekinthető a *kivételt meghatározó* (*privilegizáló*) szabályozási mód, amely szintén feltételt határoz meg, mégpedig azt, amelynek fennállása esetén a tilalom vagy az előírás nem érvényesül.

Még egyszer felhívjuk a figyelmet arra, hogy a jogalanyok befolyásolni kívánt magatartása többféle szabályozási mód mellett is elérhető. A szabályozás másik fő típusa – az *ex lege* szabályozáshoz képest – a norma érvényesülését jogalkalmazás útján biztosító mód. Ennek alkalmazása esetén a norma önkéntes jogkövetés útján való érvényesülése eleve kizárt, ahhoz elengedhetetlen jellemzően egy közigazgatási szerv közreműködése. Ebben az esetben tehát a közigazgatási szerv cselekvésére (aktusára) és ennek megfelelően alaki (elsősorban eljárásjogi) szabályokra is szükség van. A három fő típusa persze azonos az *ex lege* szabályozásnál felsoroltakkal: lehet megengedő, tiltó vagy korlátozó (feltételt meghatározó). Leggyakoribb előfordulása az engedélyköteles tevékenységek (hatósági engedélyezés), a jogsértések következményeinek meghatározása (szankcionálás), az igazolás, illetve a nyilvántartásba vétel szabályai között keresendő.

A közigazgatási jogi felelősség és szankció

A fentiekben beszéltünk már a szankcióról – mint a közigazgatási jogi norma egyik jogkövetkezményéről –, illetve arról, hogy a szankció nem feltétlenül jellemzi a közigazgatási jog normáit. Most a szankcióról abból a szempontból kell szólnunk, amit a közigazgatás és a közigazgatási jog definíciójában nyomatékosítottunk: hogy tudniillik a közigazgatás feltételezi az állami közhatalmat, a közigazgatási jog az állami közhatalom (impérium) birtokában befolyásolja a többi jogalany viselkedését. Azt mondhatjuk tehát, hogy a közigazgatási jog feltételezi a szankciót. Ez az állítás még akkor is igaz, ha – amint láttuk – nem minden közigazgatási jogi norma tartalmaz szankciót. Ez a központi szerep követeli meg, hogy pontokba szedve összefoglaljuk, és néhány ismervvel kiegészítsük mindazt, amit a szankcióról eddig írtunk.

Mindenekelőtt tisztáznunk kell a közigazgatási felelősség jogi természetét. A jogi felelősség általában vagy szubjektív, vagy objektív jellegű. Szubjektív felelősség esetén a normában foglalt előírás vagy tilalom megsértése önmagában nem elegendő a jogkövetkezmény (szankció) alkalmazásához, hanem vizsgálni kell az érintett jogalany saját magatartásához fűződő tudati viszonyát. Ilyen a büntetőjogi és a polgári jogi felelősség. Büntetőjogi felelősség megállapítására nem kerülhet sor a szubjektív elem, vagyis a bűnösség (szándékosság vagy gondatlanság) hiányában. Polgári jogi felelősség szintén nem állapítható meg vétkesség (felróhatóság, vagyis szándékosság vagy súlyos gondatlanság) hiányában. Ezzel szemben a közigazgatási felelősség jellemzően objektív természetű, azaz a normasértés önmagában elegendő a szankció alkalmazásához, függetlenül attól, hogy az érintett jogalanynak mi volt a pszichikus viszonya ehhez (oka, célja, szándéka, gondossága). Kivétel ez alól a szabálysértési jog, de az vegyes jogági: anyagi jogi értelemben a büntetőjoghoz áll közelebb, eljárásjogi értelemben a közigazgatási joghoz sorolható.⁵ Ennek megfelelően a közigazgatási jogi szankciók is igazodnak az objektív felelősséghez:

- A szankció a közigazgatási jogban (is) mindig joghátrány jellegű.
- A közigazgatási jogi szankció léte a norma alanyától, illetve címzettjétől függ. A közigazgatási szervekre vonatkozó normák jellemzően nem tartalmaznak szankciót, mivel ezek megszegése esetén a jogkövetkezmény nem a közigazgatási jog alkalmazása során, hanem azon kívül – politikai, közjogi, munkajogi vagy polgári jogi jogkövetkezmények alkalmazásával – következik be. Néhány példa erre: a köztársasági elnök törvény-

⁵ Lásd bővebben Gerencsér Balázs – Seereiner Imre: *Közigazgatási szankciótan tansegédlet a PPKE JÁK hallgatói számára*. <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12549/file/szankciotan-jegyzet.FIN.pdf>

sértése esetén az Országgyűlés kezdeményezésére az Alkotmánybíróság jár el közvetlenül az Alaptörvény alapján; a szervezetalakítást előíró jogszabály figyelmen kívül hagyását a címzetten (a kormányon vagy tagján) szintén közvetlenül az Alaptörvény alapján lehet számonkérni (bizottságban, interpelláció vagy kérdés útján); a közigazgatási szervek nevében eljáró személyek jogsértő magatartása esetén fegyelmi eljárást, illetve polgári jogi kártérítést lehet alkalmazni, kirívó esetben pedig büntetőeljárás folytatható velük szemben.

- A norma alanyától, illetve címzettjétől nem függetlenül, a közigazgatási jog egyes szabályozási területei, illetve ezen belül egyes szabályok nem igényelnek szankciót. Így a szervezeti és az alaki normák, valamint az anyagi normák közül a hatásköri és a feladatkielölő szabályok esetén nincs szükség arra, hogy a norma érvényesülését szankció garantálja.
- A szankció alkalmazásának feltétele a jogellenesség, vagyis valamilyen szabály tudatos megsértése, illetve figyelmen kívül hagyása (ignorálása). Ez a feltétel következik abból is, hogy a közigazgatási jogban a szankciót mint joghátrányt értelmeztük. Értelemszerű, hogy a nem jogellenes magatartás joghátrányt nem vonhat maga után.
- Az alaki szabályok közül az eljárási normák (általános) szankciója az érvénytelenség, vagyis az alaki normák megszegésével létrejött aktus érvénytelen, pontosabban más közigazgatási szerv vagy bíróság által érvénytelenítendő (megsemmisítendő). Ebben az esetben tehát a szankciót végső soron az jelenti, hogy az aktus nem váltja ki a kívánt joghatást. Érvénytelenséget válthat ki valamely határidő elmulasztása is (jogvesztés, a magyarázatát lásd alább).
- Az anyagi jogi jogosító szabályok esetén a szankció *expressis verbis* nem értelmezhető. Elképzelhető – és a gyakorlatban sem ritka – az a megoldás, amely esetén a jogosítás korlátozott, mégpedig időben, vagyis a jogosult a magatartást csak valamilyen időtartamon belül tanúsíthatja. Ennek az időtartamnak az elteltével a jogosultság elenyészik, vagyis az időbeli határ túllépése jogvesztéssel jár. Ez a jogvesztés végső soron szankció jellegű.
- Az anyagi jogi kötelező és a tiltó szabályok feltétlenül igénylik a szankció létét. A szankció ezekben az esetekben a közigazgatási szerv által alkalmazott joghátrány.
- A szankció a tartalma szerint tehát lehet önmagától beálló (jogvesztő) vagy alkalmazott joghátrány.
- A szankció mint joghátrány lehet kriminális jellegű materiális büntetés (leggyakrabban bírság) vagy valamilyen kikényszeríthető tevékenységre irányuló.

- A szankció a közigazgatási jogban végső soron kényszerítés útján is érvényesíthető.
- A kényszerítés a szankció tartalmától függően lehet vagyoni vagy természetes (fizikai) jellegű is.

A közigazgatási jogi felelősség viszonya más jogági felelősséghez

Jelentős kérdés, hogy a közigazgatási jogi felelősség (és a vele járó szankcióalkalmazás) hogyan viszonyul más jogági szankcióhoz. A hagyományos felfogás szerint a büntetőjogi és a szabálysértési szankció együttes vagy egymást követő alkalmazása kizárja egymást (de ez az érintett anyagi jogi törvényekből is egyértelműen következik). Más esetben viszont a két- vagy többféle szankció alkalmazása megfér egymás mellett, ugyanis általában létezik az egyes jogágakra jellemző tényállási többletelem. Az újonnan felmerülő kérdést az objektív alapú közigazgatási bírságolás és a szabálysértés együttes alkalmazása vetette fel (amelyet az érintett jogszabályok általában szintén kizárnak), és hasonló a helyzet az objektív alapú közigazgatási bírságolás és a büntetőjogi szankció együttes alkalmazása esetén is. Utóbbi kollízióra nincs egyértelmű jogszabályi rendelkezés.

Az Alkotmánybíróság a 8/2017. (IV. 18.) AB határozatban egy konkrét kollízió esetén a következőképpen foglalt állást:

„[A]z állatok védelméről és kíméletéről szóló 1998. évi XXVIII. törvény 43. § (1) és (4) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből és XXVIII. cikk (6) bekezdéséből, a jogbiztonság elvéből, valamint a kétszeres eljárás alá vonás és büntetés tilalmából eredő alkotmányos követelmény, hogy ha állatkínzás vétsége vagy büntette miatt büntetőjogi felelősség megállapításának van helye, vagy a büntetőjogi felelősség kérdésében már jogerős marasztaló döntés született, akkor ugyanazon tényállás alapján indult állatvédelmi hatósági eljárásban, ugyanazon jogellenes cselekmény miatt állatvédelmi bírság kiszabására ugyanazon személlyel szemben nem kerülhet sor.”

Az Alkotmánybíróság által vizsgált konkrét ügyben ez a megállapítás elméletileg is helytálló, ugyanakkor fennáll az általánosítás veszélye, vagyis a büntetőjogi szubjektív alapú és a közigazgatási jogi objektív alapú felelősségen nyugvó kétféle szankció együttes alkalmazásának általános kizárása. Ezért szükségesnek tartjuk (a határozathoz fűzött párhuzamos indokolással megegyezően) az alábbiak rögzítését.

A kétszeres értékelés tilalmának értelmezése során figyelemmel kell lenni a közigazgatási jogi szankció abszolút és relatív célja közötti különbségre. A közigazgatási anyagi jog az állam által elvárt magatartást hordozza. A közigazgatási

szankció ennek a kötelezettségnek az objektív megsértéséhez fűzött jogkövetkezmény. Ez a közigazgatási szankció alkalmazásának abszolút célja. Önmagában ez megkülönbözteti a szubjektív (bűnösségi) alapú büntetőjogi jellegű szankcióktól, amelyek a büntetőjog és a szabálysértési jog sajátosságai. A közigazgatási szankció alkalmazása ezért általában nem függhet más jogági szankciótól. Nincs a közigazgatási jogi és a más jogági szankciók léte között kölcsönös feltételezettség: közigazgatási szankciót tartalmazó norma létezhet büntetőjogi tényállás nélkül, és fordítva. Természetesen vannak olyan esetek, amikor a közigazgatási jogi szankció kilátásba helyezésének van relatív célja is. Ez a relatív cél akkor merül fel, ha a közigazgatási jogi szankció mellett ugyanahhoz (vagy hasonló) tényálláshoz büntetőjogi vagy szabálysértési fenyegetettség is társul. Ilyenkor az objektív közigazgatási szankció relatív célja az, hogy előzetesen garantálja az anyagi szabály megsértésének jogkövetkezményét arra az esetre, ha a szubjektív (azaz bűnösségi) alapú büntető jellegű szankció bármilyen okból elmaradna. Ebben az esetben tehát a közigazgatási jogi felelősség tulajdonképpen megelőlegezett maradékfelelősség.

A közigazgatási jogi és a büntető jellegű felelősség különbségének belátása vezet a határozatban írt alkotmányos követelményhez: a szubjektív, erkölcsi elítélést hordozó, büntetett előélettel járó büntetés alkalmazása azonos törvényi tényállás esetén a *ne bis in idem* elv alapján magába olvasztja az objektív közigazgatási jogi szankciót. Ez viszont csak abban a kivételes esetben érvényesülhet (mint amilyen lehet akár a tárgybeli eset is), ha a büntetőszankció alkalmazására már ténylegesen sor került, és utána merül fel a közigazgatási jogi szankció alkalmazása. Ezért a határozat szerinti alkotmányos követelmény lényegében nem érvényesülhet a fordított esetben – márpedig ez a gyakoribb, és ha figyelembe vesszük, hogy a közigazgatási hatósági eljárás követelménye a gyorsaság és az egyszerűség, akkor a közigazgatási szankcióalkalmazás rendszerint megelőzi a büntetőeljárást. Az pedig, hogy a büntetőjogi felelősség felmerülése önmagában a közigazgatási jogi szankció alkalmazásának akadálya legyen, illetve a felmentő büntetőítélet kizárja a közigazgatási jogi felelősség megállapíthatóságát, a leírtak szerint a *ne bis in idem* elvből nem következik. A közigazgatási jogi szankció alkalmazása legfeljebb annyiban hathatna ki az ezt követően marasztalással befejezett büntető- vagy szabálysértési eljárásra, hogy a későbbi szankció nemének és mértékének megállapításánál figyelemmel lehetne lenni a korábban kiszabott közigazgatási jogi szankcióra. Ezt azonban sem jogszabály, sem az Alkotmánybíróság határozatában írt alkotmányos követelmény nem írja elő. Végül van egy harmadik eset, amikor jogszabály kifejezetten kizárja a közigazgatási jogi szankció és a szabálysértési (esetleg büntetőjogi) szankció egymást követő alkalmazását. Ezek az esetek nyilván nem igénylik az alkotmányos követelmény alkalmazását.

A fentiek alapján tehát a határozatban megfogalmazott alkotmányos követelmény csak arra az esetre vonatkozhat, ha a büntetőjogi büntetés jogerős kiszabása megelőzi a közigazgatási bírság kiszabását, és ha a közigazgatási szankció alkalmazása nem a közigazgatási anyagi jog törvényi tényállástöbbletére tekintettel történik. Az ennél szélesebb körű alkalmazása nem lenne összhangban az Alaptörvény XXVIII. cikk (6) bekezdésében írt *ne bis in idem* elvnek az R) cikk (3) bekezdésében előírt kötelező értelmezésével. Sem a XXVIII. cikk (6) bekezdése, sem a B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisági klauzula nem értelmezhető úgy, hogy megszűnjön az összhang a Nemzeti hitvallással. Márpedig a Nemzeti hitvallás szerint „a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése”. Az az értelmezés tehát, amely megalapozatlanul a közigazgatási anyagi jogi szabályok megsértésének szankció nélkül maradásához vezetne, nem a rendet, hanem a rendetlenséget, a szabályok következmények nélküli megsértésének lehetőségét szolgálná.⁶

⁶ 8/2017. (IV. 18.) AB határozat, párhuzamos indokolás [82]–[87].