

A hatósági tevékenység, a hatósági eljárás általános keretei és fogalma, a közigazgatási eljárási jog és az Ákr. rendszertani szerepe.

A közigazgatási eljárásjog hazai szabályozásának története.

Dr. habil. Boros Anita
egyetemi docens, intézetvezető



Az előadás felépítése

- I. A Közigazgatási eljárás c. tantárgy tantárgyi programja és követelményrendszere**
- II. A közigazgatási eljárás és eljárásjog fogalma**
- III. A közigazgatási eljárásjog kialakulása**
- IV. A közigazgatási eljárásjog forrásai**

I.

A Közigazgatási eljárás c. tantárgy tantárgyi programja és követelményrendszere

A tantárgy kódja:	KKJ6B19
A tantárgy kreditértéke:	4
Tárgyfelelős:	Dr. habil. Boros Anita, intézetvezető egyetemi docens
A tantárgy óraszám:	Nappali tagozaton heti 2 előadás és 4 gyakorlat; Levelező tagozaton félévente 30 óra
Előkövetelmény:	Közigazgatási funkciók és működés
A tárgy oktatói:	Dr. habil Boros Anita, Dr. Balogh-Békesi Nóra, dr. Pollák Kitti, dr. Iván Dániel, dr. Rothermel Erika, Hegyesi Zoltán, dr. Belányi Márta, dr. Laza Margó, dr. Vértesy László
A számonkérés módja:	Kollokvium

Követelmények:

Nappali tagozaton a szemináriumok látogatása: a vizsgára az a hallgató bocsátható, aki teljesítette az Intézet által a Tanmenet és tantárgyi követelmények c. dokumentumban meghatározott tartalmi követelményeket és igazolatlan hiányzása nem haladta meg a Tanulmányi és Vizsgaszabályzatban (a továbbiakban: TVSZ) meghatározott mértéket.

A félév során – szemináriumi csoportonként – a hallgatók **egy félévzáró zárthelyi dolgozatot írnak** a szemeszter utolsó előtti hetében.

A félév során minden hallgató köteles a gyakorlatvezető által részére egyénileg, illetve csoportosan meghatározott – a tantárggyal kapcsolatos – feladatok elvégzésére.

A félév végi aláírás feltétele nappali tagozaton megfelelt zárthelyi **dolgozat teljesítése**. Nem megfelelt zárthelyi dolgozat esetén lehetőség van javításra, ennek módját a szemináriumvezető határozza meg.

Levelező tagozaton a konzultációs foglalkozások látogatása.

Az Intézet **2019. május 2-án tanulmányi versenyt** szervez valamennyi tagozat számára, amelynek részletes feltételei az Intézet honlapján kerülnek közzétételre.

Kötelező irodalom:

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: **Ákr.**)

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1600150.TV>

A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: **Kp.**)

<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1700001.TV>

Boros Anita – Darák Péter (szerk.): Az általános közigazgatási rendtartás szabályairól. 2018. (II. hatályosított kiadás)

[https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/Az-altalanos-kozig-rendtartas-szabalyai_AKR%20\(1\).PDF](https://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/Az-altalanos-kozig-rendtartas-szabalyai_AKR%20(1).PDF)

A részletes tantárgyi program elérhető a Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Intézet honlapján az Intézet által oktatott tantárgyak menüpontban a Közigazgatási eljárás tantárgyhoz kapcsolódóan.

II.

A közigazgatási eljárás és eljárásjog fogalma

A közigazgatási eljárás nevéből is adódóan a közigazgatási jog egyik részterülete, mégpedig egy olyan általános területe, amely azt határozza meg, hogy a közigazgatásnak **miként kell eljárnia, mikor mit és hogyan kell vagy lehet tennie.**

Annak módját, hogy ezt miként teszi, **különböző szintű és jellegű jogszabályok és egyéb szabályozók** határozzák meg.

A közigazgatás tevékenységeinek döntő része valamilyen **jogalkalmazási tevékenység.**

Ezek közül a legjelentősebbek

- az olyan tevékenységek, amelyek valamilyen közfeladat megvalósítását szolgálják,
- az úgynevezett jogvédelmi célú jogalkalmazó tevékenységek.

A közigazgatási jogalkalmazás egyik sajátos válfaja az úgynevezett közigazgatási hatósági jogalkalmazói tevékenység, melyet az arra feljogosított közigazgatási hatóságok látnak el, a jogszabály által meghatározott eljárási szabályok alapján.

DE! nem minden közigazgatási szerv közigazgatási hatóság is egyben: léteznek olyan közigazgatási szervek, amelyek jogalkalmazók ugyan, de mégsem minősülnek hatóságnak. Ebből következően számos olyan eljárástípus ismeretes, amelyek nem minősülnek hatósági eljárásnak, noha közigazgatási szervek vagy valamilyen közfeladatot ellátó szervezet látja el őket.

Különbség tehető közigazgatási eljárás(jog) és közigazgatási hatósági eljárás(jog) között.

Ebben a kontextusban érdemes utalnunk a **közigazgatás külső és belső tevékenységére** is:

A közigazgatás **külső** tevékenysége során a közigazgatáson kívüli jogalanyok számára határoz meg jogokat és kötelezettségeket, míg a **belső** eljárási során befelé irányuló, a közigazgatási szervezeten belüli tevékenységekről van szó.

A külső eljárások csoportjába az alábbiakat soroljuk:

- a) a közigazgatási hatósági eljárások,
- b) az Ákr. hatálya alól kivett eljárások,
- c) kívülre irányuló, de nem hatóságok által eszközölt eljárások,
- d) kívülre irányuló, de nem is jogszabályok által szabályozott eljárások.

A belső eljárások csoportjába az alábbiakat soroljuk:

- a) a különböző szervezetek belső szabályozói által meghatározott eljárások,
- b) a különböző testületek eljárásai,
- c) a normaalkotási eljárások,
- d) a különböző közfeladatot ellátó szervezetek eljárásai,
- e) a közigazgatási szervek használatában, a közfeladatot ellátó szervezetek tulajdonában, álló dolgok feletti rendelkezés szabályai,
- f) egyesek ide sorolják a közigazgatási pereket is.

Az **eljárás** mindig eljárási cselekmények sorozata, amelyben különböző szereplők vesznek részt. Ezek között vannak ún. főszemélyek, akik nélkül nincs is eljárás (ők lesznek a hatóság, illetve az ügyfél) valamint lesznek egyéb résztvevők is (például a tanú, a hatósági tanú, a szakértő, a tolmács, a szemletárgy birtokosa és az ügyfél képviselője, akiket együtt az Ákr. is csak az eljárás egyéb résztvevőjének hív). Ezek között az eljárási résztvevők között úgynevezett **eljárási jogviszony** jön létre.


Az eljárási jogviszony az Ákr. hatálya alá tartozó ügyben, az ott meghatározott személyek között létrejövő, jogilag szabályozott eljárási természetű kapcsolat.

FONTOS! eljárási természetű jogviszonyról van szó, vagyis nem anyagi jogi jogviszonyról.

A jogviszony **tartalma** az eljárási cselekmény, vagy tevékenység, míg a közigazgatási hatósági jogviszony tárgya a hatósági ügy: a közigazgatási hatóságok közigazgatási ügyekben és azon belül is közigazgatási hatósági ügyekben járnak el.

Az Ákr. szerint a törvény alkalmazásában **ügy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.**

A közigazgatási jogban is beszélhetünk anyagi jogi és eljárási jogi szabályokról: az **eljárási, vagy más néven alaki jogi szabályok** az adott jogterületre vonatkozó **általános szabályok, vagyis az anyagi jogi normák** végrehajtására hivatottak.



A legtöbb területen ez a két szabályrendszer konzekvensen elkülönül egymástól, olyannyira, hogy általában külön-külön törvényben jelennek meg az alaki és az anyagi jogi szabályok. Ilyen például a polgári jog területén a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.), vagy a büntetőjog területén a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.).

A közigazgatási jogban azonban **nem beszélhetünk egy általános közigazgatási jogi kódexről.** (Ld. ehhez a tankönyvi példákat).

A közigazgatási eljárás a jogi hatás kiváltására alkalmas döntések, az aktusok előkészítésének, meghozatalának és érvényesítésének alaki rendje, vagyis az aktusok megalkotásának szabályozott folyamata az egyes közigazgatási szervek eljárásának rendje.

III.

A közigazgatási eljárásjog kialakulása

A hazai közigazgatási eljárásjog fejlődésének első kodifikációs mérföldkövei csak a büntető és a polgári eljárásjogi kodifikációk után jelentek meg a hazai jogtörténetben.

1869-ben elválasztásra került egymástól az igazságszolgáltatás és a közigazgatás, amelynek eredményeként a büntetőjogi igazságszolgáltatás a bíróságok feladatává vált, míg az **1879**-ben elfogadott kihágásokról szóló törvény szerinti a közigazgatási szervek jártak el.

1883-ban felállításra került a pénzügyi közigazgatási bíróság, amely átvette a korábban a pénzügyminiszterhez előterjesztett fellebbezések elbírálását.

1896-ban az 1896. évi XXVI. törvénnyel létrehozásra került a Közigazgatási Bíróság.

Az **1901. évi XX. törvénycikk** megszüntette az állami és a törvényhatósági (önkormányzati) határozatok jogorvoslati rendjének különbözőségét, meghatározta a kézbesítés szabályait és a jogorvoslatokat.

1907-ben felállításra került a Hatásköri Bíróság a különböző hatásköri összeütközések feloldására.

A közigazgatás rendezéséről szóló **1929. évi XXX. törvény** először mondta ki azt, hogy mindenkinek joga van jogorvoslattal élni, amennyiben az adott döntés jogát vagy jogos érdekét érintette.

1925-ben elfogadásra került az osztrák közigazgatási eljárási törvény.

Az 1920-as években hazánkban is egyre erőteljesebben jelentkezett az egységes közigazgatási eljárási törvény megalkotásának gondolata. A közigazgatás racionalizálásának kormányprogramja nevesítette is az eljárás egyszerűsítésének igényét, melynek keretében több közigazgatási eljárásjogi tervezet is született: **1937**-ben **Valló** József Közigazgatási eljárás, majd 1942-ben Törvénytervezet az általános közigazgatási rendtartásról címmel dolgozott ki javaslatot (ez az Ákr. megnevezésének is eredője). Valló mellett **Szitás** Jenő is készített 1939-ben egy hasonló javaslatot, ám végül egyik sem került elfogadásra.

A II. világháborút követően **1949**-ben megszüntetésre került a Közigazgatási Bíróság és a Hatásköri Bíróság és megkezdődött a tanácsigazgatási rendszer hierarchikus működése.

Az 1957. október 1-jén hatályba lépett az első magyar közigazgatási eljárási kódex, az **1957. évi IV. törvény**, amely az államigazgatási eljárás általános szabályai címet viselte. A továbbiakban ezt a törvényt **Et.** rövidítéssel jelöljük.

Az Et.-t sokszor módosította a jogalkotó, de a legjelentősebb az 1972-es és az 1981-es módosítás volt: 1972-ben az államigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó szabályok a Pp. XX. fejezetébe kerültek át. 1981-ben az Et.-t az **1981. évi I. törvény** módosította, és a módosításokkal egységes szerkezetbe foglalták a törvényt, így a kódexünket a továbbiakban **Áe.** rövidítéssel jelöljük.

A rendszerváltás után **1991-ben** sor került az Alkotmány módosítására, amelynek eredményeként általánossá vált a közigazgatási határozatok bírói felülvizsgálata.

1999-ben megkezdődött az Áe. és a közigazgatási eljárásjog akkori szabályrendszerének az átfogó felülvizsgálata és az 1052/1999. (V. 21.) Kormányhatározat már akként rendelkezett, hogy „felül kell vizsgálni az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt.” Ennek eredményeként **2005. november 1-jén** hatályba lépett a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló **2004. évi CXL. törvény**, a **Ket.**

A Ket. többször átfogó módosításon esett át. Ezek közül az alábbiakat érdemes kiemelniük: A 2008. évi CXI. törvényt, amelyet csak **Ket-Novellaként** emleget a szakirodalom.

(A további módosításokról Ld. a tankönyv I. fejezetét).

2018. január 1. napjától:

Ákr.

Kp.

2019. február 1. napjától:

a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény.

2020. január 1. napjától:

a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény.

IV.

A közigazgatási eljárásjog forrásai

A közigazgatási eljárásjog tekintetében számos jogszabály és jogszabálynak nem minősülő egyéb szabályozó határoz meg különböző előírásokat. Ezeknek alapvetően három nagy szegmensét különböztethetjük meg:

- **nemzetközi (jogi),**
- **uniós (jogi), valamint**
- **nemzeti, vagyis hazai forrásokat.**

A **nemzetközi jogban** viszonylag kevés közigazgatási eljárásjogi dokumentum található. Ilyen(ek) például

- az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése felkérésére a Miniszteri Bizottság által 2007. június 20-án elfogadott, a **Jó közigazgatásról** szóló CM/rec(2007)7. számú ajánlás és függelék, amely számos közigazgatási eljárásjogi alapelvet határoz meg,
- egyes kétoldalú nemzetközi egyezmények,
- egyes transznacionális aktusokat szabályozó nemzetközi egyezmények, mint például a WTO 1994-es Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezményéhez csatolt, az állat- és növény-egészségügyi intézkedések alkalmazásáról szóló megállapodás.

A közigazgatási eljárásjog **uniós szabályozása** új irányokat vett az elmúlt időszakban: az Európai Parlament felismerte az uniós szintű közigazgatási eljárásjogi szabályozás megalkotásának szükségességét.

A primer jogforrások, azaz **az alapító szerződések** szintjén általában valamilyen hatáskör-telepítési szabállyal találkozunk, illetve a legtöbb eljárási rendelkezés a Bizottság, mint az uniós végrehajtás központi szervének a feladatköréből adódik, illetve számos eljárási szabály található az alapító szerződések szegmensében az egyes ágazati kérdéseket illetően, de általános eljárási kódexe vagy **az alapító szerződéseknek általános közigazgatási eljárásjogi része nincs.**

Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 298. cikkének (2) bekezdése szerint feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak. A 336. cikk alapján elfogadott szabályzat és alkalmazási feltételek tiszteletben tartásával az Európai Parlament és a Tanács – rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben – rendelkezéseket állapít meg ennek érdekében.

Az **Alapjogi Chartát** a Lisszaboni Szerződés kötelező erővel ruházta fel. A Charta 41. cikkének (1) bekezdése nevesíti a megfelelő ügyintézéshez való jogot, továbbá a Charta biztosítja a meghallgatáshoz való jogot és az iratokba való betekintés jogát, a közigazgatási szervek részére pedig indokolási kötelezettséget állapít meg, deklarálja az Unió intézményei és alkalmazottai által feladatuk teljesítése során okozott, szerződésszegésen kívüli károk megtérítéséhez való jogot.

A másodlagos, vagy **szekunder** jogforrások körében megkülönböztethetünk egyrészt általános közigazgatási eljárásjogi kérdéseket, másrészt speciális ágazati eljárásokat megfogalmazó uniós szabályokat meghatározó jogforrásokat.

Általános, minden EU-s intézményre és ágazatra vonatkozó uniós eljárásjogi jogforrás igen csekély számú, de ilyen találunk a nyelvhasználat, az adatvédelem és a dokumentumokhoz való hozzáférés témakörében. Az uniós ágazati jogszabályok már sokkal színesebb képet mutatnak.

Igen széles körű az Unió **soft law** területére sorolható jogforrási rendszere: a Helyes hivatali magatartás európai kódexe például a közigazgatási eljárási szempontból is meghatároz követendő alapelveket.

Az elmúlt időszak eseményeit tekintve kiemelendő, hogy az Európai Parlament 2013. január 15-én egy állásfoglalást bocsátott ki. A Parlament az állásfoglalásában megfogalmazta az Európai Bizottság számára azokat az ajánlásokat, amelyek a Parlament álláspontja szerint az Európai Unió közigazgatási eljárási jogának kialakításához szükségesek és egyben arra kérte a Bizottságot, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 225. cikke és 298. cikke alapján terjesszen elő egy, az európai közigazgatási eljárásról szóló jogszabállyal kapcsolatos rendeletre irányuló javaslatot, azonban a Bizottság jogszabálytervezete nem készült el, ezért a Parlament kidolgozta a saját tervezetét.

Végezetül a **nemzeti jogszabályok körében** az alábbiak emelendők ki:

az **Alaptörvény** számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely meghatározó a közigazgatási eljárásjog szempontjából. Ahogyan az Alaptörvény R) cikkének (1) bekezdése is kimondja, az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja és a közigazgatási eljárásjognak meg kell felelnie az Alaptörvény által támasztott alkotmányos követelményeknek, így különösen az alábbiaknak:

- a jogállamiság követelménye,
- a jogállamiság és jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák,
- a jogállamisághoz szorosan tapad az alapvető jogok védelme,
- az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és észszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Ugyanennek a cikknek a (2) bekezdése azt is kimondja, hogy mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére,
- az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése szerint ugyanis mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű határidőn belül bírálja el. Ugyanennek a cikknek (7) bekezdése azt is kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

Ahogy láttuk az Alaptörvény mellett a közigazgatási eljárás legfontosabb forrásai **törvényi szinten** kerültek meghatározásra.

A törvényi szintű jogforrások mellett számos **rendeleti** szintű jogforrás is tartalmaz eljárásjogi rendelkezéseket: ezek legtöbbször kormányrendeleti szintű szabályok, kisebb mértékben önkormányzati rendeletek.

Az Ákr. 139. §-a értelmében felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg:

- az eljárási költségek körére, a költségmentesség megállapítására, valamint az iratbetekintéssel összefüggő költségtérítés mértékére és a költségek megfizetésére;
- a közérdeken alapuló kényszerítő indok esetén az ügyben közreműködő szakhatóság kijelölésére vonatkozó szabályokat.

Miniszteri rendelet 2019. január 1-jétől nem állapíthat meg az Ákr.-hez képest kiegészítő eljárási rendelkezéseket, azonban az Ákr. 140. §-a akként rendelkezik, hogy felhatalmazást kap az igazságügyért felelős miniszter, hogy rendeletben állapítsa meg például a közigazgatási hatósági eljárás során zár alá vett vagy lefoglalt dolgok tárolására és értékesítésére, valamint a hatósági letétre, az államháztartásért felelős miniszterrel egyetértésben a közigazgatási hatósági eljárásban közreműködő tolmácsok díjazására vonatkozó szabályokat.

Kiemelendők emellett a **bírósági és alkotmánybírósági határozatok** is, amelyek jelentős hatást gyakorolnak a hazai közigazgatási eljárásjogi szabályok értelmezésében.

A leírtak alapján tehát megállapítható, hogy

- az eljárás, valamilyen „cél (állapot) elérésére irányuló cselekvések egymást követő rendje”,
- közigazgatási eljárás: a közigazgatási szervek és a közigazgatási feladat ellátására hatáskörrel rendelkező szervek, szervezetek és a velük kapcsolatba kerülő személyek eljárási cselekményeinek összessége,
- a közigazgatási hatósági eljárás a közigazgatási hatóságok közigazgatási hatósági ügyek és a hatósági ellenőrzések intézése során, valamint a velük jogviszonyba kerülő ügyfelek és egyéb eljárási résztvevők, illetve az eljárásban közreműködők által kifejtett eljárási cselekményeinek az összessége;
- a közigazgatási hatósági eljárásjog azoknak a jogszabályoknak az összességét jelenti, amelyek a közigazgatási hatósági eljárásjogi jogviszony egyes elemeinek (alanya, tárgya, tartalma) a szabályait határozzák meg. Ahogyan láttuk a közigazgatási eljárásjog ennél tágabb fogalom: az magában foglal minden olyan szabályt, amely a különböző közigazgatási szervek és közigazgatási feladat ellátására felhatalmazott személyek eljárásának jellegzetességeit határozzák meg. A közigazgatási per(jog) a közigazgatási eljárásjog részének tekinthető, az közigazgatási tárgyú eljárásnak minősül.

KÖSZÖNÖM A MEGTISZTELŐ FIGYELMÜKET!

Boros.Anita@uni-nke.hu

