

A hatósági eljárás és eljárásjog fogalma és a kodifikáció hazai története

1

Eljárásfajták a közigazgatásban

Az eljárás és az eljárásjog definiálása

Magyary Zoltán:

Eljárás: valamely cél elérésére alkalmas cselekedetek megállapított sorrendje.

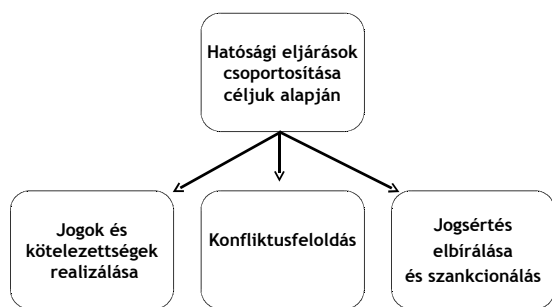
Eljárási jog: a közigazgatás és az emberek együttműködésének alaki szempontból való jogi szabályozása.

1975-ös államigazgatási jogi tankönyv:

Államigazgatási eljárás: az eljáró államigazgatási szerv és az eljárás más résztvevőinek kölcsönös tevékenységi kapcsolata a hatósági aktus keletkezésének és végrehajtásának folyamatában.

2

Hatósági eljárás típusok az általánosság szintjén



3

Hatósági eljárás típusok az általánosság szintjén

A közigazgatási per és a hatósági eljárás viszonya

- A közigazgatási perben, egy lefolytatott közigazgatási hatósági eljárás után, az abban meghozott döntés törvényessége felől döntenek.

- Tárgya a közigazgatási jog alkalmazása, de elsődleges célja a közigazgatási döntés jogszabály-szerűségének megítélése és ennek (bírószági) ítéletben való rögzítése.

- A perben a már meghozott közigazgatási döntés utólagos vizsgálata történik - retrospektív.

A közigazgatási per nem hatósági eljárás, ám a közigazgatási tárgyú eljárások egyikének fogható fel.

4

A hatósági eljárás meghatározása

- (1) Jogszabály felhatalmazása folytán,
- (2) hatóságként eljáró közigazgatási szervnek,
- (3) és az eljárás más alanyainak,
- (4) aktív közreműködésével, a közigazgatási szerven kívüli érintett jogalany,
- (5) ügyében megvalósuló,
- (6) jogilag szabályozott, olyan cselekvési rend,
- (7) mely egyedi közigazgatási ügy intézése során,
- (8) közigazgatási hatósági jogalkalmazás keretében,
- (9) az érintett jogalanyra nézve, jogi helyzetét megváltoztató, jogvitáját elbíráló vagy jogsértésre reagáló, közvetlen jogi hatást gyakorló,
- (10) egyedi aktus (rendelkezés) kibocsátása,
- (11) illetőleg érvényesítése,

érdekében jön létre.

5

Hatósági és nem hatósági eljárások csoportosítása

I. Hatósági eljárások

- jog vagy kötelezettség megállapítására (jogviszony létrehozására) irányuló eljárások
- jogvitát elbíráló eljárások
- felelősségre vonási (szankcionáló) eljárások
 - bírságolási eljárások
 - szabálysértési közigazgatási eljárások

II. Normaalkotási eljárások

- jogszabály-alkotási eljárás
- állami irányítás jogi eszköze megalkotására irányuló eljárás

6

Hatósági és nem hatósági eljárások csoportosítása

III. Közigazgatási szervezeten belüli eljárások

- az irányított szervek létrehozására, átszervezésére, vezetőjük kinevezésére irányuló eljárás
- az egymással alá-, fölé- vagy mellérendeltségi viszonyban álló közigazgatási szervek között, a tevékenység ellátásával összefüggő eljárások
- a közigazgatási szervvel munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló személyekkel kapcsolatos eljárások

IV. Intézményirányítás körébe tartozó eljárások

- pl. intézmény létrehozása, több intézmény összevonása, az intézmény tevékenységi körének megváltoztatása, az intézmény vezetőjének kinevezésére meg- bízása

7

Hatósági és nem hatósági eljárások csoportosítása

V. Gazdálkodó szervezet, alapítvány, közalapítvány vagy közhasznú társaság

- pl. létrehozás, vezetők megbízása, tevékenységük ellenőrzése

VI. Tulajdonosi jogok gyakorlása

- a közigazgatási szerv tulajdonában vagy kezelésében álló vagyontárgyak tekintetében

VII. Szerveken belüli, ügyviteli eljárás

VIII. Testületekben zajló, ügyrend szerinti eljárás

IX. Közigazgatási per

- hatósági határozat felülvizsgálata

8

A közigazgatási hatósági eljárásjog



Az eljárás szabályozottsága összefügg az Alaptörvény több rendelkezésével (heterogén joganyag):

- jogállami klauzula (Alaptörvény cikk (1) bek.)
- közigazgatási határozatok törvényességének bírósági felülvizsgálata (Alaptörvény 25. cikk (2) bek. b) pont)
- bírói úthoz való jog (XXVIII. cikk (7) bek.)

9

A közigazgatási hatósági eljárásjog

Azon

- (1) bármely formában kibocsátott vagy létrejött
- (2) érvényes magyar vagy európai uniós jogi normák összessége,
- (3) melyek az egyedi közhatalmi aktus kibocsátására irányuló,
- (4) hatósági jogalkalmazó eljárás egyes cselekményeit, e cselekmények egymáshoz és az eljárás céljához viszonyított rendjét,
- (5) a cselekvésben résztvevők jogait és kötelességeit,
- (6) valamint a közigazgatási döntés bíróságok általi felülvizsgálatának alapjait

szabályozzák.

10

A közigazgatási hatósági eljárás mai rendjének kialakulása Magyarországon

11

A Kiegészítéstől az 1901. évi XX. törvényig

- meghatározzák az önkormányzati és államigazgatási szervek viszonyát;
- a döntések felülvizsgálatának alapjai (panaszjog);
- közigazgatási bíraskodás (1896. évi XXVI. törvénycikk)
 - Közigazgatási Bíróság: központi, különálló, legfelsőbb;
 - önálló közigazgatási perrend;
- 1901. évi XX. törvény: kifejezetten a közigazgatási (külső) hatósági eljárást szabályozza
 - kézbesítési rend és jogorvoslati rendszer
- önkormányzati törvények: az 1870. évi XLII. és az 1886. évi XXI. törvénycikk;

12

A közigazgatás „rendezése” és a kodifikáció iránti igény

- 1929. évi XXX. törvény
 - a jogorvosláshoz való jog mint ügyféli jog;
 - „A közhivatalok és a közintézmények ügyrendjéről” szóló miniszterelnöki rendelet;
- 30-as és 40-es évek: kódexszerű szabályozás kialakítását célzó tervezetek: Valló József, Sztíz Jenő

13

Eljárásjog az Et. előtti években

- 1949: a Közigazgatási Bíróság és Hatásköri Bíróság megszüntetése.
- első tanács törvény (1950. évi I. törvény)
 - a területi és helyi közigazgatás szovjet típusú rendszere;
- második tanács törvény (1954. évi X. törvény)
 - a jogorvoslati rendszer rendezése - MTr.
- panasztörvény (1954. évi I. törvény)
 - korlátlan felülvizsgálat a hatósági eljárásban;

14

Et. (1957. évi IV. törvény)

Lefektette a magyar hatósági eljárásjog főbb alapelveit, melyek a mai szabályozásban is fellelhetők:

- kódexjelleg,
- a tárgyi hatály definícióját általános meghatározás tartalmazza,
- alapvetően az első fokú eljárást szabályozza,
- kétfokozatú eljárás,
- hatósági végrehajtás szabályai is,
- a tárgyi hatály „rugalmasan elsődleges” rendszere,
- a szabálysértésekre hatálya nem terjed ki,
- a jogorvoslati eszközök között hivatalbóli, kérelmre igénybe vehetőek is.

15

Áe. (1981. évi I. törvény)

Az Áe. tulajdonképp az Et. sajátos jogalkotás-technikai módosítása:

- A módosításra 1981-ben került sor; oka: elszaporodott különös eljárási szabályok.
- Több új jogintézmény szükséges; pl. a hatósági igazolvány, bizonyítvány, nyilvántartásvezetés; a hatósági ellenőrzés általános rendelkezései.
- Az Áe. a rendszerváltás után is több mint egy évtizedig használatos, sokáig fel sem merül egy átfogó rekodifikáció kérdése.
- A Kormány új eljárási kódex megalkotását irányozza elő 1999-ben.

16

Ket. (2004. évi CXL. törvény)

A Ket. megalkotásának indokai:

- (1) Az Áe. eredendő fogvatékosságai - pl. semmisségi okok szűk körre szorítása.
- (2) Az Áe. későbbi fogvatékosságai - a részleges módosítások következményei.
- (3) A közjogi (és politikai) rendszerváltás.
- (4) Az Európai Unióhoz való csatlakozás.

17

A Ket. megalkotásának főbb célkitűzései

- Az általános szabályozás elsődlegessé tétele.
- Az alapvető, garanciális jelentőségű rendelkezések „univerzális” érvényesülése.
- Az ügyfelek terheinek csökkentése és az ügyféli jogok garanciális szabályainak fejlesztésére.
- Az ügyintézési határidők csökkentése.
- Fokozni a jogorvoslati rendszer és végrehajtási eljárás hatékonyságát.
- Megteremteni az elektronikus ügyintézés jogi feltételeit.

Ebből összességében nagyon kevés valósult meg!

18

Az Ákr. megalkotásának okai

A Ket. nem tudott a hatósági eljárások kiérlelődött törvényi alapjává válni, mert:

- 10 év alatt szinte minden rendelkezése módosult, némelyik többször is,
- szövege egyre bővült, ugyanakkor
- a koherenciája meggyengült, (pl. törvénybe nem való ügyviteli jellegű előírások is kerültek bele), és végül
- valamiféle „ügyintézői kézikönyvvé” vált,
- ezzel párhuzamosan egyre több eljárás kikerült a Ket. hatálya alól, gyakorlattá vált az ún. „mögöttes” jogszabályként alkalmazása, ami megkérdőjelezte átfogóan általános jellegét.

(Az Ákr-javaslat miniszteri indokolása,
vö.: Varga Zs. András: Tűnődések a Ket. hatályának dogmatikai alapjairól - Magyar Jog, 2014. 6.)

19

Az Ákr. megalkotásának főbb célkitűzései

- dereguláció (terjedelmében jóval rövidebb),
- egyszerűség, közérthetőség és tömörség,
- csak azon szabályokat tartalmazza, amelyek valóban minden eljárásban közösek,
- a hatályra vonatkozó szabályok egyszerűsítése,
- „egyablakos ügyintézés” elősegítése,
- a határidő-szabály ésszerűsítése,
- a közigazgatási per tekintélyének helyreállítása

(Az Ákr-javaslat miniszteri indokolása)

20

A hatósági ügy fogalma és az eljárási
törvény hatályára vonatkozó szabályok
rendszere

21

Az eljárási jogviszony fogalma

Az „eljárási jogviszony” jogelméleti (tudományos) és didaktikai kategória.

Segédfogalom: segíti az eljárási jogszabályok megismerését és alkalmazását.

A közigazgatási bíráskodásban is használják a fogalmat.

Segítségével az eljárás legtöbb jogi jelensége egyértelmű- en és viszonylag egyszerűen megmagyarázható.

22

Az eljárási jogviszony fogalma

Az Ákr. a szabályozási tárgyát képező hatósági ügyeket általános definícióval határozza meg.

Így tehát:

Nem pozitív taxáció!



Tételesen meg kell nevezni azokat a hatósági ügy- és eljárásfajtákat, melyekre nézve csak részben illetve egyáltalán nem alkalmazható.

23

Az eljárási jogviszony fogalma

A közigazgatási hatósági eljárási jogviszony

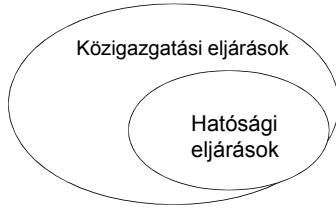
- (1) olyan szuprematív jogviszony,
- (2) mely az Ákr. tárgyi hatálya alá tartozó hatósági ügy keretében,
- (3) az Ákr. személyi és szervei hatálya által meghatározott jogalanyok közötti
- (4) az Ákr. és a más eljárási jogszabályok eljárásjogi normáival szabályozott viszonyrendszer,
- (5) amely a hatósági jogkörrel felruházott közigazgatási szervek (hatóságok)
- (6) hatósági jogalkalmazó és felügyeleti tevékenysége

során jön létre.

24

Az eljárási jogviszony fogalma

A hatósági eljárás a közigazgatási eljárásoknak egy fajtája. Minden hatósági eljárás közigazgatási eljárás, de nem minden közigazgatási eljárás hatósági eljárás is egyben.



25

Az eljárási jogviszony fogalma

A hatósági eljárás a közigazgatási eljárásoknak egy fajtája. Minden hatósági eljárás közigazgatási eljárás, de nem minden közigazgatási eljárás hatósági eljárás is egyben.

Az Ákr. a hatósági eljárás átfogó, de nem teljeskörű szabályozását végzi.

Az Ákr. hatálya a nem hatósági természetű eljárásfajtákra nem terjed ki.

A hatósági eljárási jogviszony alak, eljárási típusú jogviszony.

26

Hatósági ügy (7. §)

Minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő

- jogot állapít meg,
- köteleiséget állapít meg,
- jogvitát dönt el,
- jogsértést állapít meg,
- adatot, tényt állapotot igazol,
- (hatósági) nyilvántartást vezet.

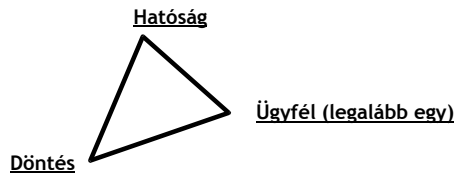
A hatósági ellenőrzés NEM hatósági ügy, de az Ákr. hatálya alá tartozik!

(Nyilvántartásba vétel vagy törlés olyan tevékenységek kapcsán, melyek végzéséhez köztestületi vagy más szervezeti tagság szükséges.)

27

A hatósági ügy

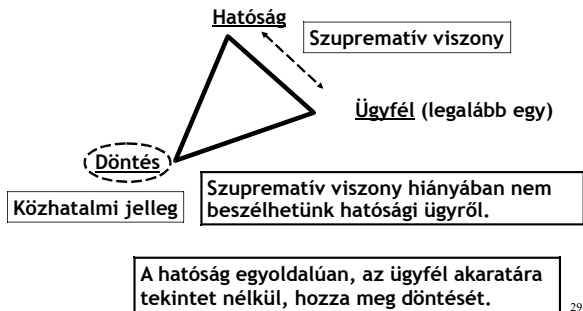
A hatósági ügy fogalma egy hármast viszonyt feltételez:



28

A hatósági ügy

A hatósági ügy fogalma egy hármast viszonyt feltételez:



29

Nem hatósági ügy

Nem hatósági ügy, ha a közigazgatási hatóság:

- hatósági ellenőrzést végez,
- törvényességi felügyeletet lát el,
- polgári jogi jogviszonyban vesz részt,
- munkaviszony, köztisztviselői jogviszony vagy hivatásos szolgálati viszony alanyaként jár el,
- büntetőeljárás keretében jár el,
- etikai ügyben jár el,
- gazdasági jogi jogkört gyakorol,
- közbeszerzési eljárás megindítójaként, ajánlatkérőjeként jár el.

30

Az általános és különös eljárási szabályok viszonya

31

Az általános és különös eljárási szabályok viszonya (8. §)

A Ket. hatályára vonatkozó szabályok rendszere rendkívül bonyolult volt (l. következő dia). Ez megváltozott:

- Az Ákr. csak a KIVETT ELJÁRÁSOKAT ismeri.
- Ezen kívül lehetővé teszi, hogy miniszteri rendelet kivételével jogszabály e törvény szabályaival összhangban álló, KIEGÉSZÍTŐ eljárási rendelkezéseket állapítson meg
- Egyébként jogszabályok az Ákr. rendelkezéseitől csak akkor térhetnek el, ha azt az Ákr. törvény megengedi (SZUBSZIDIARITÁS).

32

A Ket. hatályára és alkalmazhatóságára vonatkozó szabályok rendszere rendkívül bonyolult.

Egy hatósági eljárásban

- kivételesen lehetséges, hogy csak a Ket-et,
- de az is lehet, hogy a Ket-et soha nem,
- avagy mégis a Ket-et,
- netán a Ket-et kölcsönvéve,
- továbbá akkor a Ket-et, ha nincs más,
- vagy elsősorban a Ket-et, de mást is,
- vagy mégsem a Ket-et,
- netán a Ket-et egészében és mást is kell alkalmazni.

33

Az általános és különös eljárási szabályok viszonya

Kivett eljárások

Szabálysértési ügyek - 2012. évi II. törvény

Állampolgársági ügyek - 1993. évi LV. tv.

(kivéve az állampolgársági bizonyítvány kiadását)

Választási eljárás - 2013. évi XXXVI. tv.

Népszavazással kapcsolatos ügyek (2013. évi CCXXXVIII. tv. valamint az Mötv. 2011. évi CLXXXIX. tv.)

Adó- és vámigazgatási eljárás (2003. évi XCII. törvény)

Ezek nem tartoznak az Ákr. hatálya alá (teljes egészében eltérő szabályozás lehet, de kivételesen az Ákr. egyes szabályainak alkalmazását lehetővé tehetik - visszautalás).

34

**Az eljárási jogviszony alanyai
(a törvény szervei és személyi hatálya)**

35

Az eljárási jogviszony alanyai - A hatóságok (9. §)

A hatósági jogkör

(1) jogalkalmazó egyedi aktusok különböző típusainak kiadására

(2) és más jogérvényesítő cselekmény végzésére vonatkozó

(3) jogszabályi felhatalmazás (csak tv., korm.r., ö.r.!!!),

(4) mely által a szerv egy meghatározott fajta hatósági hatáskör birtokosává válik

(5) és ennek gyakorlására irányuló tevékenysége a hatósági eljárásjog hatálya alá kerül.

36

Az eljárási jogviszony alanyai - A hatóságok

- államigazgatási hatóságok
- helyi önkormányzati hatóságok
- helyi önkormányzatok tisztségviselői és alkalmazottai, mint hatóságok
- a hatósági ügy intézésére feljogosított nem közigazgatási szervek
- egyéb szempontok (első- másodfok, megkeresett, közreműködő...)

37

Az eljárási jogviszony alanyai - Az ügyfél (10. §)

Általános ügyfélfogalom:

Az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek)

- jogát (jogosultságát) vagy kötelezettségét vagy jogos érdekét az eljárás tárgyát képező ügy érinti
- akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, vagy
- akire (amelyre) nézve - tulajdonát, jogait és vagyontárgyait is ideértve - a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.

„Ügy érinti”: a hatóság eljárása és az érintett joga, kötelezettsége, jogos érdeke, jogi helyzete megváltozása között szoros oksági kapcsolat áll fenn.

38

Az eljárási jogviszony alanyai - Az ügyfél

Különös ügyfélfogalom:

Nincs szükség a jog/jogos érdek /jogi helyzet érintettségének igazolására, ha tv. vagy korm. r. így rendelkezik („jogszabály erejénél fogva“ ügyfél).

Pl.

- hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa.
- akinek ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.

39

Az eljárási jogviszony alanyai - Az ügyfél

Csak a Ket. rendelkezett róla!

A hatóság mint ügyfél, a kvázi ügyfél jogállás:

Az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában hatóságként (szakhatóságként) részt nem vevő hatóságot is, ha feladatkörét az ügy érinti.

Kvázi ügyféli pozíció: nem válik ügyféllé az ilyen hatóság, hanem „csak” megilletik az ügyfél jogai.

40

Az eljárási jogviszony alanyai - Az ügyfél

A társadalmi szervezet, mint ügyfél:

■ Meghatározott ügyekben törvény az ügyfél jogaival ruházhatja fel:

- az érdekvédelmi valamint társadalmi szervezeteket, ha részvételük
 - valamely alapvető jog védelmére, illetve közérdek érvényre juttatására irányul.
- (Ilyen például a környezetvédelmi törvény.)

■ Minden hatósági eljárásban megilleti viszont őket a nyilatkozattételi jog

41

Az eljárási jogviszony alanyai

Ügyfélképeség és eljárási képeség:

Ügyfélképeség = relatív közigazgatási jogi jogképeség (*legitimatío ad causam*):

- Anyagi jogi gyökerű, de tisztán eljárásijogi természetű alanyi jog.

Eljárási értelemben vehető cselekvőképesség:

- Aki az eljárás tárgyát képező ügyben érvényesen rendelkezhet.

42

Az eljárási jogviszony alanyai

Jogutódlás :

- A jogelőd ügyében hozott döntések a (polgári jog szerinti) jogutódra is hatályosak, ha az ügy személyes jellege vagy a kötelezettség tartalma nem zárja ki.

43

Az eljárási jogviszony alanyai

Az eljárás más résztvevői:

Hatósági oldalról:

- szakhatóság,
- megkeresett hatóság,
- közreműködő hatóság

Nem hatósági résztvevők:

- képviselő,
- tanú, szemletárgy birtokosa,
- szakértő,
- tolmács.

44
