



Dr. Tribl Norbert, Ph.D.

Közigazgatási anyagi és eljárási jog
Munkaügyi és Társadalombiztosítási Igazgatási alapképzési szak


6.

A közigazgatási aktusok
A közigazgatási eljárás szereplői

Jelen tananyag a Szegedi Tudományegyetemen
készült az Európai Unió támogatásával.

Projekt azonosító: EFOP-3.6.2-16-2017-00007



A tárgy jellege:	Kollokvium
Szak:	Munkaügyi és Társadalombiztosítási Igazgatási alapképzési szak
Tárgyfelelős intézet:	SZTE Állam- és Jogtudományi Kar Közjogi Intézet
Oktatók	Dr. Tribl Norbert, Dr. Siket Judit Sára
Elérhetőség:	 tribl.norbert@szte.hu
Tantárgyi kreditpontok:	2 kredit
Követelmények:	Coospace adatlap szerint

Tartalom

I. A közigazgatási anyagi és eljárási jog elhatárolása	3
II. A közigazgatási aktusok	3
III. A közigazgatási hatósági eljárás fogalma	5
IV. A közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó szabályok	6
V. Az Ákr. szerkezete	6
VI. A közigazgatási hatósági eljárás szakaszai	7
VII. A közigazgatási hatósági eljárás alapelvei	7
VIII. Az Ákr. tárgyi hatálya: a hatósági ügy - Ákr. 7.§	8
IX. A közigazgatási eljárás szereplői: a hatóság és az ügyfél - Ákr. 9-10. §§	9
X. Képviselés a közigazgatási eljárásban - Ákr. 13.§.....	9
XI. Az ügyfél jogai a hatósági eljárásban	10
XII. Ellenőrző kérdések.....	11
XIII. Ajánlott irodalom	11

Az olvasólecke elsajátításához szükséges idő kb. 40 perc.

I. A közigazgatási anyagi és eljárási jog elhatárolása

Közigazgatási anyagi jog: A közigazgatási jogon belül a legnagyobb teret az anyagi jog foglalja el. Az anyagi jogi szabályok határozzák meg a közigazgatás által befolyásolt társadalmi viszonyokat, ezekben a társadalmi viszonyokban a jogalanyok (természetes személyek és szervezetek) magatartását, azt, hogy a közigazgatási szervek milyen eszközökkel avatkozhatnak be ezekben a társadalmi viszonyokba, mely feltételek bekövetkezése esetén, milyen döntéseket hozhatnak. Pl.: 7/2015. (IV. 9.) Korm. rendelet a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról

Közigazgatási eljárásjog: A közigazgatási jog másik nagy szabályozási köre a közigazgatási szervek eljárása. Az eljárásjog a közigazgatási szerveknek azokat a cselekvéseit szabályozza, amelyeket a közigazgatási szervek az anyagi jog érvényre juttatása, a közigazgatási döntések előkészítése és végrehajtása érdekében végeznek. A jog által legmélyebben szabályozott eljárás a közigazgatási szervek külső, hatósági tevékenysége során folytatott eljárása. A hatósági eljárásnak az általános, a hatósági eljárások mindegyikében, illetőleg döntő többségében alkalmazandó szabályait egy nagy, átfogó kódex, **az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL törvény (Ákr.)** tartalmazza. A továbbiakban a közigazgatási eljárás fogalom alatt a közigazgatási hatósági eljárás szabályait értjük.

II. A közigazgatási aktusok

1. **Normatív aktusok:** a közigazgatás által alkotott jogszabályok és közigazgatási szervek által kibocsátható közjogi szervezetszabályozó eszközök. (Címzettek köre nyílt – lásd a jogforrási hierarchiáról szóló részt.)
2. **Egyedi aktusok:** a közigazgatás alanyának egyedi ügyben, közfeladatok ellátása érdekében kibocsátott, rendszerint egyoldalú akaratnyilatkozata amelynek célja jogi hatás elérése. A közigazgatási aktusok döntő többsége egyoldalú akaratnyilatkozat (pl. határozat). A közigazgatás egyedi aktusainak meghatározó ismérve, hogy az egyedi aktus a jogviszony alanyainak kölcsönös megegyezését tükrözi-e, vagy az aktus a közigazgatás jogalanyának egyoldalú akaratkijelentése.
3. **A közigazgatás tényleges cselekményei:**
 - A tényleges cselekmények nem aktusok, mert nincsenek jogi következményeik.
 - 5 nagy csoportba sorolhatók:
 - Igazgatási cselekmények: elsősorban az aktusok előkészítésére szolgáló cselekmények, pl. elemzések, hatásvizsgálatok, stb.
 - Nyilvántartási és regisztratív cselekmények: célja az információk gyűjtése, elemzése és tárolása.
 - Ellenőrzések: az ellenőrző közigazgatási szerv vizsgálódik, informálódik az ellenőrzött magatartásáról, működéséről. Pl. helyszíni szemle, információkérés, mintavétel, stb.
 - Reálcselekmények: pl. ügyfelek tájékoztatása, tanácsadás.

- **Materiális cselekmények:** nem igazgatási cselekmények, hanem közvetlenül valamilyen gazdasági, szolgáltató, technikai tudományos, stb. folyamat megvalósulásai. Pl. épületkarbantartás, gépkocsi üzemeltetés, stb.

A közigazgatás kifelé ható, közhatalmi tevékenysége során keletkező aktusok: A közigazgatási hatósági aktusok közös jellemzői, hogy ezeket az egyedi aktusokat közigazgatási szervek, hatósági jogkörükben, azaz hatóságként, közhatalom birtokában, tőlük független jogalanyokra, vagyis az ügyfelekre vonatkozóan, általában egyoldalúan bocsátják ki. A hatósági aktusok osztályozása:

- **Jogi tartalom szerint:** jogosító, kötelező / tiltó, szankcionáló, jogvitát eldöntő, regisztratív, más szervek eljárását kezdeményező
- **Jogi hatásuk szerint:**
 - A hatósági aktus anyagi jogi jogviszonyokban, az ügyfél anyagi jogi helyzetében idéz-e elő változást, vagy eljárási joghatásai vannak?
 - A hatóság döntése lehet: határozat vagy végzés.
 - **Határozat:** a hatóság az ügy érdemében határozattal dönt.
 - **Végzés:** az eljárás során döntést igénylő egyéb kérdésekben végzést ad ki.

A közigazgatási szervet a hatósági eljárásokban eljárási kötelezettség terheli, azaz a hatáskörébe tartozó ügyben, illetékességi területén belül köteles eljárni. Mit jelent ez?

A megindult hatósági eljárást általában érdemi döntéssel, határozattal zárja le. Az érdemi döntések a kiváltott jogi hatás jellege szempontjából tovább bonthatók:

- **Konstitutív:** az érintett jogalany jogot szerez, kötelezettséget, vagy büntetést rónak ki rá. („keletkeztető”)
- **Deklaratív:** a hatóság valamilyen tény, állapotot, jogi helyzetet rögzít és tanúsít. („tanúsító”)

Az aktusokkal szemben támasztott követelmények (érvényességi kellékek):

- Megkülönböztetünk jogi követelményeket és alkalmassági követelményeket.
- **Alkalmassági követelmények:** a kívánt cél elérésre megfelelőnek kell lennie a közigazgatási aktusnak. Pl. érthető, világos, egyértelmű, a címzettek megérthetik és végrehajthatják.
- **Jogi követelmények:**
 - **Formális jogszerűség:** az aktusnak jogi normán kell alapulnia és meg kell felelnie a jog előírásainak. Vagyis: az aktust a megfelelő szerv, a megfelelő

eljárás keretében, az eljárási szabályok betartásával, a megfelelő formában (alakiségben), a jogszabályok által előírt tartalommal bocsátotta ki és azt a címmel a megfelelő módon közölte.

- Megfelelő szerv: lásd közigazgatási szervezetrendszer (pl. rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel)
- Megfelelő eljárás keretében, az eljárási szabályok betartásával: lásd jelen előadás anyagát – a közigazgatási eljárás szabályai.
- Megfelelő formában: lásd előző diák – pl. határozat vagy végzés
- A jogszabályok által előírt tartalommal: lásd jogszabályi hierarchiáról szóló rész + mai 1. dia: anyagi jogi szabályok.
- A címmel megfelelő módon közölte: minden közigazgatási aktus érvényességi feltétele, hogy az aktust a címmel közöljék. A hatósági jogalkalmazó aktusok közlésének módját az eljárásjog részletesen szabályozza.

III. A közigazgatási hatósági eljárás fogalma

A közigazgatási eljárás a közigazgatási aktusokhoz, azok kibocsátásához, illetőleg végrehajtásához kötődik.

A közigazgatási szervek tevékenységük során számtalan olyan cselekvést végeznek, amelynek célja az aktusok megalapozása, előkészítése, az aktusok érvényesítése.

Ennek során beszerzik az aktusok megalapozásához szükséges információkat, adatokat, ellenőrzik a feltárt tények valóságát, rendszerezik, elemzik, értékelik azokat, döntési variációkat dolgoznak ki, döntést hoznak, intézkednek az aktus végrehajtása érdekében, mindeközben kapcsolatba lépnek más szervekkel, az igazgatottakkal. A közigazgatási szervek cselekvéseinek ezt a rendszerét nevezzük eljárásnak.

A közigazgatási hatósági eljárás nem más, mint a közigazgatási szervek cselekvéseinek meghatározott rendben végzett sorozata, amit az aktusok előkészítése érdekében, azok meghozatala és végrehajtása során végeznek.

A közigazgatási hatósági eljárást, annak minden fajtáját, kisebb vagy nagyobb mértékben, de szabályozza a jog, vagyis az eljárás rendje jogszabályilag kötött.

Azok a jogi normák, amelyek a közigazgatási eljárás cselekményeit, az eljárási cselekmények rendjét, az eljárásban részt vevők jogait és kötelezettségeit rögzítik, alkotják a közigazgatási eljárási jogot.

A hatósági tevékenységben az eljárás jogi szabályozása garanciális jelentőségű kérdés: a közigazgatási szervek a közhatalom birtokában rendszerint egyoldalúan döntenek a független jogalanyok jogairól, kötelezettségeiről, az ügyfél az anyagi jog alapján az adott ügy tekintetében alá van rendelve a közigazgatás döntéseinek.

Az eljárásjog alapvető funkciója az, hogy a hatósági jogviszony alanyai között a hatóság közhatalmi pozíciója miatt fennálló egyenlőtlenséget kiegyensúlyozza.

A közigazgatási eljárási jog olyan jogokat ad az ügyfél számára, amelyek biztosítják, hogy az ügyfél a hatóság egyoldalú, végrehajtható, kikényszeríthető határozatának meghozatala előtt érvényesíteni tudja az érdekeit. Célja egyrészt az, hogy a hatóság az ügy összes körülményeit kellő gondossággal feltárva, az ügyfél jogait és jogos érdekeit is szem előtt tartva hozza meg döntéseit, másrészt a közigazgatási határozatok törvényességének biztosítása.

A közigazgatási hatósági tevékenység a jog által védett közérdek érvényesítését szolgálja. Az eljárásjogi intézményeknek nemcsak az ügyfelek jogvédelmét, hanem annak a közérdeknek – vagyis mások jogainak, jogos érdekeinek – az érvényesülését is biztosítaniuk kell. Egyúttal az eljárásjogi szabályok rutinszerűvé, megismerhetővé, kiszámíthatóvá teszik a hatósági eljárást az ügyfelek számára.

IV. A közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó szabályok

Korábban: 2004. évi CXL. Törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

Jelenleg: Az általános közigazgatási rendtartásról szóló [2016. évi CL törvény](#) (Ákr.)

- Hatályos: 2018. január 1-től

Közigazgatási perek: A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.)

- Hatályos: 2018. január 1-től

Az Ákr. és a Kp. mellett találhatunk speciális eljárási szabályokat: ezek azokat az eljárási kérdéseket szabályozzák, amelyek csak meghatározott közigazgatási ügyfajtában vagy ügycsoportban merülnek fel.

V. Az Ákr. szerkezete

Az Ákr. öt nagy szabályozási egységre tagolható:

1. A törvény alkalmazása során érvényesítendő alapelvek, valamint a törvény alkalmazási körére, hatályára vonatkozó rendelkezések alkotják (I. fejezet)
2. Az általános szabályok második csoportjába azok a normák sorolhatók, amelyek az eljárási jogviszonyban részt vevő jogalanyok eljárásjogi helyzetére vonatkozó általános rendelkezéseket állapítják meg (II. fejezet)
3. Alapeljárás, vagy elsőfokú eljárás (II – VIII. fejezetek)
4. A jogorvoslati eljárás (IX. fejezet)
5. Végrehajtási eljárás (XI. fejezet)

A 3-5. csoportot tehát az eljárás menetét szabályozó rendelkezések alkotják, a hatósági eljárási három szakasza szerint. Az Ákr. Külön fejezetben szabályozza az eljárási költségek megelőlegezésének, viselésének általános szabályait. (X. fejezet.)

VI. A közigazgatási hatósági eljárás szakaszai

1. Alapeljárás, vagy elsőfokú eljárás (Ákr. II – VIII. fejezetek)

- Funkciója az elsőfokú határozatok előkészítése és meghozatala
- Ez az eljárási szakasz minden hatósági aktus meghozatala során nélkülözhetetlen, valamennyi eljárás szükségszerű szakasza
- Megkülönböztetünk kérelemre indult és hivatalbóli eljárásokat
- Az eljárás ezen szakasza az elsőfokú döntés (határozat vagy végzés) meghozatalával zárul.

2. A jogorvoslati eljárás (Ákr. IX. fejezet)

- A hibás közigazgatási aktusok hibájának orvoslását hivatott biztosítani (lásd következő előadást)
- Ez a szakasz már nem szükségszerű eleme az eljárásnak, csak akkor kerül rá sor, ha a döntést az ügyfél jogorvoslati kérelemmel megtámadja, vagy ha azt törvénysértés megszüntetése érdekében hivatalból felülvizsgálják.

3. Végrehajtási eljárás (Ákr. XI. fejezet)

- Akkor kerül rá sor, ha az ügyben született végrehajtható határozatot a kötelezett önként nem hajtja végre és a határozat végrehajtása érdekében állami kényszerrel kell alkalmazni.
- A végrehajtási eljárás is csak esetleges szakasza a közigazgatási eljárásnak.

VII. A közigazgatási hatósági eljárás alapelvei

1. Tisztességes eljáráshoz való jog: Alaptörvény XXVI. cikk

- *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”*

2. Jogorvoslati jog – Alaptörvény XXVIII. cikk

- *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát, vagy jogos érdekét sérti.”*

3. Jogszerűség elve – Ákr. 2.§

- A közigazgatási hatóság jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetésszerűen gyakorolva jár el.

4. Hivatalbóliság elve – Ákr. 3.§

- A hatóság a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat, a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja. Hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét.

5. Hatékonyság elve – Ákr. 4.§

- A hatóság a hatékonyság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.

6. Az ügyfélre vonatkozó alapelvek – Ákr. 5.§

- Nyilatkozattételi jog :Az ügyfél az eljárás során bármikor nyilatkozatot, észrevételt tehet.”
- Tájékoztatáshoz való jog: A hatóság biztosítja az ügyfél – és az eljárás egyéb résztvevője – számára, hogy jogait és kötelezettségeiket megismerhessék és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.

7. A jóhiszeműség elve és a bizalmi elv – Ákr. 6.§

- Az eljárás valamennyi résztvevője köteles jóhiszeműen eljárni és a többi résztvevővel együttműködni.
- Senkinek a magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére.
- Az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell. A rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli. (bizalmi elv)

VIII. Az Ákr. tárgyi hatálya: a hatósági ügy - Ákr. 7.§

A hatóság eljárása során az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyben (lásd korábban) és a hatósági ellenőrzés során az Ákr. rendelkezéseit alkalmazza. Az Ákr. alkalmazásában úgy 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.

Kivett eljárások: Az Ákr. hatálya nem terjed ki a szabálysértési eljárásra, a választási eljárásra, a népszavazás kezdeményezésére és a népszavazási eljárásra, az adó-, valamint vámigazgatási

eljárásra, a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint - az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével - az állampolgársági eljárásra, a versenyfelügyeleti eljárásra + MNB

Eltérés az Ákr. szabályaitól: a kivett eljárások közé nem tartozó közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok az Ákr. rendelkezéseitől csak akkor és annyiban térhetnek el, ha azt maga az Ákr. megengedi.

IX. A közigazgatási eljárás szereplői: a hatóság és az ügyfél - Ákr. 9-10. §§

A hatósági ügy fogalma (lásd fent) alapján az eljárás szereplői a hatóság és az ügy fél.

Hatóság – Ákr. 9.§: az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki. A hatóságtól a hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el.

Ügyfél – Ákr. 10. §: Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak. Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.

Természetes személyek esetén az ügyfélképeség feltételein túl a hatóságnak vizsgálnia kell azt is, hogy az ügyfél képes-e arra, hogy maga eljárjon, saját cselekményeivel, saját akaratelhatározásából jogokat szerezzen, érvényesítse jogait, jogos érdekeit, azaz rendelkezik-e eljárási képességgel.

Eljárási képesség: A természetes személy ügyfél akkor rendelkezik eljárási képességgel, ha az ügy tárgyára tekintettel cselekvőképességnek minősül.

X. Képviselés a közigazgatási eljárásban - Ákr. 13.§

Az ügyfél helyett vagy mellett az eljárásban részt vehet annak képviselője is. Abban az esetben ha az ügyfél pozíciójában valamely szervezet áll, a szervezet nevében a jogszabályban vagy az alapító okiratban arra feljogosított képviselője vesz részt az eljárásban.

Az Ákr. a képviselés három formáját szabályozza: törvényes képviselés, meghatalmazotti képviselés, ügygondnoki képviselés.

Törvényes képviselés: ha a képviselő képviselési jogosultsága jogszabályon vagy hatósági határozaton alapul (pl. szülői felügyelet, ügyvezető társaság esetén, stb.)

Meghatalmazotti képviselés: Ha törvény nem írja elő az ügyfél személyes eljárását, akkor helyette törvényes képviselője, vagy meghatalmazott személy is eljárhat. A meghatalmazást közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba kell foglalni vagy jegyzőkönyvbe kell mondani. A meghatalmazotti képviselés tartalmát, terjedelmét a meghatalmazás határozza meg.

Ha a meghatalmazásból más nem tűnik ki, az kiterjed az eljárással kapcsolatos valamennyi nyilatkozatra és cselekményre.

Ügygondnok: A természetes személy ügyfél részére, akinek nincs képviselője és ismeretlen helyen tartózkodik, vagy nem tud az ügyben eljárni, az eljáró hatóság gondoskodik ügygondnok kirendeléséről.

XI. Az ügyfél jogai a hatósági eljárásban

- Anyanyelvhasználat joga
- Felvilágosításhoz való jog
- Iratbetekintés joga
- Bizonyítékok megismerésének joga
- Nyilatkozattételhez, meghallgatáshoz való jog
- Döntéshez és a döntés indokolásához való jog
- Jogorvoslathoz való jog

XII. Ellenőrző kérdések

1. Mit szabályoz a közigazgatási eljárásjog?
2. Melyek a közigazgatási hatósági eljárás alapelve?
3. Mely jogszabály határozza meg a közigazgatási hatósági eljárás alapvető szabályait?
4. Kik a közigazgatási hatósági eljárás szereplői?
5. Mi a hatóság?
6. Ki az ügyfél?
7. Melyek a közigazgatási hatósági eljárás szakaszai?
8. Milyen jogok illetik meg az ügyfelet a hatósági eljárás során?

XIII. Ajánlott irodalom

FAZEKAS Marianna (szerk.): Közigazgatási jog – Általános rész I., (IV. átdolgozott és bővített kiadás) ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2019.

FAZEKAS Marianna (szerk.): Közigazgatási jog - Általános rész III. - II. átdolgozott kiadás ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2017.