

KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS

A Kormány a T/12233. számon nyújtotta be az általános közigazgatási rendtartással összefüggő törvényjavaslatát. Az Infojegyzet a közigazgatási hatósági eljárás alapfogalmait, szabályozásának történetét és a hatályos szabályozás főbb pontjait tekinti át.

Fogalmak

- „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”
(Magyarország Alaptörvénye, XXIV. cikk (1))
- (Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”
(Magyarország Alaptörvénye, XXVIII. cikk (7))
- A hatósági tevékenységben az eljárás jogi szabályozása garanciális jelentőségű (Szalai, 2013).
- **Hatóság:** a hatósági jogkör gyakorlására törvényben felhatalmazott szerv.
- **Ügyfél:** az a jogalany, akinek jogát, jogos érdekét, jogi helyzetét az ügy érinti
- **Aktusok:** jogi hatás kiváltására alkalmas döntések.

- **Közigazgatási hatósági eljárás:** a legnagyobb jelentőségű közigazgatási eljárás; a közigazgatási aktus előkészítésének, kibocsátásának, meghozatalának és érvényesítésének tevékenységi láncolata. Olyan tevékenység, amit az adott szervek hatósági természetű ügyben végeznek. Az adott szervezetnek az államigazgatási szervezetrendszeren kívülre (az ügyfelek felé) ható jogi aktusainak rendje.
- **Közigazgatási hatósági eljárási jog:** a közigazgatási hatósági aktusok kibocsátását szabályozza; a hatósági eljárására vonatkozó általános és speciális eljárási normák összessége.
- **Hatóság:** hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező
 - államigazgatási szerv;
 - helyi önkormányzati képviselő-testület;
 - helyi önkormányzatok tisztségviselői, alkalmazottai (polgármesterek, jegyzők, önkormányzati hivatal ügyintézői);
 - törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb szervezet, köztestület vagy személy.
- **Ügyfél:** az a természetes vagy jogi személy (továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet), akinek jogát, kötelezettségét, jogos érdekét az ügy érinti; akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz
- **Nyelvhasználat:** a hatósági eljárás hivatalos nyelve főszabályként a magyar. Konzuli tisztviselő, a külpolitikáért felelős miniszter eljárása, valamint nemzetközi jogsegély során más nyelv is használható.

A hatósági eljárások során:

- a hatóság kapcsolatban áll a közigazgatási szervezeten kívüli jogalanyokkal, akik számára a jogok és kötelezettségek realizálását végzi;
- az eljárás célja a jogalanyok jogviszonyából eredő konfliktusok feloldása;
- az eljárás során a jogalanyok jogsértő, de nem bűncselekménynek minősülő magatartásának elbírálása, szankcionálása történik. (Patyi András 2012)

ELŐZMÉNYEK

Magyarországon eleinte az a szabályozási mód érvényesült, hogy az anyagi jogi szabályokhoz kapcsolták az eljárásiakat, míg később egy-egy eljárásjogi intézményt valamennyi hatósági ügyre vonatkozóan általánosan szabályoztak.

Az [1901. évi XX. törvénycikk](#) a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről már bizonyos hatósági eljárásokat tartalmazott. Az [1929. évi XXX. törvénycikk](#) a közigazgatás rendezéséről (II. rész) elsősorban a jogorvoslati rendszerre fókuszált. A törvény megszületése utáni időszakban **készültek kódextervezetek** (ld. Valló József, Szitás Jenő munkássága), de egyik sem lett elfogadott törvény.

Kodifikálására először az 1957. évi IV. törvény az államigazgatási eljárás általános szabályairól (röv. Et.) törvényben került sor. A kódex közel fél évszázadig hatályban volt. A nagyobb átfogó módosításokra az 1981. évi I. törvénnyel (Magyar Közlöny, 1981. 26. sz., röv. Áe.), az [1991. évi XX. törvénnyel](#) és az [1991. évi XXVI. törvénnyel](#) került sor.

A rendszerváltáskor felmerült egy teljesen új kódex megalkotásának igénye. A konkrét előkészítő munka 1999-től indult meg, **az új törvény 2005. november 1-jén lépett hatályba** ([2004. évi CXL. törvény](#) továbbiakban: Ket.), de már 2008-ban átfogó módosítás történt ([2008. évi CXI. törvény](#)), majd [2010-ben](#) kisebb kiigazításra, [2011-ben](#) újabb jelentős módosításra került sor. Ezek általában a közjogi rendszer változásaihoz való igazodást, valamint a hatékonyság, a gyorsaság és a költség-takarékosság célját szolgálták. **2016. január 1-től** léptek hatályba a [2015. évi CLXXXVI. törvény](#) módosításai az ún. **közigazgatási bürok-**

rácia-csökkentés jegyében. Ezek közül a sommás eljárás bevezetése jelentette a legnagyobb változást (ld. 29.§).

KÜLFÖLDI JOGGYAKORLAT

Az európai jogfejlődés kezdeti szakaszában a **közigazgatási anyagi és eljárásjogi normákat** általában ugyanabban a jogszabályban szabályozták. Ezek **szétválasztása a 20. század elején kezdett elterjedni**, bár általános eljárási kódex igénye nem minden jogrendszerben merült fel, sokan máig vitatják a szükségszerűségét. Az első önálló, átfogó eljárási kódex [Ausztriában jelent meg 1925-ben](#). **A század második felében** születtek meg más jogrendszerekben a hasonló törvények. A jogszerű működés igénye mellett előtérbe került az ügyfélközpontú, a közösség és a fogyasztó (public) érdekeire fókuszáló, a megfelelő etikai háttérrel dolgozó közigazgatás. **A közelmúlt időszakban** született szabályozások esetében az egyszerűsítés, áttekinthetőség, ügyfélbarát szemlélet és a modern technikai lehetőségek alkalmazása (e-government) került előtérbe, valamint a jogorvoslati fórumrendszer és a határozatok bírói felülvizsgálati rendszerének kiérlelése.

A nemzetközi gyakorlatban előforduló leggyakoribb szabályozási formák (Balázs 2013):

- az egyes ügycsoportokra speciális eljárási szabályokat alkotnak;
- egyes ügycsoportokra részletes és különös eljárási szabályok vannak, amelyek átfognak más eljárási szakaszokat is;
- általános eljárási szabályok léteznek az egyes szakaszokra;
- minden ügyben és az eljárás összes szakaszára alkalmazható szabályok születnek.

„A közigazgatás-fejlesztés stratégiai céljai akkor valósulhatnak meg, ha a hatósági eljárások egyszerűsítése az egyes ügýtípusokra vonatkozó ágazati eljárási szabályok érdemi központi felülvizsgálatát is magában foglalja.

Mindez nyilvánvalóan minden eddiginél jelentősebb munkával jár, de a várható eredmény is látványosabb lehet a korábbiaknál.”

([Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020](#))

HATÁLYOS SZABÁLYOZÁS

A [2004. évi CXL. törvény](#) a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.) a hatósági eljárás általános szabályait összefoglaló kódexben jeleníti meg. Tartalmazza a különböző közigazgatási szervek hatósági eljárásának közös szabályait, míg a különös eljárási szabályok másodlagos, kiegészítő jellegűek.

Az eljárás általános szabályainak szakaszai:

1. elsőfokú eljárás;
2. jogorvoslati eljárás;
3. végrehajtási eljárás.

A törvény külön fejezetben szabályozza a hatósági regisztratív aktusokat, a hatósági ellenőrzést, valamint az elektronikus ügyintézését.

Az úgynevezett **részlegesen kivett eljárásokra** a törvény az általánostól eltérő szabályozást állapít meg. A **privilegizált eljárások** esetében az általánostól való eltérést törvény vagy kormányrendelet teszi lehetővé. A kivett eljárások olyan eljárásfajták, ahol a Ket. szabályait tilos alkalmazni. Új elem a **sommás eljárások** rendszere, amit a [2015. évi CLXXXVI. törvény](#) a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról emelte be a Ket.-be.

SZAKMAI VÉLEMÉNYEK

A **leggyakrabban felmerülő szakirodalmi álláspontok** a hatósági eljárás szabályozásával kapcsolatban:

- Szükséges az alapelvek újragondolása. Egyes vélemények szerint alapvető szinten kellene tükröződnie az Alaptörvényhez való viszonyulásnak.
- A módosítások megbontották a törvény alapvető szerkezetét, tovább bonyolították a szöveget (Bujdosó 2014). A törvény teljes terjedelmében közérthetőbb, egyszerűbb nyelvezetre van szükség.

- Az eljárási határidőket csökkenteni kellene, általánossá téve a nyolc napon belüli, illetve az azonnali döntéshozatalt.
- Az egyablakos ügyintézés és az ügyfélbarát szolgáltatásokat előtérbe kell helyezni.
- Meg kellene jeleníteni a gyermekek és a fogyatékosok jogait, ezeknek a különös eljárási szabályokra is ki kell terjedniük (Hajas, 2015).
- A jogbiztonságot veszélyezteti, hogy az ügyfél számára átláthatatlanok az ügytípusok és az alkalmazandó szabályok.
- Az új jogszabálynak rövidebbnek és átláthatóbbnak kellene lennie, ennek egyik módja lehet egyes általános hatósági eljárásoknak az ágazati eljárásokban való szabályozása, másrészt a szabályokat le kell szűkíteni ténylegesen csak a hatósági ügyekre.
- A kivett és különös eljárások számát ésszerűsíteni kellene, a sommás eljárás kiterjeszhető lehet többféle ügykörre is.
- Ténylegesen elérhető jogorvoslati fórumrendszert kell kialakítani.
- Részletes végrehajtási szabályokra e törvényben nincs szükség, azok a bírósági végrehajtási törvénybe legyenek beépítve (Hajas 2015).
- Az összes hatósági ügyfajtára vonatkozó eljárásrend nem leírható egyetlen kódexben, ezt a jogalkotónak szem előtt kell tartania.
- A Ket.-ben keverednek a hatályra és az alkalmazhatóságra vonatkozó szabályok, ezért kívánatos a hatályosságra vonatkozó szabályok átstrukturálása.
- Túl bonyolultak az alkalmazandó „szabályokra vonatkozó szabályok”, így ezek veszélyeztetik a jogbiztonságot.
- Mérlegelni kellene a Ket. általánosságának illúzióját. Jelenleg az általános szabályok elsődlegességét a speciális szabályok időnként háttérbe szoríthatják (Varga Zs. 2014).

EURÓPAI UNIÓ, EURÓPA TANÁCS

Az **Európai Unió** Közigazgatási Jogi Kutatóhálózata (ReNEUAL) 2014-ben kidolgozta az európai közigazgatási eljárási szabályokat ([Draft Model Rules on EU Administrative Procedures](#), magyarul rövidítve: Modell törvény vagy Modell-szabályok), amelyek a későbbiekben egységes dokumentumba foglalják majd a közös alkotmányos alapelveket az unió eljárásjogi szabályait illetően. A tervezet tartalmi elemei irányadóak lehetnek a magyar szabályozásban is.

Az **Európa Tanács** több közigazgatási, illetve közigazgatási eljárásjogi tárgyú ajánlást fogalmazott meg. Ezek közül fontos alapértékeket és alapelveket rögzítenek az ún. „jó közigazgatással” kapcsolatos dokumentumok, melyek a tagállamok számára figyelembe veendő minimumkövetelményeket foglalják össze:

- [Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1615 \(2003\) számú ajánlása](#) a jó közigazgatás átfogó, egységes szabályozására.
- [Európa Tanács Miniszteri Bizottság CM/rec \(2007\) 7. ajánlása](#) a jó közigazgatásról (good administration).

Források:

- [2004. évi CXL. törvény](#) a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
- Hatósági eljárásjog a közigazgatásban – Patyi András (szerk.). Budapest-Pécs, Dialóg Campus K., 2012.
- Balázs István: A közigazgatási eljárási jog fogalma és szabályozási rendszerei – In: Magyar közigazgatási jog: általános rész II. köt. – Debrecen, Egyetemi Kiadó, 2013. 38-46.o.
- Boros Anita: Új elemek a közigazgatási hatósági eljárásban – Új Magyar Közigazgatás, 2016.1.
- Bujdosó András: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény átfogó reformjának aktuális kérdései – [Themis, 2014. 12.](#)
- Hajas Barnabás: A közigazgatási hatósági eljárásjog megújítása – az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény kodifikációja – Fontes Iuris, 2015. 2.
- Szalai Éva: A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai – In: Fazekas Marianna (szerk.): Közigazgatási jog: általános rész III., Budapest, ELTE Kiadó, 2013. 133-253.o.
- Temesi István: A közigazgatási hatósági eljárás – In: A közigazgatás funkciói és működése, Budapest, NKE, 2014. 243-264.o.
- Varga Zs. András: Tünődések a Ket. hatályának dogmatikai alapjairól – Magyar Jog, 2014. 6.
- A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései – Gerencsér Balázs, Berkes Lilla, Varga Zs. András (szerk.), Budapest, Pázmány Press, 2015.
- Valló József: Közigazgatási eljárás – Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1937.
- Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014-2020 – [kormany.hu](#)

Készítette: dr. Draskovich Edina
Képviselői Információs Szolgálat
E-mail: infoszolg@parlament.hu

infoszolg

Internet: www.parlament.hu/infoszolg
Intranet: intra.parlament.hu/infoszolg/
Tel.: (1) 441-4529; (1) 441-6486