

Nemzeti
Közzszolgálati Egyetem

Vezető-és Továbbképzési Intézet

TURKOVICS ISTVÁN - PAULOVICS ANITA

Közigazgatási hatósági jogviszony



Budapest, 2014

A tananyag az ÁROP-2.2.19-2013-2013-0001 Elektronikus képzési és távoktatási anyagok készítése című projekt keretében készült el.

Szerző:

© Turkovics István - Paulovics Anita 2014

Kiadja:

© NKE, 2014

Felelős kiadó:

Patyi András
rektor



Tartalom

I. A közigazgatási jogviszony fogalma, elemei	4
II. A hatósági eljárási jogviszony tárgya: a hatósági ügy	6
III. Az általános és speciális eljárási szabályok viszonya	8
3.1 Az általános és speciális szabályok néhány elméleti kérdése	8
3.2 Az általános és speciális eljárási szabályok kapcsolata a tételes jogban	8
IV. Az eljárási jogviszony alanyai (a szervei és személyi hatály)	12
4.1 Szervei hatály	12
4.2 Az ügyfél (Személyi hatály)	12
V. Jogutódlás a hatósági eljárásban	17
VI. Irodalomjegyzék:	19
VII. Fogalmak	20

I. A közigazgatási jogviszony fogalma, elemei

A jogviszony (jog)alanyok közötti jogilag szabályozott kapcsolat; a közigazgatási jogviszony tehát **a közigazgatási jog által szabályozott társadalmi viszony**.¹

A közigazgatási jogviszonyokat több szempont szerint is csoportosíthatjuk. Témánk szempontjából annak a felosztásnak van jelentősége, amely az **anyagi jogi** és az **alaki jogi (eljárási) jogviszony** között tesz különbséget. A közigazgatási hatósági jogalkalmazó tevékenység – például a Ket. alkalmazása – során eljárási jogviszonyok keletkeznek. Az eljárás lezárulásával rendszerint anyagi jogi jogviszony keletkezik (például építési engedély kiadásával). A közigazgatási jogalkalmazás során tehát az eljárási jogviszony időben tipikusan megelőzi az anyagi jogviszonyok létrejöttét, vagy anyagi jogi joghatások kiváltását.²

A közigazgatásban az eljárási jogviszonyokat tovább csoportosíthatjuk hatósági és nem hatósági (jellemzően a közigazgatási szerveken belüli belső jogviszonyok) eljárási jogviszonyokra. A hatósági jogviszonyok körébe tartozó ügyfajták többsége a Ket. hatálya alá tartozik, ugyanakkor vannak olyan hatósági jogviszonyok is, amelyekre vonatkozó rendelkezéseket más jogszabályok tartalmazzák. Azt, hogy egy hatósági ügy a Ket. hatálya alá tartozik-e, maga a törvény határozza meg a tárgyi hatályra vonatkozó rendelkezések körében. A Ket. ugyanis rögzíti, hogy rendelkezéseit közigazgatási hatósági ügyekben kell alkalmazni, ugyanakkor a hatósági ügyek egy részét maga a törvény kiveszi saját hatálya alól (például a szabálysértési ügyeket). Ez utóbbi ügyfajtákban tehát nem a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni, hanem külön jogszabályokét, annak ellenére, hogy hatósági ügyekről van szó. A Ket. hatálya alá tartozó ügyek jogviszonyok közös jellemzője – más hatósági jogviszonyokhoz képest – az, hogy a jogviszony alanyai a törvény szervei hatálya alá tartozó hatóság, míg a jogviszony másik alanya az ügyfél.

A közigazgatási **hatósági jogviszonyok közös jellemzői**:

- * a jogviszony egyik alanya mindig közigazgatási szerv,
- * közhatalmi (szuprematív) jogviszony,
- * a jogviszony a közigazgatási szervek tevékenységéhez kapcsolódik.³

A közigazgatási hatósági jogviszony elemei: a jogviszony alanya, tartalma és tárgya.

A közigazgatási **hatósági jogviszony alanyának** azokat a szerveket, illetve személyeket nevezzük, akik a jogviszonyban szerepelnek. A jogviszony egyik alanya – mint említettük – mindig hatóság. A közigazgatási hatóságra vonatkozó szabályokat a Ket. a szervei hatályra vonatkozó rendelkezések között tárgyalja. A hatósági jogviszony másik alanya az ügyfél. Az ügyfél fogalmára, illetve az ügyféllel válás feltételeire vonatkozó szabályok a törvény személyi hatályával kapcsolatos rendelkezései között találhatók.

A **jogviszony tartalma** azoknak a konkrét alanyi jogoknak és kötelezettségeknek az összessége, amelyek érvényesítésére a jogviszony irányul, azaz a jogviszony alanyai jogainak és kötelezettségének összességét jelenti.⁴

A **jogviszony tárgya** az a magatartás, amelyet a jogalanyoknak kapcsolatuk során tanúsítaniuk kell. Ez lehet cselekvés, vagy cselekvéstől való tartózkodás. A jogviszony keletkezésének célja mindig valamilyen eredmény elérése, ezért a jogviszony tárgya azt a konkrét eredményt jelenti, amely az emberi magatartás kifejtése során keletkezik.⁵ A Ket.-ben szabályozott közigazgatási hatósági jogviszony tárgya a **közigazgatási hatósági ügy**, mivel a törvény tárgyi hatálya a közigazgatási hatósági ügyekre – azok többségére – terjed ki.

A közigazgatási hatósági jogviszony alanyaira és tárgyára vonatkozó szabályokat tehát a hatályra vonatkozó rendelkezések tartalmazzák.

A jogszabály hatálya azokat a viszonyokat határozza meg, amelyekre a jogszabályok rendelkezései vonatkoznak, kijelöli azokat a határokat, melyek között a jogszabály alkalmazható. Azt biztosítja tehát, hogy a közigazgatási szervek kizárólag jogszabály alapján, a jogszabályban kapott felhatalmazásnak megfelelően, az ott szabályozott eljárási rend keretében döntsenek.

A közigazgatási szervek által alkalmazott anyagi jog az életviszonyok rendkívül széles, tárgyat tekintve pedig változatos körét öleli fel. Ez a jogalanyok jelentős részét alapvető kérdésekben érinti. Az anyagi jogot a közigazgatási szervek eljárásukban alkalmazzák. A közigazgatási eljárás jogi rendezettsége megkönnyíti az anyagi jog helyes alkal-

mazását. Mindezek miatt fontosak az eljárási törvénynek a hatályra vonatkozó rendelkezései, melyek kijelölik azokat a feltételeket, amelyek között a közigazgatási szervek jogalkalmazó tevékenységet folytathatnak.

Az eljárási törvény hatályát a közigazgatási eljárási jogviszony elemeire építve szabályozza. Ennek megfelelően rögzíti, hogy

- * mely szerveknek,
- * milyen ügyekben és
- * kiknek az ügyeiben kell alkalmazni a törvényt.

Mindezek alapján a Ket.-ben szabályozott eljárások során létrejövő jogviszonyok a következőképpen határozhatóak meg.

„A Ket. szerint közigazgatási hatósági eljárási jogviszony olyan szuprematív jogviszony, mely a Ket. tárgyi hatálya alá tartozó hatósági ügy keretében, a Ket. személyi és szervei hatálya által meghatározott jogalanyok közötti a Ket. és a más jogszabályok eljárásjogi normáival szabályozott viszonyrendszer, amely a hatósági jogkörrel felruházott közigazgatási (és kivételesen más) szervek hatósági jogalkalmazó és felügyeleti tevékenysége során jön létre.”⁶

Önellenőrző kérdések

1. Hogyan csoportosíthatjuk a közigazgatásban az eljárási jogviszonyokat?

.....

.....

.....

.....

2. Sorolja fel a közigazgatási hatósági jogviszonyok közös jellemzőit!

- *
- *
- *

3. Kik a közigazgatási hatósági jogviszony alanyai?

.....

.....

4. Mi a közigazgatási hatósági jogviszony tárgya?

.....

.....

.....

¹ TAMÁS András: A közigazgatási jog elmélete. Szent István Társulat, Budapest, 1997. 335. oldal

² PATYI András: A hatósági eljárási jogviszony fogalma és tárgya: a hatósági ügy. In: Közigazgatási hatósági eljárásjog (szerk.: Patyi András) Dialog Campus Kiadó, Budapest - Pécs, 2009. 48. oldal

³ KALAS Tibor: A közigazgatási jogviszony. In: Magyar közigazgatási jog. Általános rész I. Virtuóz Kiadó, Miskolc, 2004. 56. oldal

⁴ FICZERE Lajos: A közigazgatási jogviszony. In: Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész. (szerk.: Ficzer Lajos) Osiris Kiadó, Budapest, 1998. 79. oldal

⁵ KALAS Tibor: A közigazgatási jogviszony. In: Magyar közigazgatási jog. Általános rész I. Virtuóz Kiadó, Miskolc, 2004. 61. oldal

⁶ PATYI András: A hatósági eljárási jogviszony fogalma és tárgya: a hatósági ügy. In: Közigazgatási hatósági eljárásjog (szerk.: Patyi András) Dialog Campus Kiadó, Budapest - Pécs, 2009. 49. oldal

II. A hatósági eljárási jogviszony tárgya: a hatósági ügy

A törvény tárgyi hatálya azt mutatja meg, hogy a törvény rendelkezéseit milyen ügyekben kell alkalmazni, milyen közigazgatási tevékenység tartozik a törvény hatálya alá.

Az eljárási törvény tisztázza a tárgyi hatály kérdését, amikor kimondja, hogy a törvény rendelkezéseit közigazgatási hatósági ügyben kell alkalmazni.

A közigazgatási hatósági ügy fogalmát maga a törvény definiálja: a törvény alkalmazása szempontjából közigazgatási hatósági ügy **minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelezettséget állapít meg, adatot, tény, vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez.**

Közigazgatási hatósági ügynek minősül az olyan tevékenység gyakorlásához szükséges **nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés is** – a fegyelmi és etikai ügyek kivételével – melynél a tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását törvény köztisztviselési, vagy más szervezeti tagsághoz köti (például az ügyvédi kamarai tagság esetén). A köztisztviseltek általános jellemzője, hogy nem kifejezetten hatósági ügyek intézésére jönnek létre, mégis a törvény meghatározott körben feljogosítja őket hatósági jogkör gyakorlására. Az is gyakori, hogy törvény a köztisztviseltek vonatkozásában kényszertagságot ír elő, ami azt jelenti, hogy valamely tevékenység végzését, vagy foglalkozás gyakorlását köztisztviselési tagsághoz köti. A köztisztviselési tagság megszüntetése így azzal a következménnyel jár, hogy az érintett valamely tevékenységet nem végezhet, vagy foglalkozást nem űzhet. Ilyen esetekben a köztisztviselő hatósági jogkört gyakorol, ezért eljárására a Ket. szabályait kell alkalmazni.

A törvény a fegyelmi és etikai ügyeket nem tekinti a Ket. hatálya alá tartozónak, mivel ezekre nézve a kamarai törvények részletes, garanciális jellegű szabályokat tartalmaznak.

A törvény hatálya alá tartozó „közigazgatási hatósági ügy” fogalomnak a következő négy tartalmi eleme emelhető ki:

1. Az ügy **egyedi, individuális volta**. Ezen elem hiánya folytán kiesnek a törvény hatálya alól a közigazgatási szervek normatív rendelkezései (például a rendeletek), melyek általánosan követendő magatartási szabályt állapítanak meg.
2. Az **ügyfél** létezése. Ennek hiánya folytán azok az egyedi cselekvések kerülnek ki a törvény hatálya alól, amelyek belső jellegűek, vagyis a közigazgatási szervezetrendszeren belül fejtik ki hatásukat.
3. A működés **szuprematív, közhatalmi** jellege. Ezen elem hiánya folytán kikerülnek a törvény szabályozási köréből a nem hatósági jellegű ügyek, melyeknél egyenrangú felek állnak egymással szemben, és egyik fél sem élhet az állami kényszereszközök lehetőségével.⁷
4. **Joghatás** előidézése.

A joghatás lehet közvetlen vagy közvetett az alábbiak szerint:

- a.) A jogokban, kötelezettségekben közvetlen változás következik be, ami lehet pozitív vagy negatív. A **jogokban** bekövetkező **pozitív** változás esetén arról van szó, hogy a közigazgatási szerv az ügyfél részére többletjogot állapít meg, míg **negatív** változás esetén az ügyféltől korábban őt megillető jogot von el. A **kötelezettségeket** érintő **pozitív** változás többletkötelezettség megállapítását, míg a **negatív** változás a korábbi kötelezettség enyhítését vagy megszüntetését jelenti.
- b.) **Adat, tény vagy jogosultság igazolása**. Az ebbe a körbe tartozó cselekmények nem vezetnek közvetlenül jogi hatás kiváltására, hanem valamely, ügyfelet érintő adatot, tény, vagy jogosultságot igazolnak. Ebbe a csoportba tartozik a hatósági bizonyítvány és igazolvány, amely azonban egy későbbi, másik eljárásban érdemi döntés alapja lehet, és ezzel közvetlen jogi hatás keletkezik.
- c.) **Nyilvántartás-vezetés**. Ebbe a csoportba az ún. közhitelű nyilvántartások sorolhatók, tehát azok, amelyek vezetését jogszabály írja elő. E nyilvántartások jellemzője, hogy a bennük rögzített tényeket, adatokat ellenkező bizonyításig valósnak kell tekinteni. Vannak közöttük olyanok, amelyek jogot keletkeztetnek, mások pedig a korábbi jog keletkezését deklarálják, elismerik.
- d.) **Hatósági ellenőrzés**. A hatósági ellenőrzés a közigazgatási hatósági tevékenység egyik válfaja, melynek során jogviszony keletkezik a hatóság és az ügyfél között. A hatósági ellenőrzés egyrészt a jogszabályba foglalt rendelkezések megtartására, másrészt a jogerős hatósági határozatba foglaltak megtartásának ellenőrzésére irányulhat.⁸

⁷ KALAS Tibor: Az államigazgatási eljárási törvény alapvető rendelkezései. In: Magyar Közigazgatási jog. Általános rész. (szerk.: Ficzere Lajos) Osiris Kiadó, Budapest, 1998. 351. oldal

⁸ KILÉNYI Géza - VIDA István - ZSUFFA István: Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1986. 42. oldal

Önellenőrző kérdések

1. Milyen ügyekben kell a Ket. rendelkezéseit alkalmazni?

.....

2. Hogyan definiálja a Ket. a közigazgatási hatósági ügy fogalmát?

.....

3. Sorolja fel a közigazgatási hatósági ügy fogalmának tartalmi elemeit!

- *
- *
- *
- *

4. Mit jelent a jogi hatás?

.....

III. Az általános és speciális eljárási szabályok viszonya

3.1 Az általános és speciális szabályok néhány elméleti kérdése

A közigazgatási szervek tevékenysége rendkívül szerteágazó. Elsőként az a kérdés merült fel a jogirodalomban, hogy lehet-e olyan általános eljárási kódexet alkotni, amely a közigazgatási szervek hatáskörébe tartozó rendkívüli sokféle ügyben egyaránt alkalmazható. A jogfejlődés során a közigazgatási eljárás általános szabályait tartalmazó kódexeket megelőzték a különféle speciális szabályok. Az általános szabályozás szükségességét az indokolta, hogy ezek a **különös eljárási szabályok** a jogalkalmazók számára indokolatlan nehézséget, az állampolgárok számára pedig jogbizonytalanságot eredményeztek.

A közigazgatási eljárás **általános szabályain** olyan normákat kell érteni, melyek azzal az igénnyel lépnek fel, hogy az eljárást a közigazgatási szervek hatáskörébe tartozó **valamennyi ügycsoportra** nézve szabályozzák.

A közigazgatási eljárás **különös** vagy **speciális** normái, azokat az eljárási szabályokat jelentik, amelyek a közigazgatási ügyek eltérő természetéből adódó eltérő eljárási formákat rögzítik. Ezek az eljáró szervek hatósági jogalkalmazó tevékenységét az adott társadalmi, gazdasági viszonyok, vagy a közfeladatok **sajátosságaira** tekintettel rendezik a különböző szakigazgatási ágazatokban.

Miután az általános eljárási jogszabály létjogosultságát a szerzők többsége elismerte, annak vizsgálata került előtérbe, hogyan alakuljon az **általános és speciális szabályok egymáshoz való viszonya**.

Ezzel kapcsolatban a jogalkotó **kétféle** álláspontra helyezkedhet:

- Az egyik megoldási lehetőség, hogy az **általános eljárási kódex másodlagos** (szekunder) jogforrásnak minősül, míg elsődlegesek (primerek) a speciális szabályok. Ez azt jelenti, hogy az általános szabályokat csak azokon a területeken és annyiban lehet alkalmazni, amely ügykörökben és amennyiben **különös eljárási szabályok nincsenek**, vagy azok kifejezetten **megengedik az eltérést**.
- A másik megoldási lehetőség az, hogy a jogalkotó az **átfogó kódexnek tulajdonít elsődleges hatályt**, vagyis kimondja, hogy annak rendelkezéseitől csak olyan ügyekben vagy olyan eljárási mozzanatok tekintetében lehet eltérni, amelyeket **a kódex nem szabályoz**, vagy amelyeknél kifejezetten megengedi az eltérést. Ez utóbbi megoldást követi a magyar eljárási törvény.

Felvetődik a kérdés, hogy a közigazgatási eljárási kódex **általános érvényűségét** hogyan lehet összeegyeztetni a szabályozás részletességével. Minél inkább átfogóak ugyanis az általános szabályok, annál általánosabb rendelkezések írhatók elő bennük. Ugyanakkor minél részletesebb szabályozást adnak, akkor annál több speciális ügyet kell kivenni azok hatálya alól. Ez indokolja, hogy szinte valamennyi eljárási kódex esetében található olyan különös eljárási normákat, amelyek ki vannak véve az általános szabály hatálya alól.

A kódex hatálya alóli kiemelésre kétféle okból kerülhet sor:

- egyrészt **tárgyi okok** alapján különíthetők el az általános szabályoktól a **nem tipikus** közigazgatási ügyek,
- másrészt **célszerűségi okok** is közrejátszhatnak abban, hogy bizonyos ügycsoportokat a jogalkotó kivessz a törvény hatálya alól. Ebben a körben előtérbe kerül a **jogalkotói szubjektum**, hiszen ilyenkor a jogalkotó megítélésétől függ, hogy az adott ügycsoportot olyan mértékben különleges természetűnek ítéli-e meg, hogy emiatt indokoltnak tartja a teljes elkülönítést.

3.2 Az általános és speciális eljárási szabályok kapcsolata a tételes jogban

A magyar jogban az eljárási törvény megalkotásával a jogalkotó arra törekedett, hogy a törvényt a közigazgatási eljárási jog **elsődleges jogforrásává tegye**, és **összhangba hozza** azt a különös eljárási szabályok rendelkezéseivel. Nem lépett fel azzal az igénnyel, hogy valamennyi közigazgatási szerv valamennyi eljárását teljes részletességgel szabályozza.

A **Ket.** a közigazgatási hatósági ügyek túlnyomó többségében **elsődleges** jogforrási jelleggel érvényesül. A **Ket.** megalkotásával olyan elsődleges jogforrás jött létre, mely **a közigazgatási hatósági ügyek többségében irányadó**, és amely mellett, vagy amellyel szemben **különös eljárási kérdésekről csak kivételesen az eljárási törvényben meghatározott esetben és módon** lehet rendelkezni.

Az eljárási törvénnyel összefüggő különös eljárási szabályok között különbséget kell tenni.

a) Az ún. kivett eljárások

Az **első csoportot** a Ket. hatálya alól **kivett** eljárások alkotják, melyeknél az eljárási törvény rendelkezései egyáltalán nem alkalmazhatók, hiszen a Ket. önmaga zárja ki rendelkezéseinek alkalmazását. Ebbe a csoportba tartozik:

- * a szabálysértési,
- * a választási eljárás,
- * a népszavazás előkészítése és lebonyolítása,
- * a területszervezési eljárás és
- * az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével az állampolgársági eljárás.

A **szabálysértési** vagy más néven közigazgatási büntetőjogi eljárásban a közigazgatási szervek büntetést szabnak ki a közigazgatási rendszabályok áthágása miatt, a társadalomra csekély fokban veszélyes jogellenes cselekmények elkövetőivel szemben. Ilyen esetben a közigazgatási szerv hatáskörébe utalást az indokolja, hogy a szabálysértések többségét közigazgatási jogszabályok sérelme okozza, másrészt az ügyek rendkívül nagy tömege megkívánja a gyors és egyszerű eljárást.

A másik idetartozó eljárást a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LX. törvény (továbbiakban: Ápt.) szabályozza. **Állampolgársági ügyekben** nem közigazgatási anyagi jog, hanem **alkotmányjogi szabályok** alkalmazására kerül sor, az ügydöntő hatáskört a köztársasági elnök gyakorolja. A közigazgatási szervek feladata a döntés előkészítése, javaslatétel, illetve meghatározott tények igazolása. Ez utóbbi a közigazgatási hatósági ügy fogalmába tartozik.

Az állampolgársági törvény olyan jogszabálynak tekinti a **Ket.-et**, melynek rendelkezéseit akkor kell alkalmazni, ha az **Ápt. kifejezetten elrendeli**.

A kivett eljárások körébe tartozik továbbá a népszavazás előkészítése és lebonyolítása, a választási eljárás és a területszervezési eljárás, valamint a felsőoktatási felvételi eljárás. A Ket. alkalmazása során felmerülő problémák megelőzése érdekében – hasonlóan más nyugat-európai államok eljárási törvényeihez – indokolt volt ezeknek az ügyeknek a kivett eljárások körében való rögzítése.

Az említett esetekben tehát elsődleges a speciális szabály.

b) A privilegizált (részben kivett) eljárások

A privilegizált eljárások **első csoportjába** tartoznak azok a speciális eljárási szabályok, amelyek a **Ket.-re mint másodlagos jogforrásra** támaszkodnak. Ezekben az ügyekben az eljárási törvény rendelkezései csak speciális eljárási norma hiányában érvényesülnek.

Ilyenkor tehát a **speciális szabály az elsődleges**, míg a Ket. rendelkezései csak másodlagosak.

A Ket.-ben a jogalkotó célja az volt, hogy a privilegizált eljárások számát csökkentse, megerősítve ezáltal az általános eljárási törvény elsődleges jogforrási jellegét. A Ket. többszöri módosítása során azonban a privilegizált eljárások száma folyamatosan növekedett. A **Ket. másodlagos jogforrásként** – vagyis akkor, ha az ügyfajta vonatkozó törvény eltérően nem rendelkezik – a **következő eljárásokban** érvényesül:

- * az iparjogvédelmi és a szerzői jogi eljárásokban,
- * az államháztartás javára teljesítendő, törvényben meghatározott, illetve a Közösségek költségvetésével megosztásra kerülő kötelező befizetésekkel és a központi költségvetés, valamint az elkülönített állami pénzalap terhére jogszabály alapján juttatott támogatással összefüggő eljárásokban,
- * a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos eljárásokban, valamint a menedékjogi eljárásban,
- * a termékek és a szolgáltatások forgalmazására, illetve értékesítésére, valamint az ezekkel összefüggő kereskedelmi gyakorlatokra vonatkozó követelmények ellenőrzésével, illetve a piacsabályozással kapcsolatos eljárásokban, ideértve a gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök társadalombiztosítási támogatásával kapcsolatos eljárást is,
- * a pénz- és tőkepiaci, a biztosítási, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztári és a magán-nyugdíjpénztári tevékenység felügyeletével kapcsolatos eljárásban, valamint a versenyfelügyeleti eljárásban,
- * az atomenergia alkalmazási körébe tartozó ügyekben,
- * az audiovizuális médiaszolgáltatás nyújtására és a sajtótermék kiadására irányuló tevékenység felügyeletével, a média- és hírközlési igazgatással, az audiovizuális médiaszolgáltatások és a sajtótermékek piaci felügyeletével, piacsabályozásával, ellenőrzésével valamint a mozgóképszakmai igazgatással kapcsolatos eljárásban,
- * a veszélyes létesítményekkel kapcsolatos eljárásban,
- * a társadalombiztosítás ellátásaival kapcsolatos eljárásban, a korhatár előtti ellátással, a szolgálati járandóság-gal, a balettművészeti életjáradékkal és az átmeneti bányászjáradékkal kapcsolatos eljárásban,
- * az adatvédelmi és titokfelügyeleti eljárásban,

- * a kutatás-fejlesztés minősítésével kapcsolatos hatósági és szakértői eljárásokban, valamint,
- * a fizetési, illetve értékpapír-elszámolási rendszerekben történő teljesítés véglegességéről szóló törvény szerinti eljárásokban, valamint a forgalomban lévő magyar törvényes fizetőeszközről utánszám készítésével kapcsolatos eljárásokban, valamint
- * a kisajátítási eljárásban.

Bármely más ügyfajtára vonatkozó jogszabály kizárólag akkor térhet el a Ket. rendelkezéseitől, ha azt a Ket. kifejezetten megengedi.

A **második csoportba** azok a Ket. hatálya alá tartozó ügyfeleségek sorolhatók, melyekre az **Európai Unió** közvetlenül alkalmazandó kötelező **jogi aktusa vagy nemzetközi szerződést kihirdető törvény eltérő eljárási szabályt határoz meg**. Ezekben az ügyekben a különös szabályt kell elsődleges jogforrásként alkalmazni, azaz a speciális szabályban meghatározott eljárási kérdésekben a Ket. rendelkezései nem alkalmazhatók.

A **harmadik csoportba** azok az eljárások tartoznak, melyekre elsődleges jogforrásként a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni, de **különös törvény vagy kormányrendelet** a Ket. rendelkezéseitől **eltérő vagy kizáró szabályokat állapíthat meg**. Ide tartoznak a haditechnikai eszközökre és szolgáltatásokra vonatkozó eljárások, valamint a kettős rendeltetésű termékek és technológiák külkereskedelmének engedélyezésével kapcsolatos eljárások. Törvény vagy kormányrendelet a Ket. rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapíthat meg a közbeszerzési jogorvoslati, a honvédelmi és katonai célú építmények, ingatlanok építészeti hatósági engedélyezésére, illetve működési és védőterületeik kijelölésére vonatkozó, valamint az egészségügyi törvény szerinti rendkívüli halállal kapcsolatos eljárásokban.

A **negyedik csoportba** azok az ügyek tartoznak, amelyekkel kapcsolatban **törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet** az eljárási törvényben pozitív taxációval meghatározott eljárási cselekmények vonatkozásában állapíthat meg eltérő rendelkezéseket. Ilyen ügynek minősülnek a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításával és egyszerűsítésével kapcsolatos ügyek, melyekkel kapcsolatban a következő hat eljárási cselekmény vonatkozásában biztosítja a Ket. az eltérés lehetőségét: a hiánypótlással, kézbesítéssel, az ügyfél tájékoztatásával, a hatáskörrel és illetékességgel, a szakhatóság közreműködésével, valamint a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánítással kapcsolatban van lehetőség az eltérésre. Az említett ügyekben az eltérő rendelkezés megállapítására irányuló felhatalmazás nem általános jellegű, hanem kizárólag meghatározott eljárási jogintézményekre vonatkozik.

c) A szubszidiárius rendelkezések

A szubszidiárius rendelkezések körébe tartoznak az **eljárási törvény** egyes eljárási **rendelkezéseire épülő speciális szabályok**. Ezek száma mintegy 150-re tehető. Itt tehát a törvény kifejezetten rendelkezik az adott jogintézmény kapcsán az eltérés lehetőségéről. Ennek leggyakoribb kifejezése: **ha jogszabály másképp nem rendelkezik**. Ilyen rendelkezést találhatunk, pl. az illetékesség szabályai között.

Más helyen a törvény **indirekt módon** fogalmazza meg saját **másodlagosságát**. Például „a határozat módosítását vagy visszavonását jogszabály kizárhatja, vagy feltételhez kötheti”.

Ezen eljárási mozzanatok esetében is az a helyzet tehát, hogy ha van a speciális szabály, az elsődleges és csak másodlagos az eljárási törvény.

A **speciális** eljárási szabály érvényesül **elsődleges** jogforrásként a Ket. által **nem szabályozott** kérdésekben is. Nincs akadálya annak, hogy a Ket. hatálya alá tartozó ügytípusokra vonatkozó eljárási szabályok a Ket.-ben nem szabályozott, de a törvény szabályaival összhangban álló, kiegészítő jellegű rendelkezéseket állapítsanak meg.

Önellenőrző kérdések

1. Milyen normákat értünk a közigazgatási eljárás általános szabályai alatt?

.....

.....

.....

.....

2. Milyen kapcsolatban lehetnek egymással az általános és speciális eljárási szabályok?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3. Sorolja fel a Ket. hatálya alól kivett eljárásokat!

- *
- *
- *
- *
- *
- *

4. Milyen csoportokba sorolhatóak a privilegizált (részben kivett) eljárások?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

IV. Az eljárási jogviszony alanyai (a szervei és személyi hatály)

4.1 Szervei hatály

Az eljárási törvény szervei hatályára vonatkozó rendelkezések megmutatják, hogy a jogszabály rendelkezéseit **mely szervek eljárásában** kell alkalmazni.

A szervei hatályra vonatkozó szakasz kimondja, hogy a **közigazgatási hatóságok eljárásában a Ket. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyben kell a törvény rendelkezéseit alkalmazni.** A törvény rendelkezéseit tehát tipikus esetben a közigazgatási hatóságok eljárása során kell alkalmazni.

A törvény a közigazgatási hatóság fogalmáról nem ad definíciót, ugyanakkor a pozitív taxáció módszerével felsorolja, hogy mely szerveket kell közigazgatási hatóságnak tekinteni. A Ket. szerint **közigazgatási hatóságnak minősülnek** a hatósági hatáskörrel feljogosított:

- * államigazgatási szervek,
- * a helyi önkormányzat képviselő-testülete, ide értve a megyei önkormányzat közgyűlését is, továbbá átruházott hatáskörben a polgármester, a képviselő-testület bizottsága, a társulás, és a jegyző,
- * a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a főjegyző, jegyző, valamint
- * a nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott **egyéb szervezet, köztestület, vagy személy** abban az esetben, ha törvény vagy kormányrendelet jogosítja fel közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására.

Az eljárási törvény kivételes esetben **felhatalmaz nem közigazgatási szervet, köztestületet, és magánszemélyt** közigazgatási hatósági jogkörök gyakorlására. A Ket. szerint törvény vagy kormányrendelet a közigazgatási szerven kívül más szervet is feljogosíthat közigazgatási ügy intézésére, amely az ügyben a Ket. rendelkezései szerint jár el. Fontos követelmény az, hogy amennyiben törvény, vagy kormányrendelet nem közigazgatási szervet, köztestületet, vagy magánszemélyt jogosít fel közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására, akkor a jogszabályban meg kell határozni azokat az ügyfajtákat, melyekben a Ket. rendelkezései alapján kell eljárni. A hatósági jogkörrel felruházott szervek, illetve személyek tehát csak korlátozott mértékben – kizárólag a jogszabályi előírások keretein belül – jogosultak hatósági joggyakorlásra.

4.2 Az ügyfél (Személyi hatály)

A személyi hatály arra a kérdésre ad választ, hogy az eljárási törvény rendelkezéseit kiknek az ügyeiben kell alkalmazni. A Ket. személyi hatálya elsősorban az **ügyfélre** terjed ki, továbbá az eljárás **egyéb résztvevőire**: a tanúra, hatósági tanúra, szakértőre, tolmácsra, szemletárgy birtokosára, a képviselőre és a hatósági közvetítőre.

Az ügyfél fogalma többféle nézőpontból közelíthető meg. Az **alaki jogias** megközelítés lényege, hogy az eljárásban részt vevő személyek eljárásjogi helyzetét vizsgálja. Eszerint ügyfél az, aki az eljárást kezdeményezte, vagy aki ellen az eljárás folyik.

Az **anyagi jogias** megközelítés az eljárás résztvevőinek az eljárás tárgyával való kapcsolatát teszi vizsgálat tárgyává. Eszerint ügyfél az, akinek az adott ügy a jogait, kötelezettségeit vagy jogos érdekeit érinti.

Az ügyfél fogalmának megközelítése lehet **egyidejűleg alaki- és anyagi jogias**. E nézet szerint ügyfél az a személy, akinek kívánságára az eljárást megindították, vagy aki ellen az el-járás folyik, vagy aki jogának, jogos érdekének védelme céljából az eljárásban részt venni jogosult.

Végül találkozhatunk olyan megoldással is, amely ügyfélnek az egyedi aktus címzettjét tekinti, ebben az esetben azonban kérdéses, hogy olyan személy, aki a határozatnak nem címzettje, milyen minőségben vehet részt a közigazgatási eljárásban jogainak vagy jogos érdekeinek védelme érdekében.

Az ügyféli kör pontos körülhatárolásának a közigazgatási eljárásban kiemelkedő jelentősége van, hiszen az ügyfeleket számos jogosítvány illeti meg az eljárás megindulásának pillanatától (például az iratbetekintéshez, vagy a tájékoztatáshoz való jog stb.).

A Ket. személyi hatálya általában a magyar állampolgárságú személyekre terjed ki. Külföldi személyek ügyében az eljárási törvény másodlagos jogforrásnak minősül, ami azt jelenti, hogy ha uniós jogi norma, nemzetközi szerződés vagy jogszabály eltérő szabályokat állapít meg, akkor külföldiek hatósági ügyében ezt kell irányadónak tekinteni.

a) Az általános ügyfélfogalom

A Ket. az ügyfél fogalmát anyagi jogias megközelítésben határozza meg, mely szerinti **ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát, jogos érdekét az ügy érinti, továbbá akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.**

Ügyfél lehet tehát a törvény szóhasználatára szerint a **természetes személy**, beleértve a méhmagzatot is. A méhmagzat ügyféli minősége feltételes, akkor áll fenn, ha élve születik meg. Kerülhet ügyféli pozícióba **jogi személy** is. Jogi személyen jogilag megengedett cél szolgálatára rendelt olyan szervezetet értünk, amely jogszabály, államilag elismert szervezeti szabályzat vagy alapszabály alapján működik, amelynek önálló vagyona és vagyoni felelőssége van.

Ügyféli pozícióba kerülhet **jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet** is. Az ügyfélképességnek tehát szervezetek esetében nem feltétele a jogi személyiség.⁹ Ebbe a kategóriába sorolhatók az olyan jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeti tömörülések, mint a jogi személy belső szervezeti egysége, vagy a polgárok által ideiglenesen létrehozott, vagy alkalmi szervezetek, illetve a gazdasági társaságok közül például a betéti társaság.

Az ügyféllé válás feltétele mindhárom esetben az, hogy az adott személy vagy szerv jogát, jogos érdekét az ügy érintse.

Valakinek a **jogát** akkor érinti az eljárás tárgyát képező hatósági ügy, ha az eljárásnak az a célja, hogy rá nézve jogszabályban egyértelműen körülírt jogot (pl. építési engedélyt) vagy kötelezettséget (pl. adófizetési kötelezettséget) állapítsanak meg.

Az ügyféllé válás másik módja, amikor valakinek a **jogos érdekét** érinti az adott közigazgatási hatósági ügy.

A jogos érdek fogalmán, jogszabályon alapuló, jog által védett érdeket kell érteni. A közigazgatási eljárásban azonban a jogos érdek fogalma tágabban értelmezhető. Jogos érdeknek kell tekinteni az ügyfél, méltánylást érdemlő érdekét is. Ennek megfelelően ügyfélnek minősül például egy autópálya építésével kapcsolatos engedélyezési eljárásban annak az ingatlanak a tulajdonosa, aki korábban a közútról meg tudta közelíteni lakóházát, míg az autópálya elkészültét követően minden alkalommal 10 kilométeres kerültre kényszerül.¹⁰

Az ügyféli minőség az eljárás **céljához** és nem az eredményéhez kapcsolódik, az ügyféli minőségnek tehát nem feltétele, hogy az eljárás ténylegesen jogot vagy kötelezettséget megállapító, illetőleg jogos érdeket érintő döntést eredményezzen. Ilyen döntés nélkül fejeződik be az eljárás például akkor, ha az ügyfél kérelmét elutasítják.

b) Különös ügyfélfogalom

A Ket. lehetővé teszi törvény vagy kormányrendelet számára, hogy meghatározott ügyfajtában megállapítsák azon személyek körét, akik a fent ismertetett „érintettség” (jog, jogos érdek) vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Ezzel a rendelkezéssel a Ket. lehetővé teszi, hogy adott ügyfajta vonatkozó különös jogszabály a Ket.-ben meghatározottnál szélesebb körben állapítsa meg az ügyfelek körét. A személyi kör megállapítása alapvetően kétféleképpen történhet. Egyrészt úgy, hogy a jogszabály jogállás szerint határozza meg az ügyfélnek minősülőket, másrészt úgy, hogy egy földrajzi területet (pl. természetvédelmi oltalom alá helyezett területet) határoz meg, amelyen belül az ingatlantulajdonosok vagy más jogszerű használók ügyfélnek minősülnek.

Ügyfélnek minősül a Ket. szerint külön jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.

Hatásterületnek minősül a Magyarország területén fekvő, jogszabályban meghatározott módon megállapított földrajzi terület, amelyre a tervezett létesítmény vagy tevékenység számottevő mértékű hatást (például zajterhelést vagy légszennyezést) gyakorol. Nyilvánvaló, hogy a hatásterület általában túlterjed az ingatlan szomszédságán. Konkrét létesítmény vonatkozásában a hatásterületet mindig az adott ügy jellegzetességeit figyelembe véve kell megállapítani. Másként alakul például ugyanannak a vegyipari üzemnek a hatásterülete akkor, ha szeles, sík területen kerül megépítésre, és másként akkor, ha egy szélmentes völgyben helyezkedik el.

c) A hatóság mint ügyfél

Kivételesen az ügyféli jogok megilletethetnek olyan szervet is, amelynek jogát vagy jogos érdekét nem érinti az ügy. Az eljárási törvény kimondja, hogy az ügyfél jogai megilletik azt a hatóságot, amelynek **feladatkörét az ügy érinti,**

⁹ FONYÓ Gyula - KILÉNYI Géza - VIDA István - ZSUFFA István: Az eljárási törvényről. Táncsics Kiadó, Budapest, 1981. 16. oldal

¹⁰ A közigazgatási eljárási törvény kommentárja. (szerk: Kilényi Géza) KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest, 2005. 78. oldal

feltéve, hogy az ügy elbírálásában sem hatóságként, sem szakhatóságként nem vett korábban részt. Ez a szabály azokra a szervekre vonatkozik, amelyek az ügyben nem érdekeltek, saját szervei működésüket az ügy nem érinti, és nem gyakorolnak az ügyben szakhatósági jogkört sem. Ha tehát az általános ügyfélfogalmat nézzük, akkor ezek nem minősülnek ügyfélnek, ugyanakkor eljáró közigazgatási szervnek sem. Kapcsolatuk az eljárás tárgyát képező üggyel abban jelentkezik, hogy az ügy a **gondozásukra bízott érdeket** érinti. Ilyen módon kerülhet ügyféli pozícióba a természetvédelmi hatóság akkor, ha egy hulladékégető üzem építésének engedélyezése érdekében folytatott eljárás során derül ki, hogy a tervezett építkezés felszíne alatt természetes barlang húzódik.

A műemlékvédelmi, környezetvédelmi szervek számos közigazgatási hatósági ügyfajtának nem alanyai, de a gondjaikra bízott érdek hatékony védelme megköveteli, hogy az általuk védett érdeket érintő ügyben az ügyfelet megillető jogokkal élhessenek.

Ezeknek az ügynevezett „kvázi ügyfeleknek” az eljárásba való bekapcsolódása esetleges. Jogaikat már az alapeljárársban is gyakorolhatják (például az iratbetekintést), feltéve, hogy értesülnek az eljárás megindulásáról. Amennyiben bekapcsolódnak az eljárásba, eljárásjogi tekintetben nemcsak jogaik, hanem kötelezettségeik is lesznek (például határidők megtartása). Ennek a szabálynak valójában a jogorvoslatok területén van jelentősége, hiszen ezeket a feleket a jogorvoslatához való jog is megilleti abban az esetben, ha a határozat a gondozásukra bízott érdeket érinti.

d) A civil szervezet mint ügyfél

Kivételesen, jogszabályban meghatározott ügyfajták vonatkozásában a Ket. lehetővé teszi, hogy törvény ügyféli jogállással, vagy az ügyfél jogaival felruházhasson olyan civil szervezeteket, melyek tevékenysége valamely alapvető jog védelmére, vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul. Meghatározott ügyfajták vonatkozásában a Ket. lehetővé teszi, hogy ne csupán az kerülhessen ügyféli pozícióba, aki személyesen érdekelt az ügyben, hanem a közérdek védelme érdekében ennél tágabbá váljon az ügyféli jogokat gyakorlók köre. A környezetvédelmi törvény értelmében az ügyfél jogai illetik meg a környezetvédelmi eljárásokban az állampolgárok környezetvédelmi érdekek képviselőit, illetve más társadalmi szervezeteit.

A Ket. kivételesen lehetőséget biztosít az eljárás megindításáról szabályszerűen értesített ügyfél ügyféli jogainak gyakorlásának korlátozására. Erre akkor van lehetőség, ha törvény az ügyféli jogok gyakorlását ahhoz a feltételhez köti, hogy az ügyfél az első fokú eljárásban nyilatkozatot tesz vagy kérelmet nyújt be.

e) Ügyfélképesség és eljárási képesség

Az ügyfél fogalmának tisztázásához kapcsolódik annak a kérdésnek a megválaszolása, hogy hogyan kerülhetnek az érintettek ügyféli pozícióba.

Az első lehetőség, hogy az érintettek eljárást kezdeményeznek az adott ügyben, tehát **kérelmezőként** válnak ügyfélle. Erre általában akkor kerül sor, ha a kérelmező azt akarja, hogy részére valamilyen jogot ismerjenek el, vagy valamilyen kötelezettség alól mentesítsék. Ilyenkor a közigazgatási szerv határozata az igénylő valamely jogára vagy kötelezettségére vonatkozik.

A másik esetben az eljárás **hivatalból** indul, tehát az érintettek akaratuktól függetlenül, vagy akár annak ellenére ügyfélle válnak. Ilyen esetek többségében az eljárás az adott személy, szerv ellen annak kötelezése vagy valamely jogának megvonása céljából folyik. Az a személy, szerv, amelynek kötelezettségei vagy jogai tárgyában döntenek, az eljárás megindításának tényével ügyfélle válik. Ha az eljárás több személy, szerv érdekében, vagy több személy, szerv ellen folyik, mindegyiküket ügyfélnek kell tekinteni.

A harmadik eset, amikor a hivatalból vagy kérelemre indult közigazgatási hatósági eljárás tárgyát képező ügy, olyan személy, szerv jogát vagy jogos érdekét érinti, aki nem kérelmező, és aki ellen az eljárás nem is folyik, de az ügyben **harmadik személyként** mégis ügyféli pozícióba kerül. Például gyámügyekben a kiskorú házasságkötésének engedélyezése a szülői felügyeleti jogot érinti, így a szülő, bár az ügyben eredetileg nem ügyfél, mégis az eljárásban ügyféli pozícióba kerül.

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy az ügyféli minőség fennállásának feltétele az **alanyi érdekeltség**.

Az eljárási törvény az ügyfél fogalmának meghatározásával a lehetséges ügyfelek körét vonta meg. A közigazgatási eljárásban azonban csak az a magánszemély, jogi személy vagy egyéb szervezet lehet ügyfél, aki **jogképes**, tehát akit az anyagi jogszabályok alapján jogok illelhetnek, illetve kötelezettségek terhelhetnek. A közigazgatási hatósági ügyek nagy száma és differenciált volta miatt azonban ilyen általános jogképesség-fogalom nem határozható meg. A közigazgatási szervek által alkalmazott anyagi jogszabályok esetről esetre állapítják meg, hogy az adott életviszony körében kit illelhetnek jogok és terhelhetnek kötelezettségek. Ez teszi szükségessé a közigazgatási eljárásjogban az **ügyfélképesség** fogalmának alkalmazását.

Ehhez három fogalom definiálása szükséges.

A **jogképesség** azt jelenti, hogy valaki valamilyen jogviszony alanya lehet, jogokat és kötelezettségeket szerezhethet.

Az **általános közigazgatási jogképesség** azt jelenti, hogy valamely magánszemély vagy szervezet általában közigazgatási jogviszony alanya lehet.

Az **ügyfélképesség** – melyet relatív közigazgatási jogképességnek is nevezhetünk – pedig azt jelenti, hogy valaki konkrét közigazgatási hatósági jogalkalmazói jogviszony alanya lehet.

A közigazgatási hatósági eljárásban különbséget kell tenni az ügyfélképesség és az **eljárási képesség** között.

Eljárási képességgel csak az olyan ügyfél rendelkezik, aki az eljárás tárgyát képező ügyben érvényesen rendelkezhet.

Az **eljárási képesség** a magánszemélynek azt a képességét jelenti, hogy önállóan, **saját nevében, saját nyilatkozatával** jogokat szerezhethet, és kötelezettségeket vállalhat.

Az eljárási képesség fogalma hasonlít a polgári jogból ismert cselekvőképesség fogalmához, de a kettő nem ugyanaz.

A polgári jogban alkalmazott cselekvőképesség szabályai szigorúak és pontosan körülhatároltak.

A Ket. az ügyfélre vonatkozó rendelkezések körében kifejezetten rendelkezik az eljárási képesség jogintézményéről.

A természetes személy ügyfélnek akkor van eljárási képessége, ha a polgári jog szabályai szerint cselekvőképességgel rendelkezik. Jogszabályban meghatározott esetben a korlátozott cselekvőképességgel rendelkező személyt is megilleti az eljárási képesség. A Ket. az eljáró hatóság kötelezettségévé teszi az **eljárási képesség meglétének vizsgálatát**, amikor úgy rendelkezik, hogy az eljáró hatóság az eljárási képesség meglétét hivatalból vizsgálja, és ha annak hiányát állapítja meg, úgy az ügyfél helyett törvényes képviselőjét vonja be az eljárásba, illetve ügygondnok kirendelését kéri.

Az eljárási képességet mindig az eljárás tárgyát képező közigazgatási hatósági üggyel viszonyítva kell vizsgálni, az eljárási képesség szabályai tehát rugalmasan igazodnak a közigazgatási ügy természetéhez. Például a kiskorú házasságkötési ügyében a korlátozottan cselekvőképes kiskorú rendelkezik eljárási képességgel.

Az eljárási képesség fogalmából adódik, hogy az feltételezi az ügyfélképességet, míg az ügyfélképesség megléte esetén nem feltétlenül van az érintettnek eljárási képessége.

A Ket. szerint az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfélen kívüli ügyféli jogállást megtagadó végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye. A törvény e rendelkezése mellett hangsúlyozni kell, hogy a kérelmet benyújtó személynek is lehet fellebbezési joga a kérelmét elutasító hatósági döntéssel szemben, ha az azon alapul, hogy a kérelmező az adott ügyben nem minősül ügyfélnek. Ilyen eset fordulhat elő akkor, ha valaki a felmenője tulajdonában álló telekre kér építési engedélyt, de az építéshez való jogát nem tudja igazolni.

Önellenőrző kérdések

1. Mit mond a Ket. szervei hatályra vonatkozó rendelkezése?

.....

2. Milyen ügyfélfogalmakat ismer a Ket. szabályai alapján?

.....

3. Kik az eljárás egyéb résztvevői?

.....

4. Hogyan határozza meg a Ket. az ügyfél fogalmát?

.....

5. Hogyan kerülhetnek az érintettek hatósági eljárásban ügyféli pozícióba?

.....

6. Mit jelent az ügyfélképeség?

.....

7. Mit jelent az eljárási képesség?

.....

V. Jogutódlás a hatósági eljárásban

A Ket. külön rendelkezéseket tartalmaz a közigazgatási hatósági eljárásban történő jogutódlás kérdéséről. Ez fontos a törvényesség biztosítása érdekében, hiszen a közigazgatási hatósági eljárás időtartama alatt előfordulhat, hogy a jogerős határozat meghozatala előtt, vagy a határozatba foglalt kötelezettség teljesítése előtt az ügyfél valamilyen okból kiesik az eljárásból. Ilyen esetekben is szükség lehet arra, hogy a közigazgatási hatósági határozatba foglaltak teljesítésére sor kerüljön.

A jogutódlással kapcsolatos rendelkezéseknél hangsúlyozni kell, hogy a szabályozás szubszidiárius jellegű, a Ket. szabályait csak akkor kell alkalmazni, ha jogszabály másként nem rendelkezik vagy azt az ügy személyes jellege vagy a kötelezettség tartalma nem zárja ki.

A szabályozás eltérően alakul a hivatalból, illetve a kérelemre indított eljárásban történő jogutódlás esetén. A **hivatalból indított vagy folytatott eljárásban** a kieső ügyfél helyébe annak **polgári jog szerinti jogutódja** lép. Ilyen esetben a jogerős határozatban megállapított kötelezettség vagy jogosultság a jogutódot terheli, illetve illeti meg. Ez azt jelenti, hogy folyamatban lévő eljárásban a jogutódlást követően a jogutód gyakorolja a jogelődöt megillető ügyféli jogokat (például az irat-betekintési, vagy a jogorvoslathoz való jogot), ha pedig a hatósági eljárás már befejeződött, akkor a jogutódot terhelik a jogerős határozatban előírt kötelezettségek. Amennyiben például építési eljárásban a jogelődöt bontási munka elvégzésére kötelezték, akkor az ingatlan öröklés jogcímén megszerző jogutódot is terheli e kötelezettség teljesítése.

Hivatalból indított eljárásokban a jogutódlás „ipso iure” jogszabály erejénél fogva következik be.

A jogutódnak ugyanakkor fontos érdeke fűződik ahhoz, hogy a jogutódlás tényéről a hatóság értesítse, ennek hiányában ugyanis előfordulhat, hogy a jogutód nem is tud a folyamatban lévő eljárásról.

Kérelemre indult eljárásban a jogutódlás kizárólag a **jogutód kérelme alapján** következik be. Ha a jogelőd ügyfél kieséséről a hatóság szerez tudomást, akkor kérelemre indult eljárásban is célszerű a jogutódot tájékoztatni az ügyről. A jogutódlással kapcsolatos kérelemről a hatóság végzéssel dönt.

A jogerős határozattal megállapított kötelezettség esetén a jogutód indokolt kérelme esetén új teljesítési határidő megállapításával kell lehetőséget adni a jogutódnak a kötelezettség önkéntes teljesítésére. Fontos követelmény ugyanis az, hogy a jogutódnak is reális lehetősége legyen a jogerős határozatba foglaltak önkéntes teljesítésére, hiszen olyan eset is előfordulhat, amikor a jogutód csak a teljesítési határidő lejárta után szerez tudomást az ügyről.

A Ket. a fentiek biztosítása érdekében előírja, hogy a jogutódlás, valamint az új teljesítési határidő megállapítása kérdésében hozott végzést közölni kell az ügyféllel. Az ilyen kérdésekről döntő végzésekkel szemben a törvény biztosítja az önálló fellebbezés lehetőségét.

A Ket. tételesen felsorolja azokat a kivételes eseteket, amelyekben a hatóságnak a jogutódlás előtt hozott döntése nem hatályos a jogutóddal szemben. Eszerint nem hatályos a jogutóddal szemben a jogelőd természetes személy ügyféllel szemben az eljárás akadályozása vagy az idézésről való távolmaradás miatt kötelezettséget megállapító végzés, a jogelőd számára fizetési kedvezményt megállapító végzés, ideértve a késedelmi pótlék elengedéséről vagy mérsékléséről szóló végzést is, és a jogelőd természetes személy ügyfél számára költségmentességet engedélyező végzés.

A Ket. a hatáskörrel rendelkező hatóságnak hivatalból intézkedési kötelezettséget ír elő olyan esetekben, ha nincs jogutód, vagy a jogutód személye vitás. Ennek értelmében a jogszabálysértő, vagy közérdeket sértő vagy veszélyeztető állapotot a hatáskörrel rendelkező hatóságnak jogutód hiányában hivatalból meg kell szüntetnie.

Önellenőrző kérdések

1. Mi a különbség a hivatalbóli és a kérelemre indult eljárásokban a jogutódlás tekintetében?

.....

2. Ki lép a kieső ügyfél helyére hivatalból indított hatósági eljárásban?

.....

3. Hogyan kell a jogerős határozatban foglalt kötelezettség teljesítésére a jogutódnak lehetőséget biztosítani?

.....

4. Sorolja fel azokat az eseteket, amikor a jogutódlás előtt hozott döntés nem hatályos a jogutóddal szemben!

.....

Irodalomjegyzék

A közigazgatási eljárási törvény kommentárja. (szerk: Kilényi Géza) KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest, 2005.

FICZERE Lajos: A közigazgatási jogviszony. In: Magyar Közigazgatási Jog. Általános rész. (szerk.: Ficzer Lajos) Osiris Kiadó, Budapest, 1998.

FONYÓ Gyula - KILÉNYI Géza - VIDA István - ZSUFFA István: Az eljárási törvényről. Táncsics Kiadó, Budapest, 1981.

KALAS Tibor: A közigazgatási jogviszony. In: Magyar közigazgatási jog. Általános rész I. Virtuóz Kiadó, Miskolc, 2004.

KALAS Tibor: Az államigazgatási eljárási törvény alapvető rendelkezései. In: Magyar Közigazgatási jog. Általános rész. (szerk.: Ficzer Lajos) Osiris Kiadó, Budapest, 1998.

KILÉNYI Géza - VIDA István - ZSUFFA István: Az államigazgatási eljárási törvény magyarázata. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1986.

PATYI András: A hatósági eljárási jogviszony fogalma és tárgya: a hatósági ügy. In: Közigazgatási hatósági eljárásjog (szerk.: Patyi András) Dialog Campus Kiadó, Budapest - Pécs, 2009.

SZABÓ Lajos - GYERGYÁK Ferenc - DARÁK Péter: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai. (Kommentár a jogalkalmazóknak az új törvényhez) Unió Kiadó, Budapest, 2003.

TAMÁS András: A közigazgatási jog elmélete. Szent István Társulat, Budapest, 1997.

Fogalmak

Közigazgatási jogviszony: a közigazgatási jog által szabályozott társadalmi viszony.

Hatósági jogviszony: a hatóság és az ügyfél közötti, jogilag szabályozott társadalmi viszony.

A Ket. szerint közigazgatási hatósági eljárási jogviszony: olyan szuprematív jogviszony, mely a Ket. tárgyi hatálya alá tartozó hatósági ügy keretében, a Ket. személyi és szervei hatálya által meghatározott jogalanyok közötti a Ket. és a más jogszabályok eljárásjogi normáival szabályozott viszonyrendszer, amely a hatósági jogkörrel felruházott közigazgatási (és kivételesen más) szervek hatósági jogalkalmazó és felügyeleti tevékenysége során jön létre.

A közigazgatási hatósági ügy: minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelezettséget állapít meg, adatot, tényt, vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez. Közigazgatási hatósági ügynek minősül az olyan tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés is – a fegyelmi és etikai ügyek kivételével – melynél a tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását törvény köztestületi, vagy más szervezeti tagsághoz köti.

A közigazgatási eljárás általános szabályai: olyan normák, melyek azzal az igénnyel lépnek fel, hogy az eljárást a közigazgatási szervek hatáskörébe tartozó valamennyi ügycsoportra nézve szabályozzák.

A közigazgatási eljárás különös vagy speciális normái: azok az eljárási szabályok, amelyek a közigazgatási ügyek eltérő természetéből adódó eltérő eljárási formákat rögzítik.

Hatóság: közhatalommal rendelkező közigazgatási szerv.

Ügyfél: az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát, jogos érdekét az ügy érinti, továbbá akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.

Az eljárás egyéb résztvevői: a tanú, hatósági tanú, szakértő, tolmács, szemletárgy birtokosa, a képviselő és a hatósági közvetítő

Hatásterület: a Magyarország területén fekvő, jogszabályban meghatározott módon megállapított földrajzi terület, amelyre a tervezett létesítmény vagy tevékenység számottevő mértékű hatást gyakorol.

Jogképesség: azt jelenti, hogy valaki valamilyen jogviszony alanya lehet, jogokat és kötelezettségeket szerezhet.

Általános közigazgatási jogképesség: azt jelenti, hogy valamely magánszemély vagy szervezet általában közigazgatási jogviszony alanya lehet.

Ügyfélképesség: – melyet relatív közigazgatási jogképességnek is nevezhetünk – azt jelenti, hogy valaki konkrét közigazgatási hatósági jogalkalmazói jogviszony alanya lehet.

Eljárási képesség: a magánszemélynek azt a képességét jelenti, hogy önállóan, saját nevében, saját nyilatkozatával jogokat szerezhet, és kötelezettségeket vállalhat.