

**Debreceni Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Közigazgatási Jogi Tanszék**



Árva Zsuzsanna – Balázs István – Barta Attila – Veszprémi Bernadett

ANNOTÁLT ZÁRÓVIZSGA TÉTELSOR¹

Közigazgatási jog

Debrecen
2017

¹ Az annotált, tehát jegyzetekkel ellátott tételsor célja segédlet nyújtása a záróvizsgára történő felkészüléshez. Ebből a célból tételenként tartalmazza azok vázlatát, továbbá néhány lényegi elemének és fogalmának kiemelését, olyanokét, melyek a vizsgatapasztalatok alapján külön is hangsúlyozandók. Emellett a segédlet tartalmazza azokat a legfontosabb jogszabályi változásokat is, melyek a hatályos tankönyv lezárása óta bekövetkeztek és a vizsgák alkalmával ismeretük számon kérésre kerülhet. A segédlet tehát nem azonos a teljes követelményrendszerrel, mely az annotált vázlat végén külön is részletezésre kerül, de ismerete fontos.

I. TÉTEL

A KÖZIGAZGATÁS HELYE AZ ÁLLAMHATALMI ÁGAK ÉS AZ ÁLLAMI SZERVEK RENDSZERÉBEN

1. Közigazgatás az államhatalmi ágak rendszerében

1.1. A hatalommegosztás hagyományos elméletei

1.2. Új dimenziók a hatalommegosztás elméletében

1.3. A hatalommegosztás a magyar jogszabályokban

1.4. A közigazgatás a hatalommegosztás rendszerében

Összefoglaló:

A közigazgatás a végrehajtó hatalmi ág része és annak funkcióit látja el azzal, hogy fejlődése során differenciálódva államigazgatásra és helyi önkormányzati alrendszerekre osztódik. A helyi önkormányzatok a hatalommegosztás területi dimenziói, ezért vannak olyan nézetek, melyek szerint autonómiájuk révén azok önálló hatalmi ágat képeznek, vagy legalább is ilyen jellegük van. Az egyes országok konkrét alkotmányos szabályozása ad arra választ, hogy hol milyen felfogás érvényesül. Mindez pedig azért lényeges, mert ez határozza meg a helyi önkormányzatoknak más állami szervekhez, illetve a közigazgatás többi alrendszeréhez való viszonyát.

2. Közigazgatás az állami szervek rendszerében

2.1. A közigazgatás és a törvényhozás kapcsolata

2.2. A közigazgatás és az igazságszolgáltatás kapcsolata

2.3. A közigazgatás és az államfő kapcsolata

2.4. A Kormány és a kormányzati tevékenység

Összefoglaló:

A közigazgatás, mint szervezeti rendszer része az állami szerveknek. A közigazgatás minden más állami szervtől elkülönült önálló feladat és hatáskörrel, szervezettel és személyzettel bír. A közigazgatás működése kihat a többi állami szervre is, mely hatás jellemzője az aktivitás, az állami cselekvés elősegítése, megvalósítása. A közigazgatás aktív közreműködése szükséges ugyan is minden más állami szerv feladatainak ellátáshoz, ezért mondhatta róla a maga korában Magyary Zoltán azt, hogy a közigazgatás az állam cselekvése.

II. TÉTEL

A KÖZIGAZGATÁS FOGALMA ÉS SAJÁTOSSÁGAI

1. A közigazgatás fogalma

1.1. Irányzatok a közigazgatás fogalmának meghatározásában

1.2. A Magyary Zoltán által adott megfogalmazás

A magyar közigazgatásnak a XX. század első felében élt és alkotott kiemelkedő tudósa Magyary Zoltán által adott meghatározás szerint „...a közigazgatás az állam adminisztrációja [...] Mivel azonban az állam különleges társadalmi alakulat, a közigazgatást csak úgy határozhatjuk meg, ha kimutatjuk, hogy melyek azok, az állami sajátosságokból származó különleges vonásai, melyek által különbözik az egyszerű adminisztrációtól. Ezeknek a vonásoknak a figyelembevételével a közigazgatást úgy határozhatjuk meg, hogy az az állam szervezete, a közfeladatoknak ezek természete által megszabott módszerrel a jogrend keretében való eredményes megoldása.”²

1.3 A közigazgatás komplex fogalma

Habár a Magyary Zoltán által adott fogalom lényegi elemei ma is érvényesek, azonban mai viszonyaink közt komplexebb hatások érik a közigazgatást, így fogalma is összetettebbé vált.

Ennek megfelelően a közigazgatás:

- állami tevékenység, mely alapvetően a végrehajtó hatalmi ági funkciókat valósítja meg,
- előkészíti és végrehajtja elsősorban a törvényhozás döntéseit, de a közigazgatás e tevékenysége, bár különböző mértékben, szükséges minden más állami szerv működéséhez is,
- a közérdekében végzett igazgatási tevékenység, mely tevékenységre pedig jellemző, hogy többségét közhatalom birtokában végzi,
- a közhatalom birtokában végzett végrehajtó-rendelkező tevékenysége során feladat- és hatáskörein belül mindenkire nézve kötelező döntéseket hozhat, melyek végrehajtását szükséges esetben legitim állami kényszerrel is realizálhatja,
- a társadalomszervező tevékenysége során közszolgáltatásokat szervez és biztosít,
- a legitim politikának alárendelt tevékenység,
- a jognak alárendelt és más állami szervek által ellenőrzött tevékenység,
- feladatait alapvetően az erre a célra létrehozott, sajátosan felépülő és speciális alapelvek szerint működő közigazgatási szervek végzik,
- tevékenységüket élethivatásszerűen végző, szakmai tudás birtokában lévő, a mindenkori legitim politikához lojális, működésükben pártatlan köztisztviselők látják el a feladatokat.

² MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 39.

2. A közigazgatás sajátosságai

A közigazgatás sajátosságai abból adódnak, hogy a közigazgatás olyan állami tevékenység, melynek minden más állami tevékenységtől eltérő jellemzői vannak.

A közigazgatás sajátosságai közül már utalás történt arra, hogy – a meghatározó felfogások szerint – a végrehajtó hatalmi ági funkciókat látja el, ami az állami döntések előkészítéséhez és végrehajtásához kapcsolódik, azaz az állam cselekvése. Ebben a felfogásban a közigazgatás végrehajtó hatalmi ági funkciója messze meghaladja a Montesquieu-féle kereteket, mert az nem korlátozódik a törvényhozás döntéseinek előkészítésére és végrehajtására. A közigazgatásnak az államszervezet működését biztosító egyre összetettebb funkciója a gyakorlatban oda vezetett, hogy mára már egyetlen más állami szerv működése sem nélkülözheti a közigazgatás cselekvő közreműködését. Ez az aktív szerepkör azonban nem jelenti azt, hogy a közigazgatás megbontaná a hatalmi ágak egyensúlyát és a hatalommegosztás mechanizmusát. A plurális demokratikus jogállam eszközrendszerének bonyolult hálózata és különösen a közigazgatás irányítása és ellenőrzése garancia erre.

Ebből további sajátosságok is erednek, így mindenekelőtt az, hogy a közigazgatás a legitim politikának alárendelt tevékenység, mivel a népszuverenitást közvetetten megvalósító választásokon, vagy azok következtében létrejött testületek politikai többségének akaratát valósítja meg jogilag legalizált formában.

A közigazgatás aktív szerepköre azt is jelenti, hogy tevékenysége a társadalmi életviszonyok legszélesebb körét fogja át, amihez igen széleskörű feladat- és hatásköri rendszer, illetve szervezet járul. A közigazgatás a legnagyobb állami szervezeti rendszer, melynek felépítése, irányítása és ellenőrzése az állam működésének központi eleme. A közigazgatás működése nem egyszerűen igazgatás, hanem tevékenységének tárgykörei és funkciói által meghatározott szakmai szttenderdek alapján végzett szakigazgatás.

A közigazgatás tevékenysége a közérdeket kifejező és szolgáló tevékenység, melynek jelentős részéhez közhatalom járul. A közigazgatás felépítésére, működésére és személyzetére jogállami keretek között a törvényeknek való alárendeltség és a közigazgatási döntések más államhatalmi ágak általi ellenőrzése, felülvizsgálata a jellemző. A közigazgatás jognak való alárendeltsége alapvetően a közjogi jogi szabályozás keretein belül valósul meg.

III. TÉTEL

A KÖZIGAZGATÁSI JOG HELYE A JOGRENDszerben, A KÖZIGAZGATÁSI JOG SAJÁTOSsÁGAI

1. A közigazgatási jog helye a jogrendszerben

1.1. A jogrendszer és annak tagozódása

1.2. A közigazgatási jog, mint jogág

1.3. A közigazgatás és más jogágak kapcsolata

Összefoglaló:

A XX. század elejére kialakult, differenciálódott és megerősödött a közigazgatási jog, mint a közjog egy sajátos ága. Közigazgatási jogon azon jogi szabályozás összességét értjük, mely elkülönül a magánjogtól és a közjogi jogalanyisággal bíró szervek tevékenységét szabályozza.

2. A közigazgatási jog forrásainak sajátosságai

2.1. A közigazgatási jog forrásai

2.2. Jogsabályok

2.3. Közjogi szervezetszabályozó eszközök

2.4. Az Európai Unióhoz való csatlakozás hatása a jogrendszerre

Összefoglaló:

- a közigazgatási jognak forrását képezi valamennyi jogforrás,
- bár a törvények szerepe a közigazgatási jogban is meghatározó, hiszen a jogállami közigazgatás működésének egyik legfontosabb alapelve a törvényesség, mégis a közigazgatási jog forrásai között a rendeletek száma az, ami a legnagyobb. Ez nem véletlenül van így, hiszen az Országgyűlésen kívül minden békeidőben jogalkotási jogkörrel rendelkező állami szerv közigazgatási szerv (vagy közigazgatási jogkörrel felruházott nem közigazgatási szerv, mint pl. a Magyar Nemzeti Bank), mely egyebek közt a törvények végrehajtására hozott rendeletekkel, mint jogszabályokkal látja el végrehajtó hatalmi ági funkcióját,
- a közigazgatás tevékenysége átfogja a társadalmi életviszonyok legszélesebb körét, ezért nagy a közigazgatási joganyag kiterjedtsége, valamint heterogenitása. Ennek következménye a közigazgatási jog, ezen belül különösen az anyagi jog azon sajátossága, hogy általános, az egész joganyagot egy kódexbe foglalva nem, csak egy-egy ágazatban, funkció tekintetében kodifikálható (pl.: ágazati kódexek és eljárási kódex stb.),
- a közigazgatási jognak az is sajátossága, hogy a társadalom legnagyobb és jellemzően hierarchikusan felépülő szakigazgatási rendszereként a jogszabálynak nem minősülő, ún. közjogi szervezetszabályozó eszközök, más néven irányítási normák (normatív utasítások és határozatok) szerepe és súlya abban meghatározó.

IV. TÉTEL

A KÖZIGAZGATÁSI JOGI NORMA

1. A közigazgatási jogi norma fogalma és fajtái

A norma nem más, mint a jogszabály alapegysége, építőköve, amely normatív aktus eredményeként jön létre. Ehelyütt kiegészítjük mindezt azzal, hogy a jogszabályokon, illetve közjogi szervezetszabályozó eszközökön belül található minden olyan rendelkezést, ami az általánosság (ismétlődés) igényével megfogalmazott magatartási szabályt tartalmaz, jogi normának tekintünk.

A közigazgatási jogi norma a közigazgatási jog alapegysége, mely különböző típusain belül a klasszikusnak számító anyagi és alaki jogi normán túl a szervezeti normák azok, melyek nagy számuk és tartalmi sajátosságaik miatt külön kategóriát alkotnak. Ennek fő oka az, hogy mint a legnagyobb állami szervezetre jogállamban szükségszerűen kiterjedt jogi szabályozás érvényesül.

A közigazgatás „állami cselekvés” jellegéből adódnak a közigazgatási jogi norma szerkezetének a sajátosságai is. Ezek között ugyanis meghatározó a csak diszpozíciót tartalmazó kógens (parancsoló) jogi normák köre.

2. A közigazgatási jogviszony

2.1. A közigazgatási jogviszony alanyai, tárgya és tartalma

2.2. A közigazgatási jogviszony típusai

A közigazgatási jogviszony olyan konkrét jogalanyok közötti társadalmi viszony, amelyet a közigazgatási jog szabályoz.

A közigazgatási jogviszony egyik alanya mindenképpen közigazgatási szerv, vagy közigazgatási jogkörrel felruházott nem közigazgatási szerv (pl.: köztestület, közintézet stb.). Ahhoz, hogy a közigazgatási szerv közigazgatási jogviszony alanya lehessen, közjogi jogképességgel kell rendelkeznie.

A jogviszony másik oldalán természetes személy, illetve szervezet egyaránt állhat abban az esetben, ha jogképességgel rendelkezik, vagyis jogok és kötelezettségek alanya lehet.

A jogviszony tárgya mindig valamilyen emberi magatartás. Tehát a tárgy alatt nem valamilyen (ingó, vagy ingatlan) dologra kell gondolnunk, hanem egy aktivitásban (tevésben), vagy passzivitásban (tartózkodásban) megnyilvánuló emberi cselekvésre.

A jogviszony tartalmát vizsgálva, jogok és kötelezettségek összessége, amit jogszabályok és/vagy közigazgatási szervek egyedi aktusai határoznak meg. A hatósági jogviszonyokra, azok garanciális jelentősége miatt az jellemző, hogy mind az anyagi, mind az eljárási jogviszonyok tartalmát jogszabályok határozzák meg. Ehhez képest a közigazgatáson belüli, a közigazgatási szervek közötti relációk (pl.: az irányítás-felügyeleti, vagy együttműködési jogviszonyok) tartalmát kevésbé jogszabályok, hanem inkább közjogi szervezetszabályozó eszközök szabályozzák.

3. A közigazgatás által alkalmazott nem közigazgatási jog fő területei: a közigazgatási büntetőjog és a birtokvédelem

3.1. A közigazgatás és az igazságszolgáltatás szétválasztása

3.2. A kihágások szabálysértésekké transzformálása

3.3. A községi bíráskodás eltűnése

3.4. A Ptk. által szabályozott quasi bíráskodás

4. A rendszerváltás utáni időszak

4.1. A szabálysértések

4.2. Polgári jogi területek a helyi igazgatásban

4.3. Az autonóm államigazgatási szervek által végzett jogalkalmazás sajátosságai

V. TÉTEL

A KÖZIGAZGATÁS INTÉZMÉNYRENDSZERE ÉS A KÖZIGAZGATÁS SZERVEZETI FELÉPÍTÉSE

1. Az intézmény és az intézményrendszer fogalma

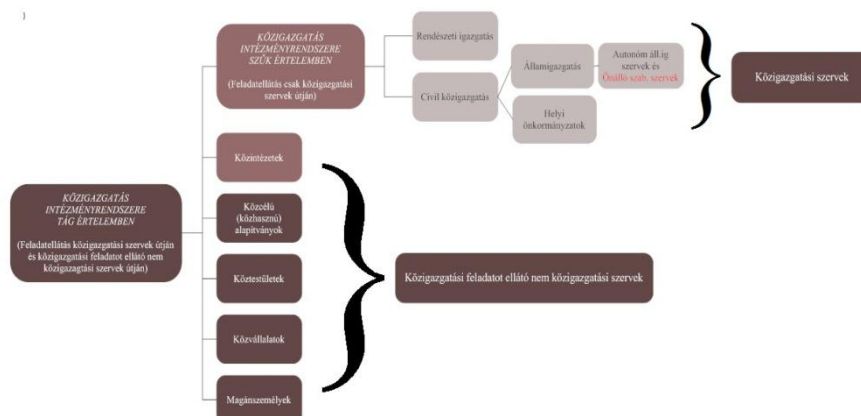
2. Az intézményrendszert meghatározó főbb tényezők

3. A közigazgatási intézményrendszer szűk és tág értelmezése

A közigazgatás szűk értelemben vett intézményrendszere a közigazgatás szervezeti rendszerével azonosítható. Ide soroljuk a közigazgatás mindkét nagy ágát, tehát a civil, valamint a rendészeti igazgatást. Előbbi közszükségletek kielégítését szervezi (pl.: egészségügy, oktatás, környezetvédelem), utóbbi a társadalmi béke, rend, biztonság megőrzését, illetve helyreállítását, a külső és belső támadásokkal szembeni védelmet hivatott biztosítani:

- a civil közigazgatás további alrendszerekre bomlik (lásd a lenti ábrát):
 - az államigazgatásra, mely a hierarchia, valamint a centralizáció alapján épül fel (élén a Kormány áll), az államigazgatási szervek alapvetően szakmai, hatósági funkciókat gyakorolnak,
 - külön utalunk az államigazgatáson belül kialakult sajátos típusra, az autonóm államigazgatási szervek körére, valamint - a mi megközelítésünkben - az ezek mutációját jelentő önálló szabályozó szervekre. Megjelenésük a XX. század második felére esik. Kialakulásuk politikai, szakmai, garanciális okokra vezethető vissza és a legitim politikai befolyás lehetőségét korlátozza (részletes bemutatását a központi közigazgatásról szóló tétel tartalmazza),
 - a helyi önkormányzati alrendszer nem központosított, hanem a decentralizáció elvén épül fel, valamint a hierarchia helyett a mellérendeltség jellemzi. A helyi önkormányzatok elsősorban közszolgáltatások szervezését látják el.

A MAGYAR KÖZIGAZGATÁS INTÉZMÉNYRENDSZERE



Készítette: Barta Attila

4. A közigazgatási intézményrendszer tagozódása

4.1. Államigazgatás

4.2. Autonóm államigazgatási szervek (önálló szabályozó szervek)

4.3. Helyi önkormányzatok

4.4. Rendvédelmi (másképp rendészeti) szervek

4.5. A közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek

5. A közigazgatási szerv

A közigazgatási szerv a közigazgatási szervezeti rendszer legkisebb alapegysége, mely rendelkezik elkülönült szervezettel, önálló feladat- és hatáskörrel, bizonyos terjedelmű gazdasági autonómiával, önálló közigazgatási jogképességgel, illetve nem szükségszerű, de rendelkezhet jogi személyiséggel. A közigazgatási szervek közjogi jogképessége (közigazgatási jogalanyiság) nem azonos fogalom a jogi személyiséggel, ami magánjogi fogalom. Míg közjogi jogképességgel (tehát a közjogi jogviszonyokban jogok szerzésének, illetve kötelezettségek vállalásának lehetőségével) valamennyi önálló közigazgatási szerv szükségszerűen rendelkezik, addig (polgári jogi) jogi személyiséggel korántsem biztos, hogy mindegyik bír.

A közigazgatási szerv a közigazgatásban jogképes (közigazgatási jogalanyisággal akkor rendelkezik), ha:

- előírt jogrendben hozták létre (tehát az arra feljogosított állami szerv, megfelelő eljárási rendben, megfelelő döntési formában),
- feladatát és hatáskörét megállapították,
- meghatározták működési területét (azaz illetékességét).

VI. TÉTEL

A KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK

1. A központi közigazgatási szervek és az államigazgatás központi szervei

„... A központi közigazgatási szervek a szűk értelemben vett közigazgatási intézményrendszerbe tartoznak. A központi jelző azt jelenti, hogy az e körbe tartozó szervek illetékességi területe az egész országra kiterjed. Ezen a központi szinten azonban a közigazgatási szervezeti rendszernek több alrendszere is jelen van, így a civil közigazgatás államigazgatási alrendszerének központi szervei és az autonóm államigazgatási szervek, ideértve azok sajátos szerveit az az önálló szabályozó szerveket is, továbbá a rendészeti közigazgatás köréből a rendvédelmi szervek országos parancsnokságai.” [...] „A központi közigazgatási szervek fogalom tehát több alrendszert, így a civil és rendészeti közigazgatási alrendszert is átfogja, de ezek közös jellemzője, hogy államigazgatási szervek, ezért nevezik őket az államigazgatás központi szerveinek is. Ez világos elhatárolást jelent egyrészt az államigazgatás helyi (területi és települési) szinten működő szerveitől (dekoncentrált államigazgatási szervek), valamint a csak helyi szinten működő helyi önkormányzatoktól (decentralizált közigazgatási szervek).”

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. tv. szerint központi államigazgatási szerv;

- a Kormány,
- a kormánybizottság,
- A minisztérium,
- Az autonóm államigazgatási szerv,
- az önálló szabályozó szervek.
- a kormányhivatal,
- a központi hivatal,
- a rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat,

Rendvédelmi szerv:

- a rendőrség,
- a büntetés-végrehajtási szervezet,
- a hivatásos katasztrófavédelmi szerv,
- a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok.

2. A Kormány

2.1. A Kormány és a kormányzás

A Kormány a központi közigazgatás testületi formában működő, általános hatáskörű irányító szerve. Központi közigazgatási szerv, mert illetékessége kiterjed az ország egész területére. Testületi formában működik, mert a Kormány a miniszterelnökből és a miniszterekből áll. Általános hatáskörű szerv, mert a Kormány hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. Irányító szerv, mert a közigazgatás legfőbb szerve.

Az államigazgatási alrendszer élén tehát a Kormány, mint testület áll, melynek hatásköre az államigazgatási feladatok csaknem egészét átfogja, funkciója azonban elsősorban az irányítás és a koordináció (általános hatáskörű központi irányító szerv).

2.2. A Kormány feladat- és hatáskörei

2.3. A Kormány működése

2.4. A Kormány ülése

2.5. A Kormány döntései

2.6. A Kormány működését segítő szervek

2.6.1. A Miniszterelnöki Kabinetiroda és a Miniszterelnökség

2.6.2. A Kormány munkáját segítő egyéb szervek

3. A miniszter és a minisztérium

3.1. A minisztérium jogállása

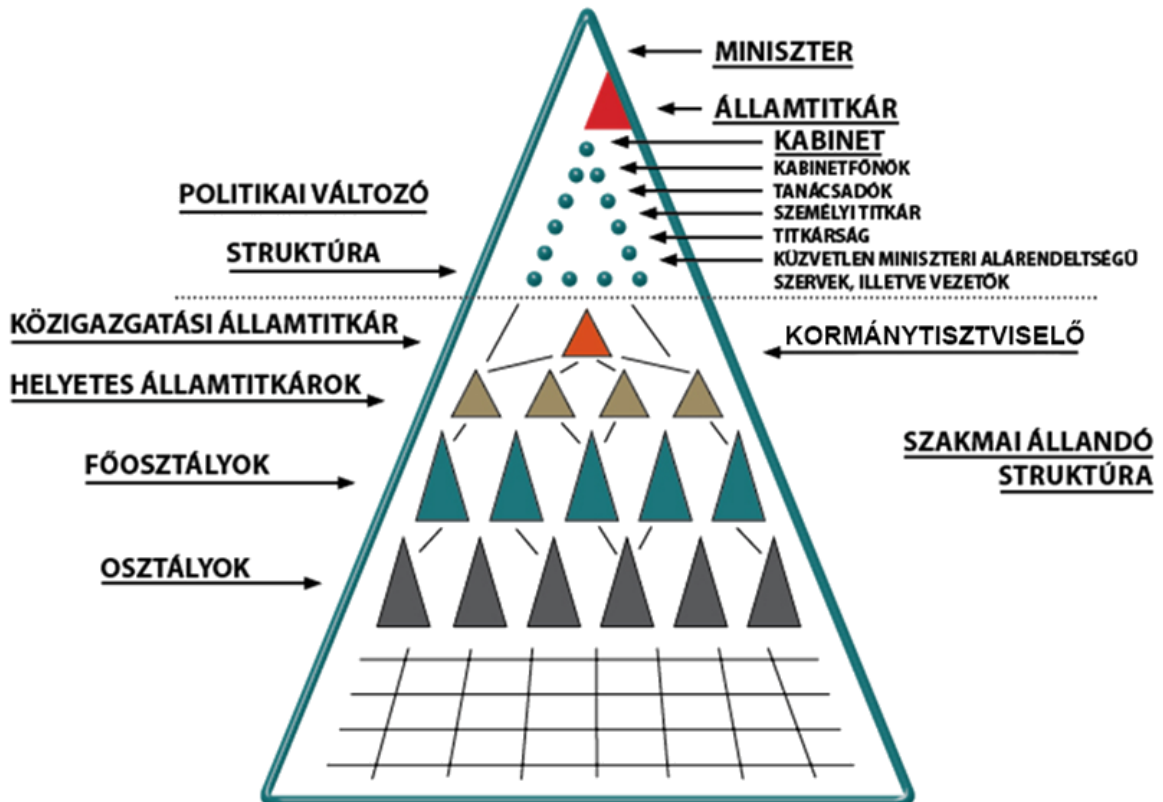
"... A minisztérium a központi közigazgatás törvénnyel létrehozott, miniszter által vezetett, hivatali formában működő, különös hatáskörű irányító szerve..."

3.2. A minisztérium szervezete

A politikai változó struktúra

A szakmai állandó struktúra

A MINISZTERIUMI STRUKTÚRA



Készítette: Balázs István

3.3. A minisztérium feladatai

A minisztérium a miniszter munkaszerveként a következő főbb feladatok ellátásában vesz részt:

- ágazati irányító jogkör,
- a Kormány döntéseinek előkészítése,
- jogalkotási feladatkör,
- az alárendelt szervek irányítása,
- nemzetközi tevékenység,
- európai integrációs feladatkörök,
- ágazati információs feladatok,
- honvédelmi feladatkörök,
- társadalmi- és civilkapcsolatok,
- az egyedi operatív vagy hatósági ügyekben való döntés.

4. A nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek

"... A minisztérium nem az egyetlen típusa a központi közigazgatás különös hatáskörű és hivatali formában működő szerveinek. A minisztériumon kívüli, összefoglaló elméleti elnevezéssel „nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szerveknek” nevezett kategória egy gyűjtőfogalom, melybe Magyarországon az autonóm államigazgatási szervek, az önálló szabályozó szervek, a kormányhivatalok és a központi hivatalok tartoznak. A rendvédelmi szervek körébe tartozó hivatalok pedig a civil közigazgatástól eltérő alrendszerbe tartoznak." Közös vonásuk az, hogy ezekből hiányzik a minisztériumoknál megismert politikai változó struktúra.

4.1. Az autonóm államigazgatási szervek és az önálló szabályozó szervek.

Autonóm államigazgatási szerv:

- A Közbeszerzési Hatóság,
- Az Egyenlő Bánásmód Hatóság,
- A Gazdasági Versenyhivatal,
- Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság,

Önálló szabályozó szerv:

- A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság,
- A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal.

4.2. Kormányhivatal:

- Központi Statisztikai Hivatal,
- Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal,
- Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala,
- Országos Atomenergia Hivatal,

4.3. Központi hivatal:

- Kormányzati Ellenőrzési Hivatal,
- Nemzetstratégiai Kutatóintézet,
- Nemzeti Örökség Intézete,
- Magyar Nyelvstratégiai Intézet,
- Nemzeti Kommunikációs Hivatal,
- Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal,
- Emberi Erőforrás Támogatáskezelő,

- Állami Egészségügyi Ellátó Központ,
- Klebelsberg Központ,
- Oktatási Hivatal,
- Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő,
- Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság,
- Országos Tisztifőorvosi Hivatal,
- Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság,
- Országos Gyógyszerészeti és Élelmezés-egészségügyi Intézet,
- Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal,
- Nemzeti park igazgatóságok,
- Országos Meteorológiai Szolgálat,
- Nemzeti Befektetési Ügynökség,
- Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság,
- Magyar Államkincstár,
- Nemzeti Adó- és Vámhivatal,
- Magyar Bányászati és Földtani Hivatal.

4.4. Változások

A 2015. évi CXCI. törvény 5. § által létrehozott **Nemzeti Adó- és Vámhivatal**, mely államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó, a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörében kiadott rendeletében kijelölt miniszter (a továbbiakban: kijelölt miniszter) által irányított, **központi hivatalként működő** központi költségvetési szerv.

A NAV központi szerve a Központi Irányítás és a Bűnügyi Főigazgatóság.

A NAV vezetőjének feladat- és hatáskörét a kijelölt miniszter irányítása alá tartozó, a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletében kijelölt államtitkár gyakorolja. Az állami adó- és vámhatóság vezetője képviseli a NAV-ot, közvetlenül vezeti a Központi Irányítást, továbbá ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket jogszabály a NAV vezetőjének feladat- és hatáskörébe utal.

Az állami adó- és vámhatóság vezetőjének szakmai helyettesei a kijelölt miniszter által irányított minisztérium szervezeti és működési szabályzatában meghatározott, az állami adó- és vámhatóság vezetője által irányított helyettes államtitkárok.

Ezzel tehát a központi hivatalnak egy olyan új, sajátos típusa jött létre, mely vezetését az irányító minisztérium állományába tartozó államtitkár és helyettes államtitkárai látják el, azaz két hivatali struktúra részben átfedi egymást.

A nem minisztériumi formában működő központi közigazgatási szervek 2016-ban átfogó reform keretében felülvizsgálatra kerültek, mely következtében számuk radikálisan csökkent. (Lásd 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet mellékletét a Kormány tagjai által irányított, vagy felügyelt központi államigazgatási szervekről.

VII. TÉTEL

A KÖZPONTI KÖZIGAZGATÁSI SZERVEK TERÜLETI SZERVEI, AZ ÁLLAMIGAZGATÁSI FELADATOK TELEPÜLÉSI SZINTŰ ELLÁTÁSÁNAK RENDSZERE, A JEGYZŐ JOGÁLLÁSA ÉS FELADATAI

A szűk értelemben vett intézményrendszer egyik alrendszerét az államigazgatási szervek alkotják, melyek központi és területi szinten egyaránt megtalálhatóak. A közöttük kialakult munkamegosztás lényege, hogy amíg a központi államigazgatásban jellemzően irányító tevékenység zajlik, addig az államigazgatás alacsonyabb szintjein végrehajtás.

1. A középszintű közigazgatás általános kérdései

A középszintű (másképp területi) közigazgatás a központi szint és a települési szint között elhelyezkedő (egy vagy több) területi illetékességgel rendelkező közigazgatás.

2. A területi államigazgatási szervekről általánosságban

A területi államigazgatási szervek olyan közigazgatási szervek, amelyek a központi államigazgatási szervek végrehajtó funkcióját látják el, és tevékenységüket – aminek legfőbb jellemzője a közhatalmi irányultság – a felettes szerv irányítása és ellenőrzése mellett, végrehajtási önállósággal végzik.

3. A hatályos rendszer

3.1. A fővárosi és megyei kormányhivatalok intézményesítése és feladatai

Magyarország Alaptörvénye szerint a fővárosi, megyei kormányhivatal a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve.

3.2. A kormányhivatalok belső struktúrája 2015. 04. 01. után

A Kormány a területi államigazgatás integrációját tovább fokozta 2015-ben. Ennek kereteit a területi államigazgatási szervezetrendszer átalakításához kapcsolódó újabb intézkedésekről szóló 1744/2014. (XII. 15.) Korm. határozat jelölte ki, amely nem csupán ún. külső integrációról rendelkezett, de az ún. belső integráció jegyében felszámolta a fővárosi, megyei kormányhivatalok és járási (kerületi) hivatalaik korábbi osztott struktúráját is.

2016/17 fordulóján az 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat nyomán a fenti átalakítások újabb elemekkel egészültek ki. A központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről rendelkező kormányhatározat számos olyan feladatot jelölt meg, amelyek 2017-től kezdve a központi szintről a középszintre, jelesül a fővárosi, megyei kormányhivatalokhoz kerültek.

3.3. Speciális (különös) hatáskörű területi államigazgatási szervek

4. Az államigazgatási feladat- és hatáskörök települési szintű ellátásának rendszere és változása

Tekintettel arra, hogy az államigazgatás a központból szervezi meg magát a települések felé, a modern államokban elterjedt megoldás, hogy a középszint alatt az országosan egységes megítélést igénylő államigazgatási ügyeket a helyi önkormányzatokhoz telepítik. Ennek magyarázata abban van, hogy az államigazgatási szerveket maradéktalanul nem lehet települési szintig kiépíteni, miután ennek folyamánya egy olyan óriási apparátus lenne, amit az államok nem tudnának fenntartani.

Az állami szerepkör megerősítésének jegyében 2010 után a Kormány a feladatrendszer felülvizsgálata nyomán az átruházás helyett az államigazgatási feladatok minél teljesebb visszavezetését határozta el az államigazgatásba. Ennek fogadó bázisává pedig egy régi-új igazgatási szintet, a járásokat (a fővárosban a kerületeket) tette. Jelenleg 174 járási és 23 kerületi hivatal működik az országban, melyekhez 2016 végén számos újabb feladatot és hatáskört utalt a jogalkotó.

A kormányablakok tekintetében az alapvető törekvés az, hogy azonos minőségű szolgáltatást nyújtson az Állam valamennyi ügyfélnek. Ennek érdekében minden járási székhelyen, valamint okmányirodát működtető településen kormányablak nyílik. Az egyablakos ügyintézés keretében számos ügykörben tudják ügyeikkel a kormányablakot a leendő ügyfelek felkeresni. Az elmúlt időszakban a kirendeltségek mellett az ún. állandó és eseti ügysegédek, valamint a mobilizált kormányablakok és az elektronikus fejlesztések is az ügyintézési pontok könnyebb elérésének lehetőségét gyarapítják.

Ahogy a megyei szinten sem valósult meg teljes szervezeti integráció, úgy az alsó-középszinten sem olvadtak be a járási hivatalokba az speciális (különös) hatáskörű dekoncentrált államigazgatási szervek megye alatti kirendeltségei (pl. adóügyi szervek, vagy a tankerületek), valamint a rendészeti szervek (pl. rendőrség) megye alatti egységei.

VIII. TÉTEL

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FOGALMA, RENDELTETÉSE ÉS JELLEMZŐI

1. A helyi önkormányzatok alkotmányjogi helyzete

2. A helyi önkormányzatok hatalommegosztásban elfoglalt helyzete

3. A helyi önkormányzathoz való jog

A helyi önkormányzás a település, valamint a megye választópolgárai közösségének joga, melynek során érvényre jut az állampolgári felelősségérzet, kibontakozik az alkotó együttműködés a helyi közösségen belül. A helyi önkormányzás joga a települések (azaz a települési önkormányzatok) és a megyék (azaz a területi önkormányzatok) választópolgárainak közösségét illeti meg.

Ezt a jogot az Alaptörvény 31. cikke alapján a választópolgárok továbbra is két módon gyakorolják: az általuk választott képviselő-testület útján, illetve helyi népszavazással. Mindebből következően a hatalom gyakorlásának két megnyilvánulási formájával találkozhatunk, ami a közvetett (képviseleti) és a közvetlen demokráciát jelenti.

4. A helyi önkormányzatok fogalma

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának 3. cikkében foglalt meghatározás szerint a helyi önkormányzás a helyi önkormányzatok joga és kötelessége arra, hogy jogszabályi keretek között, a közügyek lényegi részét saját hatáskörükben szabályozzák és igazgassák a helyi lakosság érdekében. E jogot olyan tanácsok vagy testületek gyakorolják, amelynek tagjait egyenlő, közvetlen és általános választójogon alapuló, szabad és titkos szavazással választják, és amelyek nekik felelős végrehajtó szervezetekkel is rendelkeznek.

A helyi önkormányzásnak három meghatározó elemét különböztethetjük meg, amelyek együttesen egyben fogalmi elemeknek is tekinthetők:

- a helyi demokrácia, ami átfogja mind a képviseleti, mind a közvetlen demokrácia egyes megnyilvánulási formáit, amelyek voltaképpen a helyi önkormányzathoz való jog gyakorlásának alaptípusai,
- az átfogó felelősség, ami arra utal, hogy a helyi önkormányzat megvalósíthatja a helyi közügy körébe tartozó tevékenységeket.
- a helyi önállóság, amely valójában a helyi önkormányzat autonómiájának (feladat és hatásköri, szervezeti működési és gazdálkodási) lényegi eleme. Magába foglalja azt a feladat- és hatáskört, amely szerint a helyi önkormányzat normatív szabályozást igénylő ügyekben szabadon szabályoz és egyedi ügyekben szabadon hoz döntést, azaz igazgat. A helyi önkormányzat döntése csak törvényességi okból vizsgálható felül és rendelet esetében erre kizárólag bírói szerv, illetve kivételesen az Alkotmánybíróság jogosult, míg határozat esetében is csak bírói szerv. Szintén a helyi önállóság körébe vonható, hogy helyi közügynek minősülő feladat ellátását – a törvényi garanciák betartásával – önként vállalhatja, továbbá megtehet mindent, ami nem ütközik jogszabályba. A helyi önállóságot biztosító garanciális előírás – az anyagi önállóságot biztosítandó – az is, hogy a törvényben meghatározott kötelező feladatok ellátása működési kiadásainak fedezetéről az Országgyűlésnek kell gondoskodnia, amely

elsősorban a feladatfinanszírozás rendszerén keresztül, feladatalapú támogatással történik. Ennek keretében a kötelezően ellátandó feladatokhoz a jogszabályokban meghatározott közszolgáltatási szintnek megfelelő támogatás van biztosítva.

5. Az Alaptörvényben foglalt feladat- és hatáskörök

6. A helyi önkormányzatok típusai

A helyi önkormányzatok kifejezés gyűjtőfogalom, amely a települési és a területi önkormányzatokat egyaránt magába foglalja. Így területi önkormányzatnak minősülnek a megyei önkormányzatok, míg a települési önkormányzatok körébe sorolhatók a községek, a városok, a járásszékhely városok, a megyei jogú városok és a fővárosi kerületek. Az új szabályok alapján a fővárosi önkormányzat továbbra is sajátos jogállású, hiszen a fővárost a Möt. egyszerre minősíti települési és területi önkormányzatnak, míg a kerületek egyértelműen települési önkormányzatok.

IX. TÉTEL

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FELÉPÍTÉSE ÉS MŰKÖDÉSE, A HELYI KÖZÜGYEK FOGALMA, AZ ÖNKORMÁNYZATI FELADATELLÁTÁS RENDSZERE, A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK VAGYONA³

1. A helyi önkormányzat szervezete

Az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselő-testület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a közös önkormányzati hivatal, a (fő)jegyző, továbbá a társulás.

1.1. A képviselő-testület

1.1.1. A képviselő-testület ülése előkészítésének feladatai

1.1.2. A képviselő-testület ülése, az ülésvezetés szabályai

1.1.3. A képviselő-testület ülését követő feladatok

1.2. A polgármester

1.2.1. Alpolgármester

1.2.2. Főpolgármester

1.2.3. A megyei közgyűlés elnöke

1.3. A bizottság

1.4. A településrészi önkormányzat

1.5. A jegyző

1.5.1. Aljegyző

1.5.2. Főjegyző és megyei jegyző

1.5.3. A közös önkormányzati hivatal jegyzője

1.6. A polgármesteri hivatal

1.6.1. Közös önkormányzati hivatal

1.7. A helyi önkormányzatok társulásai

1.7.1. A társulásokra vonatkozó hatályos joganyag felépítése

³ A helyi önkormányzatok gazdálkodása a 2014-2015. tanévig a közigazgatási jog tananyagát képezte. Ezt követően a párhuzamosságok elkerülése érdekében - a gazdálkodási rész oktatását a Pénzügyi Jog és Közmenedzsment Tanszék vette át és a tananyagukban szerepel.

1.7.2. A Möt. általános társulási szabályai

1.7.3. A közös önkormányzati hivatal

1.7.4. A társult képviselő-testület

2. A helyi közügyek fogalma

A helyi közügyek fogalmát Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény, továbbiakban a Möt. határozza meg. Eszerint „*a helyi közügyek alapvetően a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, valamint a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kötődnek*”, ezek ellátása tehát a helyi önkormányzatiság lényege.

A helyi önkormányzatok Alaptörvényben rögzített másik működési célja, a helyi közhatalom gyakorlása, melyszabályozása jelenleg a helyi közügyek fogalmán kívül, külön történik.

A helyi közhatalom gyakorlása azonban az új alkotmányos és jogi környezetben is azt jelenti, hogy a helyi önkormányzatok mindenkire nézve kötelező döntéseket hozhatnak. Ezek a döntések lehetnek általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmazó helyi jogszabályok (rendeletek) és közjogi szabályozó eszközök, mint normatív döntések, illetve az ezek alapján egyedi ügyekben hozott jogalkalmazói döntések. Mindkét esetben mód van arra, hogy teljesítésükhöz legitim állami kényszert is igénybe vehessenek.

Az önkormányzati típusú közhatalom gyakorlás specifikuma az, hogy a döntéseket a helyi önkormányzati szervek önállóan hozzák. Ehhez az önállósághoz kapcsolódik a helyi közügy fogalmának harmadik eleme, nevezetesen a helyi közügyek ellátásához szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek biztosítása, amit az új szabályozás a korábbiakkal, azonos tartalommal, de más megfogalmazással tartalmaz; „*a helyi önkormányzás és a lakossággal való együttműködés szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek megteremtéséhez kötődnek*”.

3. A helyi önkormányzatok feladat- és hatásköri rendszere

3.1. A helyi önkormányzatok saját feladat- és hatáskörei

3.2. A helyi önkormányzatok által ellátott államigazgatási feladatok

Összefoglaló:

A helyi önkormányzatok által ellátott feladat- és hatáskörök két nagy csoportra oszthatók. Az első és az önkormányzatiság lényegét adó hatáskörcsoport a saját önkormányzati feladatokból áll. Ezeket vagy törvény kötelezően állapítja meg, vagy a helyi önkormányzatok maguk, önként vállalják fel. Mindkét csoportnak a helyi közügyek körébe tartozónak kell lennie, de az önként vállalható feladat- és hatáskörök nem vonhatók el más szerv hatásköréből és nem veszélyeztetheti a kötelező feladatok ellátását.

A saját helyi önkormányzati feladat- és hatáskörökhöz jár az önkormányzati autonómia, a szabad és önálló szabályozási és igazgatási jog. A törvénnyel megállapított kötelezően ellátandó önkormányzati feladatokhoz ezen felül biztosítja az állam a feladatellátáshoz szükséges költségvetési hozzájárulást.

A helyi önkormányzatok által ellátott másik nagy feladatcsoport az átruházott (kivételes lehetőségként megállapodással átvett) államigazgatási feladat- és hatáskörök csoportja. E feladat- és hatáskörök ellátása célszerűségi és hatékonysági okokból kerül a helyi

önkormányzatokhoz, de nem saját, hanem az államigazgatástól átruházott hatáskörben, ezért ellátásukhoz nem járul önkormányzati autonómia. A felettes államigazgatási szerv felügyeli ellátásukat és a központi államigazgatásnak teljes egészében meg kell téríteni a helyi önkormányzatoknak az államigazgatástól átruházott feladat- és hatáskörök ellátásának költségeit.

A két feladatcsoport ellátása együtt jelenti a helyi önkormányzatok által ellátott közigazgatási feladatokat. Bár a helyi önkormányzatiság szempontjából a saját feladat- és hatásköröknek van prioritása, de az ügyfelek szempontjából mindkettő azonos módon fontos és ellátásuk törvényes kötelessége a helyi önkormányzatoknak.



Készítette: Papp Olga és Balázs István

4. A helyi önkormányzatok vagyona és annak jellemzői

A helyi önkormányzatok alapjogainak, így önállóságának egyik meghatározó eleme az önkormányzat tulajdonhoz való joga, a vagyonnal való önálló gazdálkodás biztosítása [Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pontja].

A helyi önkormányzatot – törvényben meghatározott eltéréssel– megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek bármely más tulajdonost megilletnek, illetőleg terhelnek. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik (Mötv. 107. §).

Magyarország Alaptörvénye rögzíti, hogy az állam és a helyi önkormányzat tulajdona nemzeti vagyon.

A nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetészerűen kell gazdálkodni. A helyi önkormányzat vagyona törzsvagyon vagy üzleti vagyon lehet. A helyi önkormányzat tulajdonában álló

nemzeti vagyon külön része a törzsvagyon, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja, és amelyet e törvény kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít és törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít (forgalomképtelen törzsvagyon), vagy törvény, helyi önkormányzat rendelete korlátozottan forgalomképes vagyonelemként állapít meg.

X. TÉTEL

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK ÉS A KÖZPONTI ÁLLAMI SZERVEK (ORSZÁGGYŰLÉS, KÖZTÁRSASÁGI ELNÖK, KORMÁNY, MINISZTEREK, IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS, ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG) KAPCSOLATA

1. A helyi önkormányzatok helye az állami szervek és a közigazgatás rendszerében

"Ahogy az már átfogóan tárgyalásra került, az első konzervatívnak minősíthető álláspont szerint a többi közigazgatási alrendszerhez hasonlóan a helyi önkormányzatok is a végrehajtó hatalmi ágba tartoznak és végrehajtó hatalmi ági funkciókat gyakorolnak, de főként a XX. század során kiteljesedett széleskörű autonómiájuk miatt, önálló hatalmi ági jellegük van.

A másik álláspont szerint a helyi önkormányzatok nem csupán a végrehajtó hatalmi ági funkciók gyakorlásában vesznek részt, hanem az államhatalom területi megosztását is megvalósítják, ezért a modern polgári államban önálló államhatalmi ágként működnek."

E két alapvető felfogás nem pusztán elméleti jelentőséggel bír, hanem az egyes országok konkrét alkotmányos szabályozása mentén, mint egy-egy lehetséges önkormányzati modell valósulnak meg.

"... A közigazgatási feladatok zömét, meghatározó részét Magyarországon is az államigazgatásból és a helyi önkormányzati igazgatásból álló közigazgatási szervek látják el. A helyi önkormányzatok tehát a közigazgatás egyik alrendszerét alkotják. A helyi önkormányzatok nálunk is települési és területi önkormányzatokból állnak (összesen 3194). Ma Magyarországon a települési önkormányzatok köré tartoznak a községek (2806), városok (322), a fővárosi kerületek (23) és maga a főváros. Területi önkormányzatok pedig a megyék (19)..."

2. Az egyes központi állami szervekkel való kapcsolat lényegi elemei

2.1. Az Országgyűlés és a helyi önkormányzatok kapcsolata

2.2. A köztársasági elnök és a helyi önkormányzatok

2.3. A Kormány, a miniszterek és a helyi önkormányzatok

"... A Kormány és a helyi önkormányzatok közötti kapcsolat, a hatáskörök jellege az 1. pontban foglalt azon viszony függvénye, hogy a helyi önkormányzatokat hol helyezi el az alkotmányos szabályozás a hatalmi ágak rendszerében. A Kormánynak, mint a végrehajtó hatalmi ág csúciszervének nyilván más eszközei vannak akkor, ha a helyi önkormányzatok a végrehajtó hatalmi ág részei relatív autonómiával és más a helyzet, ha önálló hatalmi ágat képeznek. Ez utóbbi felfogás és szabályozás esetén is biztosítani szükséges az egész közigazgatás törvényes és szakszerű, összehangolt működését. Ennek eszközeit, formáit és eljárását az Alkotmányban és törvényekben kell meghatározni.

A hatályos magyar jogi szabályozás meglehetősen szűkszavúan szól a Kormány és a helyi önkormányzatok viszonyáról, így:

- az Alaptörvény rögzíti, hogy a Kormány a fővárosi és megyei kormányhivatal útján biztosítja a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletét [34. cikk (4) bekezdés],
- a Mötv. pedig lényegében ezt ismétli meg, amikor kimondja, hogy:

- ezt a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter irányításával a kormányhivatal útján biztosítja,
- javaslatot tesz az Országgyűlésnek az Alkotmánnyal ellentétesen működő helyi önkormányzat feloszlására.

Ehhez képest a korábbi Ötv.-ben a Kormánynak több hatásköre is meghatározásra került, így többek között az, hogy:

- rendeletben határozza meg a helyi közszolgálat képesítési előírásait,
- irányítja az államigazgatási feladatok ellátását, gondoskodik végrehajtásuk feltételeiről,
- dönt az államigazgatási szerv és a helyi önkormányzatok között keletkező – más jogilag szabályozott eljárásba nem tartozó – vitában.

A jelenlegi szabályozás a Möt.-ben ezeket nem tartalmazza, de más törvények hasonló rendelkezéseket tartalmaznak..."

2.4. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete

2.4.1. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének jogi alapjai

2.4.2. A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének jogi szabályozása

"...A törvényességi felügyelet főbb eszközei:

- a kormányhivatal információkérési joga,
- a törvényességi felhívás,
- a képviselő-testület ülésének összehívása,
- önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetére alkotmánybíróági felülvizsgálat kezdeményezése,
- önkormányzati rendelet jogszabállyal való összhangja bírósági felülvizsgálatának kezdeményezése,
- a helyi önkormányzati jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása,
- a helyi önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási kötelezettsége pótlása,
- az önkormányzati határozat elleni bírósági eljárás kezdeményezési joga,
- önkormányzati határozathozatali és feladat-ellátási kötelezettség elmulasztása,
- törvényességi felügyeleti bírság megállapítása..."

3. A „felterjesztési jog” és a helyi önkormányzatok érdekvédelme

3.1. A „felterjesztési jog”

3.2. A helyi önkormányzatok érdekképviselése

XI. TÉTEL

A KÖZVETETT KÖZIGAZGATÁS ÉS AZ AUTONÓM STRUKTÚRÁK

1. A közvetett közigazgatás és az autonóm struktúrák fogalma

"... Közvetett közigazgatásról akkor beszélünk, amikor nem közigazgatási szervek látnak el közigazgatási feladatokat valamely célszerűségi, hatékonysági vagy szakmai ritkábban politikai megfontolások alapján. Autonóm struktúrák alatt pedig olyan a végrehajtó hatalmi ágtól relatívan független közigazgatási szerveket értünk, melyek közigazgatási feladatokat látnak el, azonban jogállásuk és feladatkörük kapcsolódik az összes alapvető hatalmi ághoz. Ez utóbbi jellegük pedig mindenekelőtt a kormánytól való független működést teszik lehetővé..."

2. Autonóm struktúrák Európában és Magyarországon

3. Az autonóm struktúrák közös vonásai

4. A közvetett közigazgatás, a közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szervek jogállása

4.1. A közvetett közigazgatásról

4.2. A közvetett közigazgatási szervek jogállásának kérdései

A közigazgatási szervek a költségvetési szervek jogi személyiséggel rendelkezhetnek. A nemzetközi szakirodalomban és a magyar jogtudományban is évszázados vita van arról, hogy a polgári jogi személyiségen túl van-e külön közjogi jogi személyiség? A pro és kontra érvek ellenére a kontinentális jogrendszerekben többnyire jogilag is létezik ez a kategória, míg másutt ez inkább jogtudományi fogalom. Bár a hatályos magyar jogi szabályozás nem tartalmazza a közjogi jogi személyiséget és annak típusait, de megjelent a közigazgatási jogi oktatásban is a közjogi jogi személyiséggel rendelkező közintézetek tárgyköréent.

Jelenleg az az álláspont a meghatározó, mely elválasztja egymástól a közigazgatási szervek közigazgatási jogképességét és a magánjogi jogképességét (lásd az 5. tételnél a közigazgatási szervhez fűzött megjegyzéseket).

Összefoglaló:

A közvetett közigazgatás és az autonóm közigazgatási szervek kapcsán megállapítható, hogy mindkét intézmény közös rendeltetése a hagyományosan zárt közigazgatás tevékenységének nyitása a társadalom szélesebb rétegei felé, illetve rugalmasság bevitel a rendszerbe, annak hatékonyabb és jobb működése érdekében. Ebből a szempontból alternatív közigazgatásnak is minősíthetjük azzal, hogy a hagyományos közigazgatást kiegészíti országunként eltérő módon és mértékben, de azt nem váltja ki.

XII. TÉTEL

A KÖZIGAZGATÁS IRÁNYÍTÁSA ÉS ELLENŐRZÉSE

1. Fogalmi elemek

"... Az irányítás szociológiai értelemben azt jelenti, hogy a hierarchiában magasabban lévő irányító szerv meghatározó befolyást gyakorol az irányított szerv működési viszonyai felett. Jogi értelemben az irányítás azokat a jogi eszközöket foglalja magában, melyeken keresztül ez a meghatározó befolyás legális módon megvalósulhat. [...] A felügyelet fogalmát egyes nézetek azonosítják az irányítással, míg mások az irányítás részének tekintik az irányítás jogi eszközei szűkebb vagy tágabb tartalmával... Az irányítással ellentétben a vezetés nem szervezetek közötti, hanem a szervezeten belüli viszonyt jelent. A szervezet, mint a tudatos munkamegosztásra alapuló emberi együttműködés elemi egysége, feltételezi e tevékenység irányítását. Ezt a tevékenységet nevezzük vezetésnek, melynek alapvetően két formája alakult ki, az egyszemélyi vezetés alatt álló hivatali típusú szervezet és a kollektív vezetés alatt működő testület. [...] A közigazgatás ellenőrzési rendszere jogállamban igen differenciált, melynek célja a jogszerűség, hatékonyság és szakszerűség folyamatos érvényesítése. Különbséget kell tenni, azonban a közigazgatási szervezeti rendszeren belüli és – a helyi önkormányzatok felett a Kormányt illető törvényességi felügyeleti jog kivételével – rendszerint az irányításhoz kapcsolódó úgynevezett felügyeleti ellenőrzések között és a közigazgatáson kívüli más állami szervek (Alkotmánybíróság, bíróságok, Országgyűlés, Állami Számvevőszék, országgyűlési biztos, ügyészség) által végzett ellenőrzések között. "

2. A közigazgatás irányítási és ellenőrzési rendszerének jogi szabályozása

"... A rendszerváltást követően a közigazgatási szervek irányításának sokáig nem volt egységes és magas szintű jogi szabályozása. Ezen változtatott a 2010. évi LXIII. törvény. Igaz, hogy ez csak az államigazgatási alrendszerre tejed ki, de tartalmilag az előbbi fejezetben tárgyalt elvi alapokon áll, így más jogi környezetben, de a többi alrendszerben is érvényesül azzal, hogy azokban az alrendszer által meghatározott és indokolt eltérések vannak [...]Az ellenőrzés különböző típusaira és módszereire alapvetően speciális jogi szabályozás az irányadó. Az egységesülő jogi szabályozás felé mutat azonban az államigazgatáson belül 231/2012. (VIII. 28.) Korm. rendelet."

A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet pedig egészében új intézmény a korábbi alkotmányos szabályozáshoz képest (lásd részletesen a 10. tételt).

Összefoglaló:

A közigazgatás működésének fontos elemét képezi az irányítás, felügyelet és ellenőrzés, valamint a vezetés fogalma. Az irányítás szociológiai értelemben azt jelenti, hogy a hierarchiában magasabban lévő irányító szerv meghatározó befolyást gyakorol az irányított szerv működési viszonyai felett. Jogi értelemben az irányítás azokat a jogi eszközöket foglalja magában, melyeken keresztül ez a meghatározó befolyás legális módon megvalósulhat. A felügyelet fogalmát egyes nézetek azonosítják az irányítással, míg mások az irányítás részének tekintik az irányítás jogi eszközei szűkebb vagy tágabb tartalmával. Az irányítással ellentétben a vezetés nem szervezetek közötti, hanem a szervezeten belüli viszonyt jelent. A szervezet, mint a tudatos munkamegosztásra alapuló emberi együttműködés elemi egysége,

feltételezi e tevékenység irányítását. Ezt a tevékenységet nevezzük vezetésnek, melynek alapvetően két formája alakult ki, az egyszemélyi vezetés alatt álló hivatali típusú szervezet és a kollektív vezetés alatt működő testület.

A felügyeletnek mindig szükségszerű része és eszköze az ellenőrzés, de az megvalósulhat hierarchián kívül is.

A közigazgatás ellenőrzési rendszere jogállamban igen differenciált, melynek célja a jogszerűség, hatékonyság és szakszerűség folyamatos érvényesítése. Különbséget kell tenni azonban a közigazgatási szervezeti rendszeren belüli és – a helyi önkormányzatok felett a Kormányt illető törvényességi felügyeleti jog kivételével – rendszerint az irányításhoz kapcsolódó ún. felügyeleti ellenőrzések között és a közigazgatáson kívüli más állami szerveknek (Alkotmánybíróság, bíróságok, Országgyűlés, Állami Számvevőszék, országgyűlési biztos, ügyészség) által végzett, a hatalommegosztáshoz és jogállamisághoz kapcsolódó ellenőrzései közt.

XIII. TÉTEL

A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYZETE, A KÖZSZOLGÁLAT SZABÁLYOZÁSI RENDSZEREI ÉS A HATÁLYOS MAGYAR SZABÁLYOZÁS JELLEMZŐI

1. A közszolgálat fogalma

A közigazgatás személyzete a közigazgatás intézményrendszerének egyik meghatározó eleme, amely mint az emberi tényező fontosságában növekvő.

A szervezet és így a közigazgatási szervezet is a tudatos emberi munkamegosztásra épülő tevékenység szintere, alapegysége. A szervezet tehát személyzet nélkül nem értelmezhető. A közigazgatás személyzete a közigazgatási szerveknél a közigazgatás érdemi feladatait megvalósító sajátos munkavégzésre irányuló jogviszonyban alkalmazottakból áll. Legszűkebb értelemben az erre vonatkozó jogi szabályozás összességét értjük a közszolgálati rendszer alatt, ezért foglalkozunk ezzel a közigazgatási jog oktatásán belül.

Tágabb értelemben azonban – így a hatályos magyar szabályozásban is – közszolgálat alatt az állami szervekkel sajátos munkavégzésre irányuló jogviszonyban állókra vonatkozó jogi szabályozást értjük közszolgálat alatt. A közszolgálat keretében történő munkavégzésnek, így a közigazgatási szerveknél teljesítettnek is, vannak sajátosságai (mindenekelőtt az, hogy az e tevékenységet végzők állami közhatalom gyakorlásában vesznek részt, ezért a munkaviszonyban állókhoz képest többlet jogok és ellensúlyként többlet kötelezettségek illetik meg őket!), melyek különböző módon kezelhetők a jogi szabályozásban. A közszolgálati rendszerek differenciálódása és ez alapján kategorizálása a közszolgálat szerves fejlődése nyomán alakult ki. A XX. század első felére az vált a jellemzővé, hogy az alkalmazott jogi szabályozás mikéntje (magánjogi, vagy közjogi) szerint asszimilációs és differenciált rendszereket különböztettek meg.

Az asszimilációs rendszerekben az állami szerveknél, így közigazgatásban és a közszeaktor szélesebb körében alkalmazottakra is a munkajogi általános szabályokat kellett alkalmazni.

A XX. században meghatározóvá vált és jelenleg is többséget alkotó differenciált rendszerekben a közigazgatásban az állami közhatalom gyakorlásában résztvevőkre (az őket illető többletjogokra és -kötelezettségekre tekintettel) sajátos közjogi szabályozást vezettek be, mintegy megkülönböztetve őket a munka világának (ahol a munkajogi szabályokat kell alkalmazni) más szereplőitől.

Ez utóbbiba tartozik a hatályos magyar rendszer is.

2. A munkaerő-piaci szabályozás lehetséges módjai

3. A közszolgálat alkalmazottainak jogállására vonatkozó főbb modellek

3.1. A zárt rendszer és a nyitott rendszer

3.2. Asszimilációs és differenciált rendszerek

3.3. Karrier-, állásrendszer

4. A magyar szabályozás, a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. tv. (Kttv.) jellemzői

4.1. Elkülönült jogi szabályozás

4.2. Aktusszerű (kinevezés és annak elfogadása) jogviszony-keletkeztetés⁴

4.2.1. Kiválasztás

4.2.1.1. A munkáltatói jogok

4.2.1.2. A jogviszony keletkezése, időtartama

4.2.1.3. A kinevezés feltételei

4.2.1.4. Kiválasztási eljárás

4.2.1.5. A kinevezéshez kapcsolódó dokumentumok

4.2.1.6. Próbaidő

4.3. A jogviszony tartalma

4.3.1. A munkáltató jogai és kötelezettségei

4.3.2. A közszolgálati tisztviselő jogai és kötelezettségei

4.3.3. Összeférhetetlenség

4.3.4. Vagyonyilatkozat

4.3.5. Fokozott felelősség

4.3.6. Kiszámítható előmenetel

4.3.7. Utasítás

4.4. A jogviszony megszűnése

5. Új tendenciák a közszolgálat fejlődésében

A közszolgálati szabályozás útja a XIX. század differenciátlan (asszimilációs) szabályozásától a XX. század elkülönült és karrierrendszerű szabályozásán át vezetett az NPM (új közmenedzsment) által erőltetett és a versenyszférához közelítő új szabályozás felé, mely napjaink közszolgálatokkal kapcsolatos dilemmáihoz vezetett. Magyarországon az új tendenciák érvényesülési körében napirenden van, az ún. egységes közszolgálati életpályamodell kidolgozása.⁵Jelenleg azonban inkább tovább differenciálja a rendszert az állami tisztviselőkről szóló 2016. évi LII. tv., mely hatálya a fővárosi és megyei kormányhivatalok állami tisztviselőire és állami ügykezelőire terjed ki. Így a civil közigazgatásban dolgoznak a Kttv. hatálya alá tartozó közszolgálati tisztviselők, kormánytisztviselők és újabban állami tisztviselők.

⁴ A Kttv. szabályozása szerint a közszolgálati jogviszony egy bizalmi jellegű jogviszony, emiatt létesítési feltételként szabályozza a büntetlen előéletet. Hatályos változata már meghatározott bűncselekmények miatt indult büntetőeljárás esetén sem engedi meg a jogviszony létesítését és a foglalkoztatást kizáró okként azonnali hatályú felmentést von maga után, ha ez az ok a jogviszony fennállása alatt merül fel. Bevezetésre került továbbá a méltatlansági eljárás intézménye, amelyet közbizalmat sértő bűntett megalapozott gyanúja és büntetőeljárás megindulása esetén indít meg a munkáltató. A méltatlansági eljárás célja annak megállapítása, hogy a büntetőeljárásban vizsgált cselekmény összefüggésben áll-e és ha igen, milyen mértékben a kormánytisztviselő munkakörével, továbbá a tanúsított magatartás alkalmas-e arra, hogy a kormánytisztviselő által betöltött munkakör tekintélyét, a munkáltató jó hírét vagy a jó közigazgatásba vetett közbizalmat súlyosan rombolja. Ha a tisztviselő értesítési kötelezettségét elmulasztja, vele szemben fegyelmi eljárás indul.

⁵ Lásd 1846/2014. (XII.30.) Korm. határozat.

XIV. TÉTEL

JOGALKALMAZÁS A KÖZIGAZGATÁSBAN, A HATÓSÁGI JOGALKALMAZÁS

1. A jogalkalmazás fogalma, tartalma és főbb típusai

A jogalkalmazás "...az állam közhatalmi jogkörén belüli fogalom, mely tartalmilag az általánosan kötelező magatartási szabályokat tartalmazó jogszabályok rendelkezéseinek konkrét egyedi esetekben való alkalmazását jelenti, mindenkire kiterjedő kötelező érvényű hatással...két olyan hatalmi ág van, amelyek alapvető feladata a jogalkalmazás; ezek az igazságszolgáltatás és a végrehajtó hatalmi ág, mely része a közigazgatás is." Míg az igazságszolgáltatás által végzett bírósági jogalkalmazás alapvetően a nagy jogágak szerint tagozódik (polgári, büntető, munkaügyi és közigazgatási), addig a közigazgatás által végzett jogalkalmazói tevékenység a közigazgatás funkciói szerint⁶ belülről differenciált. Ez utóbbiak közül kiemelkednek azon jogalkalmazói tevékenységek, melyekben a hatósági jogkörrel rendelkező közigazgatási szervek egyedi közigazgatási hatósági ügyekben az ügyfelek számára jogot, vagy kötelezettséget állapítanak meg, hatósági nyilvántartást vezetnek, adatot igazolnak, valamint hatósági ellenőrzést végeznek. Ez a hatósági jogalkalmazás.

A két állami szerv által végzett jogalkalmazás azonban igen sokban különbözik is egymástól.

2. A bírósági és a közigazgatási hatósági jogalkalmazás és annak különbségei

A bírósági és a közigazgatási hatósági jogalkalmazás közös nevezője a jogállamiság, a hatályos jogszabályok méltányos és igazságos alkalmazása a közérdek és a jogos egyéni érdek érvényesítése és tiszteletben tartása mellett. Az azonosságokon túl azonban az alapvető államhatalmi ágakhoz és funkciókhoz tartozásukból kifolyólag lényeges különbségek is vannak, melyek figyelmen kívül hagyása az előzőekben jelzettek érvényesülését is veszélyezteti.

Magyarországon a közjogi berendezkedés tervezett változtatásai⁷ azonban oda is vezethetnek, hogy a közeljövőben átrendezi az ismertetésre kerülő, de ma még a hatályos jogi szabályozás szerint meglévő különbségeket.

⁶ Külső: védelmi, biztonsági, nemzetközi, gazdasági, közszolgáltatási, államszervezet működését biztosító és belső: irányítás, felügyelet, ellenőrzés, vezetés stb.

⁷ A közigazgatási hatósági eljárás és a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának a rendszerei kerülnek átalakításra, Lásd az 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozatot, valamint a koncepciókat.

A bírósági és közigazgatási hatósági jogalkalmazás különbségeit az alábbiak szerint lehet összefoglalni.

	bírói	közigazgatási hatósági
a) cél	jogviták feloldása és jogvédelem	közigazgatási feladatok megvalósítása a társadalmi életviszonyok aktív alakítása
b) alkalmazott jog	PTK, BTK stb.	közigazgatási és pénzügyi anyagi jog
c) a döntés tartalma	főszabályként deklaratív	főszabályként konstitutív
d) a döntés hatálya	ex tunc	ex nunc
e) az eljárás indulása, indítása	kérelemre, vádra (nem hivatalból)	hivatalból és kérelemre egyaránt
f) az eljárás jellege	peres, kontradiktórus	nem peres, officialitás elve

Készítette: Balázs István

2.1. A jogalkalmazás célja

2.2. Az alkalmazott jog

2.3. A jogalkalmazás tartalma

2.4. A jogalkalmazó döntések hatálya

2.5. Az eljárás indulása, indítása

2.6. Az eljárás jellege

3. A közigazgatási jogalkalmazás és a hatósági jogalkalmazás

A közigazgatási szervek több fajta jogalkalmazói tevékenységet végeznek, ezek közül a hatósági jogalkalmazás az, mely garanciális okokból kiemelésre érdemes.

Ennek során ugyanis az ilyen jogkörrel rendelkező hatóságok az ügyfelek számára jogot, vagy kötelezettségeket állapítanak meg, hatósági intézkedéseket tesznek, szankciót alkalmaznak, hatósági nyilvántartásokat vezetnek, melyekből hatósági bizonyítványokkal, igazolványokkal igazolják valamely adat, tény, állapot, körülmény, jog stb. meglétét, amire valamely jogunkat, vagy kötelezettségünket alapozhatjuk. Ezt nevezzük tiszta, vagy közvetlen hatósági jogalkalmazásnak.

Más esetekben a közigazgatási hatóságok a beavatkozást megelőzően ellenőrzik az ügyfeleknél a jogszabályokban, vagy egyedi hatósági határozatokban foglalt kötelezettségek teljesítését. Amennyiben az ellenőrzés eredménye rendellenességet nem tapasztal, úgy

közvetlen hatósági jogalkalmazásra nem kerül sor, ha viszont igen, akkor a közvetlen hatósági jogalkalmazás eszközeinek (pl. hatósági intézkedés, kötelezés, szankció stb.) megfelelő alkalmazására kerül sor. Ezt nevezzük hatósági ellenőrzésnek és felügyeletnek.

4. A közigazgatási hatóságok rendszere

- közigazgatási hatósági jogkört törvény, vagy kormányrendelet telepíthet
- a közigazgatási hatósági jogköröket fő szabályként közigazgatási szervek látják el, a közigazgatási feladatot ellátó egyéb szervek és személyek ilyen jogköre ügycsoportokra korlátozott és kivételes.

Mivel a közigazgatás a hatósági aktusokon keresztül avatkozik bele legmélyebben a társadalmi életviszonyokba, így garanciális jelentősége van a jogforrási szinten kívül annak is, hogy a hatáskört telepítő jogszabály a lehető legpontosabban határozza meg:

- a hatósági hatáskör tárgyát,
- a hatáskör szintjét,
- azt a felettes szervet, melyhez a döntés ellen jogorvoslással lehet fordulni,
- az általános eljárási szabályoktól történő esetleges eltéréseket.

Hazánkban 2013. január elsejéig az általános államigazgatási első fokon eljáró hatóságok a települési önkormányzatok jegyzői voltak, akik mintegy 13 millió ügyet intéztek évente. A 2013. január elsejével létrejött járási és kerületi hivatalok változtattak e rendszeren átvéve a korábbi jegyzői államigazgatási hatósági ügyek – egyelőre – mintegy harmadát és a jegyzők 2013-ban már csupán 7,5 millió ügyet intéztek, a járási hivatalok szakigazgatási szervei összesen pedig majdnem annyi, azaz 7.035.475 döntést hoztak. Ehhez járul még a fővárosi és megyei kormányhivatalok 2013-ban meghozott mintegy 7.205.485 elsőfokú hatósági döntése.⁸

Ennek megfelelően mára két általános államigazgatási hatósági elsőfokú szervtípus van, a jegyzők és a fővárosi és megyei kormányhivatalok részét képező, de önálló hatáskörrel rendelkező járási (kerületi) hivatalok, mely általános elsőfokú hatóságok összesen 14,5 millió ügyben jártak el 2013-ban és ez a tendencia 2014-ben is folytatódott.

Általános másodfokú hatóságok a fővárosi/megyei kormányhivatalok.

⁸ Forrás: Miniszterelnökség hatósági statisztikája www.google.hu/?gfe_rd=cr&ei=rKwKVMDGJumg8weFmICwDw#q=Miniszterelnökség+hatósági+statisztika (2015. augusztus 18-i letöltés).

XV. TÉTEL

A KÖZIGAZGATÁSI AKTUSOK

1. A közigazgatási aktus fogalma és elhatárolása más jogi aktusoktól és a tényleges cselekményektől

A közigazgatási aktustan a közigazgatás jogilag releváns cselekvési lehetőségeit tárgyalja elméleti megközelítésben. Ezen belül főként azt vizsgálja, hogy egy közigazgatási szerv jogszerűen mit és hogyan tehet, milyen intézkedésekre, döntésekre jogosult, azokat önállóan vagy valamilyen jóváhagyással kell-e, lehet-e végrehajtania. A közigazgatási aktusok a közigazgatás rendszerén belül és kívül az ügyfelek vonatkozásában is értelmezendők

Az aktusok minden jogágban jelenlévő jogilag jelentős cselekvések, a jogalanyok nyilatkozatai, amelyeknek a célja jogi következmények kiváltása. A közigazgatási aktusok által közigazgatási jogviszonyok jönnek létre, módosulnak, vagy szűnnek meg, vagy valamilyen jogot, kötelezettséget állapítanak meg, igazolnak. Az aktusok így a jogszabályok realizálását szolgálják a közigazgatásban is. Az aktus egyrészt maga a cselekvés, művelet, amely joghatással bír, másrészt maga az eredmény, a döntés. Tehát két mozzanatra osztható: anyagi jogi részből (döntés) és eljárásjogi részből (a döntés meghozatala).

Az aktustan jelentőségét a közigazgatásban az adja, hogy az ügyfelek számára garanciális okokból kiemelkedő fontosságú hatósági jogalkalmazásnak olyan elméleti keretét adja, melyre építeni lehet a konkrét jogi szabályozást és magát a jogalkalmazást is.

A közigazgatási aktus a közigazgatási szerveknek, vagy közigazgatási jogkörrel felruházott nem közigazgatási szerveknek a közigazgatási hatáskörébe kiadott, a közigazgatási jogot alkalmazó, egyedi ügyekben közvetlen joghatást kiváltó, rendszerint egyoldalú aktusa.

2. A közigazgatási aktusok fajtái

2.1. A hatósági aktusok

2.1.1 A hatósági határozat

2.1.2. A szakhatósági hozzájárulás

2.1.3. A hatósági intézkedés

2.1.4. Az eljárást kezdeményező aktus

2.2. A közigazgatási rendszer működése során kibocsátott aktusok

2.2.1. Hierarchikus irányítási aktusok

2.2.2. Hierarchián kívüli irányítás aktusok

2.2.3. Felügyeleti aktusok

2.2.4. Belső vezetési aktusok

2.3. A közintézeti aktusok

2.4. A közigazgatás által kötött szerződések és a közigazgatási szerződések

3. A közigazgatási aktusok érvényességi kellékei, a hibás közigazgatási aktusok

3.1. Általános érvényességi kellékek

3.1.1. Felhatalmazás, hatáskör, illetékesség

3.1.2. Jogszerűség

3.1.3. Az akarat

3.1.4. Az eredmény

3.2. Speciális érvényességi kellékek

3.3. A hibás aktusok

3.4. Az aktusok hatálya, a jogerő problematikája

XVI. TÉTEL

A KÖZIGAZGATÁSI ELJÁRÁSI JOG FOGALMA ÉS SZABÁLYOZÁSI RENDSZEREI

1. A közigazgatási eljárás fogalma és tagozódása

1.1. A közigazgatási eljárás fogalma

A közigazgatási eljárás Magyarországon kialakult legtágabb fogalma a XX. század közepén még a közigazgatás, mint szervezet működésének cselekvési rendjét jelentette. Ennél általánosabb a közigazgatási eljárás jogtudományi fogalma, mely szerint az a közigazgatási anyagi jogi normák érvényesülési módja. Mindez konkretizálva a közigazgatási jogra az a konkrét közigazgatási aktusok kibocsátásának rendjét jelenti.

A magyar közigazgatás-tudomány több jeles képviselője szerint a közigazgatási eljárási jog szűkebb fogalma a közigazgatási eljárási jognak csupán a hatósági aktusok kibocsátásának rendjét foglalja magába.

A különböző megközelítések és irányzatok által adott meghatározásokat nem vitatva napjainkba a közigazgatás-tudományban és felsőoktatásban általánosan elfogadott konvencionális fogalom a közigazgatási szervek hatósági eljárására vonatkozó általános és speciális eljárási jogszabályok összességét érti a közigazgatási eljárás alatt.

1.2. A közigazgatási hatósági eljárás tagozódása

A közigazgatási hatósági eljárás tagozódása tekintetében - a rendszerektől függetlenül - megkülönböztethetünk alapeljárást, jogorvoslati és végrehajtási eljárási szakaszokat. Egyes szerzők a különböző országok gyakorlatában ritkábban előforduló újrafelvételi szakaszt a jogorvoslathoz kötik, míg mások azt külön szakaszként tekintik, csakúgy, mint a helyenként kivételesen fellelhető méltányossági eljárási szakaszt.

Mindez nem változtat azon a tényen, hogy közigazgatási hatósági eljárásról csak akkor beszélhetünk, ha legalább az alapszakasz megvalósul egy konkrét ügyben. Ez a közigazgatási hatósági eljárás szükségszerű szakasza és az összes többi ehhez képest esetlegesen felmerülő szakasz.

Az alapeljárás az eljárás megindításától, vagy megindulásától az elsőfokú érdemi határozat meghozataláig tart. Ez utóbbi azzal válik teljessé, hogy az érdemi döntés közlésre kerül az ügyfelek számára. A közigazgatási hatósági eljárások jogi szabályozásának általában ez a szakasz áll a középpontjában és itt kerülnek szabályozásra az eljárás alapintézményei (pl.: az eljárás megindulásának módjai, a bizonyítási eljárás, a képviselő, kizárás, a döntések fajtái és az azokra vonatkozó tartalmi és formai előírások stb.).

A jogorvoslati eljárási szakasz a hatósági eljárás esetleges szakasza, ami azt jelenti, hogy nincs feltétlenül minden ügyben jelen. Az elvi és jogi lehetősége persze meg van, hiszen a jogorvoslathoz való jog az Alaptörvényben rögzített alapvető jog, mely megilleti az ügyfeleket a közigazgatási hatósági eljárásban is. Ugyanakkor a jogorvoslati eszközök nem merülnek ki az ügyfelek jogait és jogos érdekeit védő eszközökben, hanem vannak más, alapvetően a közérdeket védő eszközök is, melyek célja a törvényesség biztosítása esetenként az ügyfél érdekei ellenébe is. A jogorvoslati szakasz jogi szabályozása tehát a jogállamiság érvényesülése szempontjából is garanciális jelentőségű.

A végrehajtási eljárás előfordulási gyakorisága a jogorvoslati szakaszhoz képest is szűkebb, mivel az nem minden hatósági döntéshez csak a kötelezést tartalmazóakhoz kapcsolódhat és ott is csak abban az esetben van rá szükség, ha a végrehajtás önkéntes jogkövetéssel nem valósul meg. Mindez nem azt jelenti, hogy maga az eljárás és annak jogi szabályozása ne lenne fontos. A hatósági jogalkalmazás, mint közhatalmi tevékenység lényege kérdő jeleződhetne meg akkor, ha a hatósági döntések végrehajtására legitim állami kényszer nem állna rendelkezésre. Ennek a legitim állami kényszer alkalmazásának pedig szintén jogállami garanciák közt kell érvényesülnie. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy ez a szakasz az eljárás végső szakasza, mely gyors befejezése az ügyfelek és az eljáró hatóságok közös érdeke. Mindezekre tekintettel rövidebb határidők és sajátos jogorvoslati lehetőségek e szakaszra jellemzők.

2. A közigazgatási hatósági eljárás kialakulásának folyamata és a nagy szabályozási rendszerek

2.1. A közigazgatási hatósági eljárás kialakulásának folyamata

A történetileg kialakult modellek főbb csoportjai a következők:

- az egyik ilyen lehetséges megoldás, amikor az egyes közigazgatási ügycsoportokra speciális eljárási szabályokat állapít meg a jogszabály, de nem az összes eljárási szakaszra, hanem azok közül csak valamelyikre. Ez leggyakrabban az alapeljárást jelenti, de vannak rendszerek, ahol a jogorvoslati lehetőségekre is kiterjed a szabályozás,
- a következő lehetséges megoldás, amikor egyes ügycsoportokra részletes és különös eljárási szabályokat állapít meg jogszabály, mely azonban átfogja az eljárás több, vagy az összes szakaszát,
- komplexebb az a szabályozási módszer, amikor az egyes ügycsoportokban alkalmazott különös eljárási szabályokból minden ügycsoportban egyaránt alkalmazható általános eljárási szabályokat alkotnak az eljárás egyes szakaszaira, de nem az összesre,
- végül az úgynevezett általános eljárásjogi szabályozást követő országok olyan megoldást alkalmaznak, amikor főszabályként minden közigazgatási hatósági ügyben és az eljárás összes szakaszára alkalmazható általános eljárási szabályok kerülnek megalkotásra és alkalmazásra, *ma még idetartozik a magyar megoldás is.*

2.2. A különböző modellek alkalmazása a gyakorlatban

Magyarországon a jelenleg hatályos a 2004. évi CXL. törvény, mely azonban már két átfogó felülvizsgálaton is átesett. Éppen ezért vált szükségessé annak átfogó felülvizsgálata, aminek a koncepciója és tervezete már elfogadásra került és jelenleg az új jogi szabályozás kodifikációs munkái folynak.⁹

E munkának a következő fő irányai rögzíthetők;

- az általános közigazgatási rendtartás rövid, egyszerű, közérthető és az ügyfelek jogainak garanciális védelmére koncentrált jellegének érvényesítése,
- ehhez kapcsolódóan az alapelvek rendszerének felülvizsgálata és az új európai tendenciákhoz történő hozzáigazítása,
- az eljárást jelentősen gyorsító új eljárási típusok, az ún. sommás eljárások intézményesítése, (ez időközben már beépítésre került a Ket. 29.§ 1/b-be)

⁹ Lásd az 1352/2015. (VI. 2.) Korm. határozatot, valamint <http://www.parlament.hu/irom40/12233/12233.pdf> (2017. 01. 09.)

- a hivatalból és a kérelemre irányuló eljárások differenciáltabb szabályozása, ennek keretében a hatósági ellenőrzések kiemelése,
- a közigazgatási hatóságok közti új eljárási kapcsolatok kialakítása és ezzel az eljárások hatékonyságának és gyorsaságának növelése,
- a jogorvoslati rendszer felülvizsgálata, a fellebbezésnek, mint rendes jogorvoslat általános jellegének megszüntetése, a közigazgatási döntések bíróság általi felülvizsgálatának a kiterjesztése,
- a közigazgatási szankciók anyagi jogi szabályozásának kiiktatása az eljárási jogi rendelkezések közül,
- az elektronikus ügyintézésre vonatkozó technikai részletszabályok külön történő szabályozása.

2.3. Az Európai Közigazgatási Tér és a közigazgatási hatósági eljárás szabályozása

A közigazgatási hatósági eljárás szabályozásának nem csupán meghatározó modellje nem alakult ki, de olyan nemzetközi egyezmény sem, mely legalább az egységes kereteket megadná. A kevés fellelhető dokumentum, így különösen az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1977-ben hozott határozata, csupán néhány alapelv rögzítéséig jut el.

Az Európai Parlament azonban nemrég határozatot fogadott el¹⁰ az ún. európai közigazgatási eljárási jog szabályozásáról, mely ugyan csak az EU közigazgatásinak minősíthető aktusaira terjedne ki, de forrásai és továbbgyűrűző hatásai a tagországok szabályozásából erednek, illetve azokra is kiterjednek, ezért fontos. A még el sem fogadott szabályozás elvei pedig máris hatnak a szintén folyamatban lévő magyar közigazgatási eljárási szabályozás (rendtartás) újrakodifikálására.

Ugyanakkor fontos hangsúlyozni azt is, hogy a közigazgatási hatósági eljárás szabályozásának történelmileg és jogrendszerenként kialakult különböző megoldásai közt nem állítható fel értékrend, hogy melyik bizonyul fejlettebbnek és így követendőnek.

Mindegyik alkalmazott modellnek megvannak a maga előnyei és hátrányai, a konkrét megoldások pedig az adott közigazgatási rendszer sajátosságaitól, az adott ország társadalmi, gazdasági viszonyaitól, tradícióitól is függenek.

A lényeg a jogállami törvényesség megvalósulása és az azt biztosító alapelvek gyakorlati érvényesülése. A közigazgatás jognak való alárendeltsége, illetve a törvények alá rendelésének elve szükségképpen minden közigazgatási eljárásban, így nem csupán a hatósági eljárásban kell, hogy érvényesüljön. A hatósági eljárás kiemelését az indokolja, hogy a közigazgatás a hatósági eljárás során hozott döntéseivel, intézkedéseivel avatkozik be legmélyebben a társadalmi életviszonyokba, így az egyértelmű, világos és az ügyfelek oldaláról garanciákat tartalmazó jogi szabályozásnak kiemelkedő szerepe van.

¹⁰ Résolution du Parlement Européen du 15 janvier 2013 contenant des recommandations à la Commission sur un droit de la procédure administrative de l'Union européenne 2012/2024(INL).

XVII. TÉTEL

A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS ÉS SZOLGÁLTATÁS ÁLTALÁNOS SZABÁLYAIRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY JELLEMZŐI ÉS ALAPELVEI

1. A hatályos jogi szabályozás, a 2014. évi CXL tv. jellemzése

1.1. A Ket. 2008-as módosítása

1.2. Az ügyintézési határidők munkanapokról napokra történő visszaállítása

1.3. A 2011. évi CLXXIV. törvény legfontosabb módosításai

1.4. A 2013-as változtatások lényege röviden

1.5. Új eljárásjogi kódex felé?

2015 második felében számos kormányzati anyag és fejlesztési dokumentum látott napvilágot, melyek mindegyike a bürokrácia csökkentését és ezzel összefüggésben többek között a hatósági eljárásjog átalakítását is előrevetítette, így elfogadásra került a Ket. helyébe lépő közigazgatási rendtartás koncepciója is.¹¹

Ebből a kormány bürokráciacsökkentő programjának keretében a következők jelentek meg a hatályos jogi szabályozásban:

1.5.1. A Ket. 29. § (1b) pontja

A kérelemre induló eljárás ún. **sommás eljárás**, ha:

- a kérelem és mellékletei, valamint a hatóság rendelkezésére álló adatok (ide értve az olyan adatokat is, amelyek szolgáltatására a kérelmező nem kötelezhető) alapján a tényállás tisztázott,
- nincs ellenérdekű ügyfél és
- az eljárásra irányadó ügyintézési határidő nem éri el a két hónapot, vagy a hatvan napot.

Ha a hatóság megállapítja, hogy a fentiekben meghatározott bármely feltétel nem áll fenn, a sommás eljárás szabályait mellőzi, és függő hatályú döntést vagy a Ket. alapján meghatározott egyéb döntést hoz (pl.: az eljárást megszünteti).

1.5.2. A Ket. 33.§ (1a) pontja

A hatóság a sommás eljárásban a kérelemnek a hatósághoz történő megérkezését követő napon, vagy hivatalbóli eljárás esetén az első eljárás cselekmény elvégzésének napját követően **a határozatot azonnal, de legfeljebb nyolc napon belül meghozza, és gondoskodik a döntés közléséről.**

¹¹ Lásd a 1352/2015. (VI. 2) Korm. határozat által elfogadott koncepciót: <http://www.kormany.hu/download/c/8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20C3%A1tal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncepti%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3l.pdf#!DocumentBrowse> (2015. augusztus 19-i letöltés)

1.5.3. A Ket. 32.§ (1) bekezdése

Törvény lehetővé teheti az **eljárás felfüggesztését**, ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el. Amennyiben a más szerv előtti eljárás megindítására az ügyfél jogosult, erre őt megfelelő határidő kitűzése mellett fel kell hívni. Ha az ügyfél a felhívásnak nem tesz eleget, a hatóság az eljárást megszünteti.

1.5.4. A Ket. 71.§ (2) bekezdés a) és b) pontjai, valamint 71/A. §-a

- 71. § (2) bekezdés a) pont: az ügyfelet megilleti a kérelmezett jog gyakorlása, ha a hatóság az előírt határidőben nem hoz döntést és a kérelmezett jog gyakorlásáról szóló rendelkezést tartalmazó függő hatályú döntés meghozatalának nem volt helye,
- 71. § (2) bekezdés b) pont: a szakhatóság hozzájárulását megadottnak kell tekinteni, ha a szakhatóság az előírt határidőn belül nem ad ki állásfoglalást.

71/A. §

A kérelemre indult eljárásban a hatóság a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül függő hatályú döntést hoz. A függő hatályú döntésben a hatóság rendelkezik arról, hogy

- az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy díjnak megfelelő összeget, ennek hiányában tízezer forintot a hatóság köteles a kérelmező ügyfél részére megfizetni;
- a kérelmező ügyfél mentesül az eljárási költségek megfizetése alól;
- a kérelmezett jog gyakorlása az ügyfelet megilleti.

A függő hatályú döntéshez akkor kapcsolódnak joghatások, ha a kérelem beérkezését követő két hónap elteltével a hatóság a hatósági ügy érdemében nem döntött és az eljárást nem szüntette meg.

1.5.5. A Ket. 72.§ (5) bekezdése

Az egyezséget jóváhagyó egyszerűsített és a sommás eljárást lezáró - kérelemnek helyt adó - döntésből mellőzhető az indokolás.

1.5.6. A Ket.104.§ (2) bekezdése

Az ügyfél az elsőfokú határozat ellen fellebbezhet;

- a fellebbezésben **nem lehet olyan új tényre** hivatkozni, amelyről az ügyfélnek a döntés meghozatala előtt tudomása volt;
- a fellebbezést **indokolni kell**;

1.5.7. A Ket.168/C. §

Az állam által kötelezően nyújtandó azonosítási szolgáltatások igénybe vevőiről a személyazonosság hiteles igazolása érdekében az ügyfél-regisztrációs nyilvántartást kezelő szerv egységes ügyfél-regisztrációs nyilvántartást (**Központi Ügyfél-regisztrációs Nyilvántartás**) vezet.

A szolgáltatás igénybe vevője kérelme esetén díjmentesen jogosult egy, a Kormány rendeletében meghatározott, valamennyi a Kormány által kötelezően nyújtandó azonosítási szolgáltatáshoz egységesen kapcsolódó biztonságos **kézbetűzési szolgáltatás** és az ahhoz kapcsolódó **tárhely** használatára. A Központi Ügyfél-regisztrációs Nyilvántartás **célja** a Kormány által kötelezően nyújtandó azonosítási szolgáltatások kapcsán az érintett személy azonosításához szükséges adatok és technikai azonosítók közhiteles kezelése az elektronikus azonosítási szolgáltatások hiteles biztosításához és mások jogának vagy jogos érdekének védelme érdekében.

2. Alapelvek

3. A Ket. hatálya

A hatályra vonatkozó rendelkezések (mint általános hipotézisek) jelölik ki azokat a feltételeket, amelyek között a közigazgatási szervek jogalkalmazó tevékenységet folytatnak.

A hatálynak több fajtája van:

- a szervi az, amely körülírja, hogy mely (közigazgatási és nem közigazgatási) szervek azok, amelyeknek hatósági tevékenységük során a Ket.-et kell alkalmazni, vagyis az eljárásban hatóságként jelenhetnek meg,
- a személyi, amely megmutatja, hogy a jogszabály rendelkezéseit mely természetes/jogi személyekre kell alkalmazni, lényegében leírja, hogy kik lehetnek az ügyfél pozíciójában. A Ket. **általános ügyfél-fogalma** a következő: Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.
- a tárgyi hatály, ami meghatározza, hogy mi minősül közigazgatási hatósági ügynek, tehát hogy a Ket.-et milyen ügyekben kell/lehet alkalmazni. A **hatósági ügy** fogalma jelenleg: Közigazgatási hatósági ügy (a továbbiakban: hatósági ügy):
 - minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez
 - a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés – a fegyelmi és etikai ügyek kivételével – ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztisztviselési vagy más szervezeti tagsághoz köti
- a hatály időbeli értelmezése arra világít rá, hogy a jogszabályt milyen időtartamon belül kell alkalmazni,

- végül a területi hatály az, ami pontosan leírja, hogy a Ket. milyen földrajzi területen (illetve milyen eltérések mellett) kerül alkalmazásra.

4. A joghatóság, hatáskör, illetékesség szabályai

- Fogalmak
- Szabályozás

XVIII. TÉTEL

A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS SZAKASZAI, AZ ALAPELJÁRÁS, A HATÓSÁG DÖNTÉSEI

1. Az alapeljárás legfontosabb intézményei

1.1. Az eljárás megindítására és az ideiglenes biztosítási intézkedésre vonatkozó szabályok

1.1.1. Az eljárás megindításának akadályai

1.1.2. Az eljárás folytatásának átmeneti és végleges akadályai

1.1.2.1. Az eljárás megszüntetése

1.1.2.2. Az eljárás felfüggesztésének esetei

A 2016. január 1. után indult ügyekben lényegesen egyszerűbb a **felfüggesztési okok** rendszere. A 32. §(1) bek. értelmében törvény továbbra is lehetővé teheti az eljárás felfüggesztését, ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el. Ezen kívül a jogalkotó megtartotta azt az esetet is, amikor a jogutód kiléte vitás, ennek eldöntéséig a hatóság a folyamatban levő eljárást a kérelmező ügyfél kiesése esetén továbbra is felfüggeszti, egyéb esetekben felfüggesztheti. A többi esetet (pl. az ügyfél kérelmére történő felfüggesztést) azonban hatályon kívül helyezte.

1.2. A határidők és számításuk szabályai (az igazolási kérelem intézménye)

1.2.1. Az ügyintézési határidők rendszere a Ket.-ben (az újdonságokat lásd a XVII. tételnél)

1.3. Kérelem

2. A hatóság döntései

A Ket. 71/A §-a értelmében a 2016. január 1. után kérelemre indult eljárásokban alkalmazandó új szabály, hogy amennyiben sommás eljárásnak (lényegét lásd az előző tételnél) nincs helye, a hatóság a kérelem beérkezésétől számított nyolc napon belül ún. **függő hatályú döntést** hoz. Ebben tájékoztatja az ügyfelet, hogy amennyiben két hónapon belül nem hozza meg döntését, annak milyen következménye lesz (pl. a kérelmezett jog gyakorlásának joga). A részletszabályokból kiderül, hogy egyes esetekben most is vannak kivételek, így pl. ha a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt, természetesen külön függő hatályú döntést nem hoz.

2.1. Érdemi döntések

2.2. Eljárási döntések

2.3. A határozat (tartalma, alakisége, formája, a határozat érvényességi kellei) és a végzés

2.4. A hatósági szerződés intézménye

2.5. A határozat kijavítása, kiegészítése, illetve kicserélése

Az alakszerű, részletes és teljes hatósági határozat tartalmi elemei a következők:

- a fejrészben:
 - az eljáró hatóság megnevezése, az ügy száma és ügyintézőjének neve,
 - a jogosult vagy kötelezett ügyfél neve és lakcíme/székhelye, továbbá az ügyfél által a kérelemben megadott, személyazonosítására szolgáló adat,
 - az ügy tárgyának megjelölése,
- a rendelkező részben:
 - a hatóság döntése, továbbá a jogorvoslat lehetőségéről, benyújtásának helyéről és határidejéről, valamint a jogorvoslati eljárásról, bírósági felülvizsgálat esetén a tárgyalás tartása iránti kérelem lehetőségéről való tájékoztatás,
 - amennyiben az eljárásban szakhatóság vett részt, annak megnevezése és állásfoglalásának rendelkező része,
 - az eljárás lefolytatásáért fizetendő illetéknek vagy díjnak az ügyfél vagy központi költségvetés részére történő megfizetésre vonatkozó döntés,
 - az eljárási költség megállapítása, ha arról a hatóság nem külön dönt,
 - az eljárási költségek viseléséről szóló döntés, ha arról a hatóság nem külön dönt,
 - a kötelezettség teljesítésének határnapa, vagy határideje és az önkéntes teljesítés elmaradásának jogkövetkezményei [ideértve a fizetési kötelezettséget megállapító döntésben a késedelmipótlék-fizetési kötelezettségről és annak mértékéről szóló tájékoztatást, valamint a közérdekű munkával való megváltás szabályaival kapcsolatos tájékoztatás],
 - a határozatban megállapított fizetési kötelezettség és a fellebbezési illeték vagy díj mértékéről és megfizetésének, lerovásának módjairól szóló tájékoztatás,
- az indokolásban:
 - a megállapított tényállás és az annak alapjául elfogadott bizonyítékok,
 - az ügyfél által felajánlott, de mellőzött bizonyítás és a mellőzés indokai,
 - a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontok és tények,
 - a szakhatósági állásfoglalás indokolása, valamint a szakhatósági megkeresés mellőzésének oka,
 - az ügyintézési határidő túllépése esetén az ügyintézési határidő leteltének napját, valamint az arról szóló tájékoztatást, hogy az ügyintézési határidőt mely, az ügyfélnek vagy az eljárás egyéb résztvevőjének felróható okból nem tartotta be, vagy, hogy díj/illeték visszafizetésének van helye,
 - azok a jogszabályhelyek, amelyek alapján a hatóság a határozatot hozta,
 - a hatóság hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályra történő utalás,
- végül a záró részben a határozat tartalmazza:
 - a döntéshozatal helyét és idejét, a hatáskör gyakorlójának nevét, hivatali beosztását, valamint a döntés kiadmányozójának a nevét, hivatali beosztását, ha az nem azonos a hatáskör gyakorlójával, a döntés kiadmányozójának aláírását és a hatóság bélyegzőlenyomatát.

XIX. TÉTEL

A HATÓSÁGI BIZONYÍTVÁNY, IGAZOLVÁNY ÉS NYILVÁNTARTÁS (HATÁROZAT JELLEGŰ OKIRATOK)

1. Közös szabályok

A hatóság által valamely tény, adat, jogosultság vagy állapot igazolására kiállított okiratot, mindezek más hasonló módon történő igazolását, valamint a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzést határozatnak kell tekinteni, ezeket határozat jellegű okiratoknak hívják.

2. Hatósági bizonyítvány

A hatósági bizonyítvány valamilyen tény, állapot vagy egyéb adat igazolása érdekében a hatóság által kiadott közokirat.(Pl. hatósági erkölcsi bizonyítvány)

3. Hatósági igazolvány

A hatóság - jogszabályban meghatározott esetben és adattartalommal - az ügyfél adatainak vagy jogainak rendszeres igazolására hatósági igazolványt ad ki (pl. személyi igazolvány)

A hatósági bizonyítvány és igazolvány rokon intézmények, közöttük az egyik leglényegesebb különbségek az, hogy a bizonyítvány jellemzően alkalmi jelleggel bizonyítja valamilyen adat, tény, vagy jog fennállását, az igazolvány viszont rendszeres jelleggel

4. A hatósági nyilvántartások alapvető szabályai

Hatósági nyilvántartásokat a hatóság jogszabályban meghatározott adatokról vezet (pl. népesség/születés, házasság, halál, lőfegyver-, gépjármű-nyilvántartás, vagy a Magyar Országos Levéltár által vezetett közhiteles nyilvántartás stb.)

XX. TÉTEL

A KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁS JOGORVOSLATI RENDSZERE. (A HATÁROZATOK VISSZAVONÁSA, MÓDOSÍTÁS, A FELLEBBEZÉS, FELÜGYELETI INTÉZKEDÉS ÉS AZ ÜGYÉSZI INTÉZKEDÉSEK. AZ ÚJRAFELVÉTEL SZABÁLYAI. AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG HATÁROZATA ALAPJÁN INDÍTHATÓ ELJÁRÁS.)

A jogorvoslat a közigazgatási eljárás második, eshetőleg szakasza, amelynek alkalmazására csupán akkor kerül sor, ha a hatósági jogalkalmazói aktus valamilyen hibában szenved. A jogorvoslathoz való jogot az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése is deklarálja a tisztességes eljárás részeként. A Ket. a jogorvoslati részében megkülönbözteti a szűkebb értelemben vett jogorvoslatokat - amelyek kérelemre indulnak- a döntés-felülvizsgálatoktól, amelyek hivatalból folytathatók le. Elméletileg szintén a hibás közigazgatási aktusok orvoslását szolgálják a Ket. 81/A és a 81/B. §-ában foglalt kijavítás és kiegészítés, amelyeket azonban a Ket. az alapeljárás körében helyezett el

A kérelemre induló jogorvoslati eljárások a következők:

- a fellebbezési eljárás,
- a bírósági felülvizsgálat,
- az újrafelvételi eljárás,
- az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás.

Cél a szubjektív jogvédelem, az ügyfelek jogainak, jogos érdekeinek védelme.

Hivatalból kerül sor a közigazgatási döntés felülvizsgálatára:

- a döntést hozó hatóság saját hatáskörében indított eljárás keretében,
- a felügyeleti eljárás keretében,
- az ügyészi felhívás nyomán.

Cél az objektív jogvédelem, a jogállamiságnak megfelelő, a közérdeket védő jogszerűség biztosítása

1. Jogorvoslati eljárások kérelem alapján

1.1. Fellebbezés

A fellebbezés a közigazgatási eljárás egyetlen rendes (főszabályként az elsőfokú határozat ellen mindig rendelkezésre áll az érdemi döntések ellen, jog és érdeksérelem esetén is előterjeszhető, formailag kötetlen, de az új szabályok alapján indokolni kell és olyan új bizonyíték sem hozható fel, ami az elsőfokú döntés során már meg volt) jogorvoslati eljárása, amely a közigazgatás szervezetrendszerén belüli, és amely még halasztó hatállyal bír a végrehajtásra nézve, és amely főszabály szerint devolutív jellegű, tehát átszármaztató, amelyet alapvetően a felettes szerv bírál el.

1.1.1. A fellebbezés halasztó hatálya a végrehajtásra

1.1.2. A döntés módosítása vagy visszavonása fellebbezés alapján

1.1.3. A fellebbezési eljárás

1.1.4. A fellebbezés elbírálására jogosult hatóság

1.2. Bírósági felülvizsgálat

1.3. Újrafelvételi eljárás

1.4. Az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárás

2. Hivatalból döntés-felülvizsgálati eljárások

2.1. A döntés módosítása vagy visszavonása

2.2. Felügyeleti eljárás

2.3. Ügyészi fellépés

XXI. TÉTEL

A KÖZIGAZGATÁSI HATÁROZATOK BÍRÓSÁGI FELÜLVIZSGÁLATA

1. A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatának kialakulása és annak indokai

A modern közjog és tudománya több lábra helyezi a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának indokát. Eszerint a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának oka "a közigazgatás intézményrendszerének, mint a hatalomgyakorlás eszköze hatékonyságának biztosítása az állam politikai és közigazgatási vezetői felelősségének érvényesítése érdekében." A másik részben az előbbiekhöz is kapcsolódó és a leggyakrabban felhozott jogállami indok a közigazgatás tevékenységével érintett igazgatottak jogainak védelme, jogsértés esetén a sérült jogrend helyreállítása.

Végül, de nem utolsósorban a jogállamisághoz kötődő további indok az is, hogy az államnak nem csupán a polgárai számára kell biztosítani a jogszerűség érvényesülését konkrét esetekben és ügyekben, hanem általában kötelessége az általa meghozott jogszabályok érvényesülésének biztosítása, mert anélkül önmagában a jog értelme is megkérdőjeleződhetne.

2. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának rendszerei, a magyar megoldás

A jogállamiságnak az előző pontban jelzett különböző felfogása mentén a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának három nagy rendszere alakult ki.

Az angolszász megoldásban a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatát a rendes bíróságok végzik. Ez a megoldás tűnik az előbbiekből alapján a legegyszerűbb és leglogikusabb megoldásnak, hiszen a bírói hatalmi ág végzi az ítélező tevékenységet, mindenkire nézve ugyanazt a jogot alkalmazza és eljárásában ezek alapján nem tesz különbséget akkor sem, ha a közigazgatás döntéseit vizsgálja felül.

A francia államtanács típusú megoldásban a közigazgatási határozatok bírói típusú felülvizsgálatát a közigazgatáson belül megszervezett kvázi bíróságok, mint közigazgatási bíróságok végzik. E felfogás szerint bár szükséges a közigazgatási aktusok bírósági felülvizsgálata a jogállamiság érvényesülése érdekében, de annak a rendes bíróságokra történő telepítése sértené a hatalommegosztás érvényesülését. Mindezekre tekintettel pedig az alkotmányosság védelmében ilyen felülvizsgálati (szuprematív) viszonyt az igazságszolgáltatás és a végrehajtó hatalmi ág közt nem lehet intézményesíteni, ezért az igazságszolgáltatás funkcióját a végrehajtó hatalmi ágon belül relatív önállósággal bíró, minden más közigazgatási szervtől elkülönített közigazgatási bíróság végzi.

A megoldások harmadik modellje az elkülönült közigazgatási bíróságok rendszere. Ez az osztrák-német modell az előző két főirány közti egyensúlyt próbálja érvényesíteni. A közigazgatási különbíróságok az igazságszolgáltatás részeként a bírói hatalmi ághoz tartoznak, azonban a közigazgatás működésének a sajátosságait is elismeri azzal, hogy a közigazgatási határozatok felülvizsgálatát nem a rendes bíróságokra bízta, hanem arra különbíróságokat hoz létre.

A három nagy rendszer kialakulása és azok alkalmazása az egyes konkrét országokban nem azonos. Vannak ugyanis olyan országok (zömében dél-európai), melyek azért tartoznak az

ügynevezett egyes rendszerbe, mert az általuk alkalmazott megoldások a kialakult alapszabályok sajátos, egymás mellett érvényesülő alkalmazását jelentik.

A magyar közigazgatás története és fejlődése során az osztrák-német modellt alkalmazta az 1986. évi XXVI. törvénycikkkel létrehozott Magyar Királyi Közigazgatási Bírósággal, mint különbírószággal, amit a szocializmus alatt az 1949. évi II. törvény szüntett meg. A plurális polgári demokráciák alapértékeit, (hatalommegosztás, jogállamiság stb.) elvető szocialista rendszer a közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálatát kivételesen tette lehetővé, és azokban az ügyekben a rendes bíróságok jártak el.

A rendszerváltást követően és az Alkotmánybíróság döntései alapján olyan megoldás alakult ki, mely általánossá tette a közigazgatási határozatok jogszabálysértésen alapuló rendes bíróságok előtt megtámadhatóságát, és melyben a bíróságok érdemi döntéseket hozhattak.

Magyarország új Alaptörvénye ismét lehetővé teszi a közigazgatási bíróság, mint különbírószággal létrehozását.

3. A közigazgatási hatósági döntések bírósági felülvizsgálatának alkotmányos alapjai és a bírósági felülvizsgálat hatályos szabályozása

3.1. A szabályozás jellemzői

3.2. A hatályos jogi szabályozás lényegi pontjai

A bíróságok szervezetéről szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.) a következő módon szabályozza a közigazgatási bíróságokat, mint különbírószágot:

„Magyarországon az igazságszolgáltatást a következő bíróságok gyakorolják:

- a) a Kúria,
- b) az ítéletábla,
- c) a törvényszék,
- d) a járásbírószággal és a kerületi bíróság (a továbbiakban együtt: járásbírószággal) és
- e) a közigazgatási és munkaügyi bíróság

A közigazgatási és munkaügyi bíróság első fokon jár el:

- a) a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránti ügyekben [...]

A közigazgatási és munkaügyi bíróságot az elnök vezeti.

A közigazgatási és munkaügyi bíróság nem jogi személy, azonban az elnöke az államháztartási gazdálkodási szabályok szerint kötelezettségeket vállalhat a törvényszék belső szabályzatában meghatározott módon. A közigazgatási és munkaügyi bíróságon meghatározott jellegű ügyek intézésére csoportok létesíthetők.

Ha más bíróság kizárólagos illetékessége meghatározva nincs, vagy törvény eltérően nem rendelkezik, a bíróság illetékességét az első fokon eljáró közigazgatási szerv székhelye alapítja meg.

A közigazgatási per indítására jogosult az ügyfél, a kifejezetten rá vonatkozó rendelkezés tekintetében az eljárás egyéb résztvevője. A keresetet az ellen a közigazgatási szerv ellen kell indítani, amelyik a felülvizsgálni kért határozatot hozta.

A keresetlevelet jogszabálysértésre hivatkozással az elsőfokú közigazgatási határozatot hozó szervnél a felülvizsgálni kért határozat közlésétől számított harminc napon belül kell benyújtani, vagy ajánlott küldeményként postára adni.

A keresetlevél benyújtásának a végrehajtásra nincs halasztó hatálya, a felperes azonban a keresetlevélben a végrehajtás felfüggesztését kérheti.

A bíróság a keresetlevelet elutasítja különösen akkor, ha a felperes olyan közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát kéri a keresetében, amelynek bírósági felülvizsgálatát törvény kizárja, a felperes anélkül indít pert a közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt, hogy a közigazgatási eljárásban bármely fél a jogorvoslati jogát kimerítette volna.

A bíróság hivatalból bizonyítást rendelhet el a közigazgatási határozat semmisségének észlelése esetén az annak alátámasztására szolgáló bizonyítékok tekintetében, ha a bizonyítás elrendelésének elmaradása kiskorú érdekeit sérti, vagy ha azt törvény kifejezetten megengedi.

Ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik, a bíróság - az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabály megsértésének kivételével - a jogszabálysértő közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezi, és szükség esetén a közigazgatási határozatot hozó szervet új eljárásra kötelezi.

A bíróság a közigazgatási határozatot törvényben meghatározott esetekben kivételesen változtathatja meg.

A bíróság ítélete ellen fellebbezésnek főszabályként nincs helye. A bíróság ítélete ellen kivételesen fellebbezésnek van helye, ha a közigazgatási pert olyan elsőfokú határozat bírósági felülvizsgálata iránt indították, amely ellen közigazgatási úton nincs helye fellebbezésnek és e határozatot a bíróság törvény alapján megváltoztathatja.

A másodfokú bíróság az ügy érdemében tárgyaláson kívül határoz, a felek bármelyikének kérelmére azonban tárgyalást tart. A Kúria a felülvizsgálati kérelem tárgyában a kérelemnek a Kúriához való beérkezésétől számított százhusz napon belül dönt.

4. A magyar közigazgatási bíráskodás továbbfejlesztésének perspektívái

4.1. A reform kontextusa

Az eddigiekben ismertetett hatályos közigazgatási bíráskodás rendszerének koncepcionális megváltoztatásával kapcsolatos kodifikációs munkák folynak és hamarosan a törvényhozás elé kerül a kapcsolatos törvényjavaslat. Ennek jelentősége annyira nagy, hogy annak ellenére sem hagyható ki legalább az indokok és célok ismertetése a közigazgatási jog oktatásából, hogy azt a törvényhozás még nem fogadta el.

Rögzíteni szükséges azt, hogy a közigazgatási bíráskodás rendszerének felülvizsgálata nem önmagában folyó munka, hanem az „Államreform”¹² szerves részét képezi. Ezen belül pedig legközvetlenebb kapcsolódása a Kormány 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozatával elfogadott közigazgatás-fejlesztési stratégiájához emelhető ki.

A stratégia megvalósítása alapvető változtatásokat hoz a közigazgatási szervezetrendszeren belül az államigazgatás integrációját érintően és ehhez kapcsolódóan közigazgatási hatósági eljárás rendszerében is. Ez utóbbiban tervezett a közigazgatás rendes jogorvoslati rendszerének, a fellebbezésnek a megszüntetése vagy legalábbis eddigi általános jellegének kiiktatása, ami a bírósági felülvizsgálat garanciális jelentőségét a szubjektív – az ügyfelek jogát, jogos érdekeit védő – jogvédelemben felértékeli.

¹² Lásd; <http://www.allamreform.hu/>, valamint <http://hirlevel.egov.hu/tag/allamreform-bizottsag/>, (2015. augusztus 20-i letöltés).

A vonatkozó koncepció szerint¹³ ugyanis „[...] az új szabályozás kialakításakor a legújabb európai tendenciákhoz hasonlóan a jogállamiság elvének inkább megfelelő közigazgatási szervezeten kívüli eljárási típust, a közigazgatási pert tartja követendőnek a közigazgatási szervezeten belüli jogorvoslat, a fellebbezés általános jogorvoslati eszköz szerepe helyett [...]

Mindezekre figyelemmel a tervezettek szerint¹⁴ a jogorvoslati alapmodell három elemből áll:

- közigazgatási (első fok) eljárás,
- elsőfokú közigazgatási bírósági eljárás, valamint
- kivételes jelleggel a másodfokú közigazgatási bírósági eljárás”

Mindezt, ha összevetjük a közigazgatási bíróságnak a közigazgatási döntések megváltoztatására kiterjedő hatáskörének általánossá tevő bővítésével, akkor láthatóvá válnak az eddigi rendszer megváltoztatásának valós dimenziói. Az egyfokozatú közigazgatási eljárás fölé épített kétfokú és megváltoztatási jogkörrel rendelkező közigazgatási bíráskodás alapvetően átrajzolja az eddigi hatályos rendszert.

A vonatkozó - az Országgyűlés által elfogadott, de a Köztársasági Elnök által ki nem hirdetett, alkotmányossági kontrollra bocsátott - törvényt az Alkotmánybíróság több pontjában is alaptörvény-ellenesnek minősített,¹⁵ így az új rendszer bevezetése még várat magára.

¹³ <http://www.kormany.hu/download/c/c8/50000/20150514%20Jelent%C3%A9s%20az%20C3%A1tal%C3%A1nos%20k%C3%B6zigazgat%C3%A1si%20rendtart%C3%A1s%20koncepci%C3%B3j%C3%A1r%C3%B3l.pdf#!DocumentBrowse>, 32, (2015. augusztus 20-i letöltés).

¹⁴ Lásd; <http://www.parlament.hu/irom40/12234/12234.pdf> (2017. 01. 09.)

¹⁵ <http://alkotmanybirosag.hu/download.php?h=1633> (2017. 01. 23.)

XXII. TÉTEL

A KÖZIGAZGATÁSI HATÁROZATOK VÉGREHAJTÁSA

1. A végrehajtási eljárás sajátosságai a közigazgatási hatósági eljárásban

A végrehajtási eljárás a közigazgatási hatósági eljárás esetleges szakasza, mely alapvetően a kötelezettségeket tartalmazó határozatok esetében merül fel akkor, ha a kötelezettség önkéntes teljesítésére nem kerül sor. A végrehajtási eljárás sajátossága, hogy az eljárás végső stádiuma, hiszen biztos, hogy megelőzi az alapeljárás és megelőzheti a jogorvoslati eljárás is.

Mindez pedig azt jelenti, időben is távoli az eljárás megindítása, vagy megindulásához képest. Ebből pedig az következik, hogy olyan eljárásra van szükség, mely gyors és az alapügyben hozott döntés lényegi elemeire ne lehessen visszatérni és ezzel tovább késleltetni annak végrehajtását. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a végrehajtási eljárásban a határozatban foglalt kötelezettség legitim állami kényszerrel történő érvényesítéséről van szó, mely fokozott garanciákat követel az esetleges jogsértések megakadályozása céljából.

A végrehajtás jogintézményének fontosságát azonban önmagában a hatályos jogi szabályozás ismertetésével nem lehet sem érzékeltetni, sem megértetni.

Ehhez vissza kell kanyarodni a közigazgatás fogalmához, rendeltetéséhez és eszközrendszeréhez. Amennyiben elfogadjuk azt, hogy a közigazgatás az állam cselekvéseként a közérdeket védi és érvényesíti, mely közérdeket a jogszabályok tartalmazzák, akkor ez egyenesen elvezet bennünket a közhatalmi jogkör fontosságának felismeréséig. A közhatalmi jogkör pedig, amivel a közigazgatás feladatai ellátásához rendelkezik, éppen azt teszi lehetővé, hogy a közigazgatás mindenkire nézve kötelező döntéseket hozzon és azok végrehajtásának kikényszerítésére legitim állami kényszert vehessen igénybe. A mindenkire kötelező döntések egyik megjelenési formája a jogszabály, melynek azonban csak akkor van értelme, ha az a valóságban is érvényesül. A jog érvényesülésének több módja is lehet, melyek közül az önkéntes jogkövetés nem igényli a közigazgatás aktív fellépését.

Számos jogszabályban foglalt kötelezettség érvényesülése azonban csak jogalkalmazással valósulhat meg, amikor jogszabályokban foglalt előírások konkrét egyedi esetekben történő alkalmazásáról van szó. A közigazgatási hatósági ügyek egy része tartalmilag az ügyfelek számára kötelezettséget állapít meg, melyeket önkéntes végrehajtás hiányában a közigazgatásnak legitim állami kényszer igénybevételével kell realizálnia. A végrehajtási eljárás és eszközrendszer ezt a célt szolgálja. Nem lehet jó az az állam, mely cselekvését megvalósító közigazgatása képtelen a jogszabályokat realizálni, az általa hozott egyedi döntéseket a valóságban végrehajtani. Ha pedig a társadalom azzal szembesül, hogy a jogszabályok és az ez alapján hozott jogszerű döntések nem érvényesülnek, úgy elveszti bizalmát az államban és jogban egyaránt.

Így aztán nagyon fontos a jog érvényesítése össztársadalmi szempontból, de az ügyfelek joga és jogos érdekeinek érvényesülése miatt is. Mivel azonban ennek érdekében az állam kényszert alkalmaz, így olyan garanciarendszert kell mellé építeni, mely képes az esetleges visszaéléseket is kiszűrni, illetve orvosolni. A végrehajtási eljárásnak tehát egyszerre kell gyorsnak és hatékornak lennie, ugyanakkor megfelelő garanciákat tartalmazónak is a jogállamiság jegyében.

2. A végrehajtható határozatok, a végrehajtási eljárás megindítása

A hatóság döntése végrehajtható, ha:

- pénzfizetésre, továbbá meghatározott cselekményre vagy magatartásra irányuló kötelezettséget állapít meg, a döntés jogerőre emelkedett, és a teljesítésre megállapított határidő vagy határnap eredménytelenül telt el,
- a tűrésre vagy valamely cselekménytől vagy magatartástól való tartózkodásra irányuló kötelezettséget megállapító döntés jogerőre emelkedett, és az ügyfél a kötelezettséget - a végrehajtáshoz való jog elévülési idején belül - megszegte,
- a döntés fellebbezésre, vagy végrehajtás felfüggesztése iránti kérelemre tekintet nélküli végrehajtását, vagy biztosítási intézkedésként való alkalmazását rendelték el,
- a teljesítési határidőt nem tartalmazó döntés jogerőre emelkedett.

E rendelkezéseket kell alkalmazni a hatóság által jóváhagyott egyezségben vállalt és a hatósági szerződésből eredő kötelezettségekre is.

3. A végrehajtás módjai

A végrehajtás módjai:

- a pénzfizetési kötelezettség,
- ingóvégreajtás,
- ingatlan végrehajtás,
- meghatározott cselekmény végrehajtása.

4. Jogorvoslat a végrehajtási eljárásban

A kötelezett, a jogosult, továbbá az, akinek jogát vagy jogos érdekét a végrehajtás sérti, a végrehajtást foganatosító szerv törvénysértő döntése, intézkedése ellen vagy az intézkedés elmulasztása esetén a végrehajtást foganatosító szervnél végrehajtási kifogást terjeszthet elő. A végrehajtási kifogást az intézkedésről való tudomásszerzést vagy az akadály megszűnését követő nyolc napon belül, de legkésőbb az intézkedéstől számított három hónapon belül lehet előterjeszteni.

A fellebbezést és a végrehajtási kifogást a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság tizenöt napon belül bírálja el.

XXIII. TÉTEL

A KÖZIGAZGATÁSI JOGI SZANKCIÓ

A jogszabályoknak, így a közigazgatási jogiaknak is végső soron csak akkor van értelme, ha a bennük foglalt kötelező magatartási normák érvényesülnek, megsértésük esetén pedig olyan joghátrányokat lehet alkalmazni, melyek azt ki tudják kényszeríteni. Ugyanakkor az is igaz, hogy ez a mechanizmus a különböző jogágakban eltérően érvényesül. Az állam cselekvését megvalósító közigazgatás szempontjából a közigazgatási jogi szankció viszont kiemelkedő jelentőségű az államhatalom érvényesítése szempontjából is. Sokáig azonban a közigazgatási jognak nem is volt saját szankciója, hanem a közigazgatási jog megsértésének büntetőjogi jellegű szankciója volt a kihágások keretében. A XX. században folyamatosan fejlődő közigazgatási jog kialakította a saját speciális közigazgatási jogi szankcióit. Ez a tétel ezekről szól, míg a változatlanul meglévő büntetőjogi jellegű szankciókat a szabálysértésekről szóló tételek tartalmazzák.

1. Elhatárolási kérdések

A közigazgatási jogi szankció meghatározásához első megközelítésre két kiindulási pontot választhatunk. Az egyik, hogy a közigazgatási szervek alkalmazzák azokat (szervi meghatározás), a másik pedig, hogy a közigazgatási jogba, mint jogágba, tartoznak ezek a szankciók (normatív meghatározás). A szervi meghatározási kísérlet nem vezethet pontos eredményre, mivel egyrészt a közigazgatási szervek más jogágba tartozó szankciókat is alkalmaznak, másrészt a közigazgatási szankciókat, nemcsak a közigazgatási szervek alkalmazzák.

2. A közigazgatási szankció története

3. A közigazgatási szankció a normában

4. A közigazgatási szankció fogalma

A közigazgatási jogi szankció valamely közigazgatási jogi norma, vagy egyedi határozatban foglalt kötelezettség megsértése esetén kilátásba helyezett joghátrány, melyet az arra feljogosított hatóságok megfelelő eljárásban legitim állami kényszerrel érvényesíthetnek.

A közigazgatási szankció a következő fogalmi elemekből áll:

- jogellenesség
- hátrány
- kényszer
- eljárási szabályok betartása

A jogellenesség a szankció alkalmazásának egyik előfeltétele, hiszen ennek hiányában nem beszélhetünk szankcióról. A jogellenesség jelentheti az (elvon) jogszabályok megsértését, de jelentheti valamely egyedi közigazgatási határozat megszegését is. Bármelyről legyen is szó, (akár anyagi, akár eljárási szabályszegésről, akár konkrét közigazgatási döntésben foglalt

kötelezettség be nem tartásáról), az alapot adhat arra, hogy közigazgatási szankciót alkalmazzanak.

A hátrány szintén alapvető fogalmi elem, de a szankció esetén mindig együtt jár a jogellenességgel. A hátrány, illetve a hátrányos közigazgatási aktusok ugyanis tágabb kategória, mint a szankcionáló aktusok. Általános szabályként elmondható, hogy minden szankció hátrány, de nem minden hátrány szankció.

5. A közigazgatási szankció célja

6. A közigazgatási szankció funkciói

7. A közigazgatási szankció egyes csoportjai

XXIV. TÉTEL

A SZABÁLYSÉRTÉSI JOG ALAPJAI

1. A szabálysértési jog alapfogalmai

A szabálysértési jog, mint jogterület a közigazgatási büntetőbíráskodás kifejezéssel azonosítható, amely egy olyan műfogalom, amely egy létező joganyag leírására szolgál. A fogalom bevezetésére azért volt szükség, mivel a kihágások a trichotomikus büntetőjog részét képezték, így azok a büntetőjoghoz, vagy legalábbis ahhoz is tartoztak, addig a szabálysértéseket éppen azért hozták létre, hogy a közigazgatás, illetve korábban az államigazgatás is gyakorolhasson büntetőhatalmat.

A közigazgatási büntetőjog ezzel szemben sem a kihágásokkal, sem a szabálysértések egészével nem azonosítható, hanem az elmélet terméke. A fogalom hagyományosan a jogtudományban töretlenül jelen levő igazságügyi és közigazgatási büntetőjog megosztottságra vezethető vissza, amely elhatárolás a büntetőjog fogalmából eredeztethető. Eszerint a közigazgatási büntetőjog azoknak a szabályoknak az összessége, melyeket a közigazgatás határoz meg rendszabályként és amelyeknek a megszegése esetén a közigazgatás következményként büntetést szab ki.

2. A szabálysértési jog kialakulás-története

2.1. A kihágások

2.2. A szabálysértési jog

2.3. A fair eljárás elve

A bírósághoz fordulás joga a fair eljárás szabályai között szerepel. A tisztességes eljárást szabályozó Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Rómában 1950. november 4-én kelt egyezmény 6. cikk (1) bekezdése azt biztosítja, hogy a büntetőjogi ügyekben és vádakait illetően független pártatlan bíróság járjon el tisztességes eljárás keretében ésszerű határidőn belül. Ugyanezen cikk (2) bekezdése szerint pedig érvényesülnie kell az ártatlanság vélelmének.

Az elv tehát magába foglalja a bírósághoz fordulás jogát is, amelynek szervezeti oldala az (Alaptörvény által is deklarált) igazságszolgáltatás bírói monopóliumának elve, amelynek metszete éppen a szabálysértési jog által is megvalósított quasi bíráskodás.

Praktikusan tehát amikor a közigazgatás jár el büntető jellegű ügyekben, akkor is biztosítani kell a bírósághoz, mint a hatáskör eredeti "gazdájához" fordulás jogát és lehetőségét.

3. A hatályos 2012. évi II. törvény

A szabálysértés fogalma a törvény alapján: A szabálysértés az a törvény által büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra. A társadalomra az a tevékenység vagy mulasztás, amely a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükségesnél kisebb fokban sérti vagy veszélyezteteti az Alaptörvény szerinti állami, társadalmi vagy gazdasági rendet, a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetek személyét vagy jogait.

3.1. A szabálysértésért való felelősség

Szabálysértés miatt az vonható felelősségre, akinek a cselekménye szándékos vagy gondatlan, kivéve, ha a szabálysértést meghatározó jogszabály csak a szándékos elkövetést bünteti.

3.2. A szabálysértési szankciók

3.2.1. A szabálysértési elzárás

3.2.2. A pénzbírság

3.2.3. A pénzbírság egy speciális típusa a helyszíni bírság

3.2.4. A közérdekű munka

3.2.5. A járművezetéstől eltiltás

3.2.6. Az elkobzás

3.2.7. A kitiltás

3.2.8. A figyelmeztetés

3.3. A büntetés kiszabásának elvei

A büntetést és az intézkedést úgy kell megállapítani, hogy igazodjék a szabálysértés súlyához. Az eljárás alá vont személy személyi körülményeit annyiban kell figyelembe venni, amennyiben azok a szabálysértési hatóság vagy a bíróság rendelkezésére álló adatokból megállapíthatóak.

Büntetés kiszabásakor figyelembe kell venni a szabálysértés elkövetésének időpontját megelőző két éven belül az eljárás alá vont személy szabálysértés miatt történt felelősségre vonását. Enyhítő körülményként kell figyelembe venni az eljárás alá vont személy hatóságokkal való együttműködését.

A jogszabály figyelembe veszi a halmazati büntetést és ismételt elkövetést.

3.4. A szabálysértési elzárás és a pénzbírság végrehajthatóságának elévülése

3.5. Mentesség a hátrányos jogkövetkezmények alól

3.6. Fiatakorúakra vonatkozó különleges szabályok

XXV. TÉTEL

A SZABÁLYSÉRTÉSI ELJÁRÁS

1. Alapelvek

- az alkalmazandó jogszabály,
- a hivatalból való eljárás,
- az ártatlanság véelme és a bizonyítás terhe.
- az önvádra kötelezés tilalma,
- a védekezés joga és a jogorvoslati jogosultság,
- a nyelvhasználat joga,
- a szabálysértési felelősség elbírálása

2. A szabálysértés miatt eljáró szervek

A szabálysértési eljárás elbírálásában közigazgatási szervek és bíróságok vesznek részt. A közigazgatási hatóságok közül általános hatáskörrel az alábbi hatóságok bírnak:

Az általános szabálysértési hatóság a fővárosi, megyei kormányhivatal járási hivatala, míg a közlekedési jellegű ügyekben a rendőrkapitányság vagy az egyes feladatok ellátására létrehozott rendőri szerv, valamint a pénzügyi jellegű jogsértések esetén a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszerve jár el. Az elzárással is sújtható szabálysértés miatt első fokon a járásbíróság jár el.

Helyszíni bírságkiszabására főszabály szerint a rendőrség jogosult, míg a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt csak a rendőrség szabhat ki helyszíni bírságot. Egyéb szabálysértés észlelése esetén a törvény kifejezett rendelkezése alapján szabhatnak ki helyszíni bírságot más szervek.

3. A szabálysértési eljárásban résztvevő személyek

4. A bizonyítási eljárás

5. Kényszerintézkedések

5.1. Az elővezetés

5.2. Szabálysértési őrizet

5.3. Ruházat, csomag és jármű átvizsgálása

5.4. A lefoglalás

5.5. A rendbírság

5.6. Jogorvoslat

A kényszerintézkedés tárgyában hozott határozattal, illetve az intézkedéssel szemben panasz tehető.

6. A szabálysértési eljárás

6.1. A szabálysértési eljárás megindulása

6.2. Ügyintézési határidő

6.3. A közvetítői eljárás lehetősége

6.4. A hatóság döntései és a jogorvoslatok

7. Egy különleges lehetőség: meghallgatás nélküli eljárásban hozott határozat

7.1. Az elzárással is sújtható cselekmények elbírálása

7.2. Tárgyaláson hozott döntés

7.3. Jogorvoslat

A végzéssel szemben az eljárás alá vont személy és a képviselője, az előkészítő eljárást lefolytató szerv, az okozott kár megtérítésére kötelezés esetén, kizárólag e rendelkezéssel szemben a sértett is, továbbá az előkészítő eljárást lefolytató szerv a végzés közzétételétől számított nyolc napon belül halasztó hatályú fellebbezést nyújthat be. A fellebbezésben elő kell adni annak okát és célját. Az ok téves megjelölése vagy hiánya miatt a fellebbezés elbírálását nem lehet megtagadni.

A fellebbezést a törvényszék harminc napon belül tanácsulésen bírálja el. A törvényszék a járásbíróóság végzését hatályban tartja, a súlyosítási tilalomra vonatkozó rendelkezések megtartásával megváltoztatja, vagy hatályon kívül helyezi, és az eljárást megszünteti, illetve az eljárást bíróságot új eljárásra utasítja.

8. Különleges eljárások a bíróság előtt

8.1. A bíróság meghallgatás nélküli eljárásban hozott határozata

8.2. A bíróság elé állítás

9. Rendkívüli jogorvoslat a szabálysértési eljárásban

A szabálysértési eljárás (mindkét eljárástípus során igénybe vehető) rendkívüli jogorvoslata a perújítás, amely a bíróság jogerős végzésével elbírált cselekmény esetén alkalmazható.

10. Végrehajtás

10.1. A szabálysértési elzárás végrehajtása

10.2. A pénzbírság végrehajtása

10.3. A közérdekű munka végrehajtása

11. Méltányosság

XXVI. TÉTEL

AZ EURÓPAI KÖZIGAZGATÁS ÉS KÖZIGAZGATÁSI JOG

1. Az „Európai Közigazgatási Tér”

A „Közös Európai Közigazgatási Tér” intézménye eredetileg az Unió keleti bővítéséhez kapcsolódó dokumentum, mely rendeltetése a tagországi működéshez szükséges közigazgatási kapacitás megteremtése volt. Az „Európai Közigazgatási Tér” pedig – ebből kinőve – a tagországok közigazgatási kultúrájára ható alapelvek összessége, melyek alkalmazása azonban nem kötelező, mert a tagállamok közigazgatása nem tartozik az Unió szabályozási körébe. Mégis olyan közös nevezőnek minősül, mely magába foglalja a tagországok közigazgatásának közös értékeit és orientálja azok fejlesztését.

2. Az európai közigazgatási jog fogalma

Az európai közigazgatási jog fogalma viszonylag újdonságnak számít, az elmúlt két évtizedben alakult ki és nem beszélhetünk esetében konszenzusról sem. Ismert a fogalomnak egy időben előbb kialakult szűk értelmezése, mely az Európai Unió jogának közigazgatási jognak minősíthető részét érti alatta. A másik szélesebb értelmezés szerint az európai közigazgatási jognak része az a joganyag is, mely a közösségi jogot és a tagállami közigazgatási jogot összeköti. Bár kétségtelenül a két joganyag eltér egymástól, de e felfogás szerint még is együtt képezik az európai közigazgatási jogot mindazokon a területeken, ahol a közigazgatási joganyag harmonizált, és így a közösségi vívmányok része.

3. A közösségi jog hatása a közigazgatási jog egyes területeinek fejlődésére

- A közigazgatási szervezet
- A közigazgatási eljárás
- A közszerződések rendszere
- A közszolgáltatások rendszere
- Az európai közigazgatási jog az integráció joga?

Tananyag: KJFSZI/I 59-92.

BALÁZS István: *Az európai közigazgatási jog és közigazgatás értelmezéséről*. In: GERENCSÉR Balázs - BERKES Csilla - VARGA ZS. András (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárási jog aktuális kérdései*. Pázmány Press, Budapest, 2015.

XXVII. TÉTEL

TERÜLETFEJLESZTÉS ÉS TERÜLETRENDEZÉS

A hatályosított tananyag elérhetősége;

<http://jog.unideb.hu/dokumentumtar/kozigazgatasi-jogi-tanszek>

a tanszéki dokumentumok közt a tansegédleteknél, a közigazgatási jog 3 diák közt.

1. Fogalmak

2. Mi az állami jelenlét indoka?

3. Milyen intézményrendszer található az adott szakigazgatási területen?

4. Milyen hatósági eszközök emelhetők ki?

Tananyag: KJFSZI/II 423-427, 430-431, 435-444, 449-454

XXVIII. TÉTEL

AZ EGÉSZSÉGÜGYI IGAZGATÁS

A hatályosított tananyag elérhetősége;

<http://jog.unideb.hu/dokumentumtar/kozigazgatasi-jogi-tanszek>

a tanszéki dokumentumok közt a tansegédleteknél, a közigazgatási jog 3 diák közt.

1. Az egészségügy jogi szabályozása

2. Az egészségügyi ágazat közigazgatási szervezete

3. A közigazgatás népegészségügyi és járványügyi feladatai

A népegészségügy feladatait az alábbi csoportokba sorolhatjuk:

- a) a lakosság egészségi állapotának elemzése;
- b) az egészségkárosító tényezők felismerése, azonosítása;
- c) megelőzési stratégia alkotása;
- d) egészségfejlesztési, egészségnevelési programok kidolgozása, megvalósításuk szervezése

Járványügy: A közigazgatás a fertőző betegségek és járványok terjedésének megakadályozása érdekében egyrészt jogalkotással, másrészt hatósági eszközökkel lép fel. A járványok gyorssterjedése és tömegeket érintő súlyos hatása miatt a közigazgatás ezen a területen a magánszférát leginkább érintő, akár a személyes szabadság sérelmével járó korlátozó intézkedéseket is alkalmazhat. Az egészségügyi hatóság járványügyi tevékenysége során a személyes szabadságot és a betegjogokat csak az egészségügyi törvényben meghatározott esetekben és módon korlátozhatja, természetes és jogi személyeket, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezeteket a törvényben meghatározott intézkedések tűrésére és megtételére kötelezheti.

4. Az egészségügyi ellátórendszer

Tananyag: KJFSZI/III 19-74.

XXIX. TÉTEL

GAZDASÁGI KÖZIGAZGATÁS ÉS JOGA. A NEMZETGAZDASÁG IGAZGATÁSA

A hatályosított tananyag elérhetősége;

<http://jog.unideb.hu/dokumentumtar/kozigazgatasi-jogi-tanszek>

a tanszéki dokumentumok közt a tansegédleteknél, a közigazgatási jog 3 diák közt.

1. A nemzetgazdaság igazgatásának fogalma és tartalma

A nemzetgazdaság igazgatása egy össztársadalmi méretű gazdasági célkitűzést, információgyűjtést és -feldolgozást, tervezést, döntést, koordinációt és ellenőrzést jelent, amelynek alanya a nemzetgazdaságot irányító szervek összessége, tárgya a gazdálkodó tevékenységet végző szervek összessége, tartalmát pedig azon eszközök képezik, amelyekkel az alany a tárgyra hat. A közgazdaság-tudomány oldaláról vizsgálva a nemzetgazdaság igazgatásának fogalmát, kiinduló tételünk az, hogy minden államilag szervezett társadalomban (legyen az rabszolgotartó, feudális, vagy kapitalista) jelen vannak egyrésről a gazdasági élet milyenségét és működését döntően meghatározó tulajdonviszonyok, másrésről pedig a gazdasági törvényszerűségek. Ezek mindig konkrétan, az adott állam gazdasági működési rendje formájában jelennek meg.

2. A nemzetgazdaság igazgatásának szervezeti rendszere

- kormányzati gazdaságirányítási szervek
- a végrehajtás szervei
- gazdasági, piaci szereplők (gazdálkodók)

3. Magyarország gazdaságigazgatási szervezeti rendszere

4. A közigazgatási szervek gazdaságigazgatási feladatai.

Tananyag: KJFSZI/II 23-57.

XXX. ÉPÍTÉSI IGAZGATÁS, ÉPÍTÉSI JOG

A hatályosított tananyag elérhetősége;

<http://jog.unideb.hu/dokumentumtar/kozigazgatasi-jogi-tanszek>

a tanszéki dokumentumok közt a tansegédleteknél, a közigazgatási jog 3 diák közt.

1. Az építési tevékenységgel kapcsolatos társadalmi viszonyok jogi szabályozása

2. A településrendezési jog alapintézményei

A településrendezés, mint önkormányzati feladat alapvetően tervezési, szabályozási feladat.

A települési önkormányzat e feladatainak

- a) a településszerkezeti terv és
- b) a helyi építési szabályzat

elkészítésével és elfogadásával tesz eleget.

A főváros kétszintű önkormányzati rendszerére tekintettel az Étv. megosztja a településrendezésifeladat- és hatásköröket a fővárosi és kerületi önkormányzatok között.

A fővárosi önkormányzat

- a) településszerkezeti tervet,
- b) rendezési szabályzatot, valamint
- c) Duna-parti építési szabályzatot;

a kerületi önkormányzat pedig kerületi építési szabályzatot fogad el.

3. Az építési igazgatás hatósági eszközei

- a) telekalakítási engedély,
- b) összevont engedélyezési eljárás,
- c) építési engedély,
- d) használatbavételi engedély,
- e) fennmaradási engedély,
- f) összevont telepítési eljárás,
- g) országos építési követelményektől való eltérés engedélyezése,
- h) építési hatósági tudomásulvételi eljárások,
- i) meghatározott szakmai tevékenység gyakorlására jogosító engedély.

4. Az építési hatóságok rendszere

Tananyag: KJFSZI/II 265-311., valamint;

- **Étv 1997. évi LXXVIII. tv.**
- **Településkép védelméről szóló 2016. évi LXXIV. tv.**
- **Kamarai törvények**
- **OTÉK 253/1997. (XII. 20.) Korm. r.**
- **Eljárási kódex 312/2012 (XI. 8) Korm. r.**
- **Településfejlesztés eszközei: 314/2012. (XI. 8.) Korm. r.**
- **Kivitelezés: 191/2009. (IX. 15.) Korm. r.**
- **Egyszerű bejelentés 155/2016. (VI. 13.) Korm. r.**
- **Építésügyi bírság 245/2006. (XII. 5.) Korm. r.**
- **Építésfelügyeleti 238/2005. (X. 25.) Korm. r.t**
- **Építésügyi és építésfelügyeleti hatóságok 343/2006. (XII. 23.) Korm. r.**

XXXI. TÉTEL

A RENDÉSZETI IGAZGATÁS

1. A rendészet fogalma

„A rendészeti igazgatás [...] békeidőben a civil közigazgatásnak az a szakigazgatási ágazata, rendészeti hatósági jogkörben eljárva, a hierarchikusan nem alárendelt ügyfelekrésére a közbiztonság és a közrend védelmében intézkedéseivel jogokat biztosít és kötelezettségeket ír elő akként, hogy önkéntes jogkövetés hiányában hatósági intézkedéseinek – a legitim fizikai erőszak monopóliumát is magában foglaló – hatósági kényszeralkalmazásával szerezhethet érvényt”. Más szavakkal: „a rendészeti igazgatás a jogállam rendőrigazgatása, más szóval a fizikai erőszak-monopólium jogállami formája.”¹⁶

2. A rendészeti igazgatás alkotmányos és jogi környezete

3. A rendészeti tevékenységet ellátó szervek rendszere

- A rendőrség
- A nemzetbiztonsági szolgálatok

4. A rendészeti jogorvoslatok

Tananyag: KJFSZI/I 137-166.

¹⁶FINSZTER Géza: *A rendőrség joga. Tanulmány a rendészeti igazgatásról.* Budapest, ORFK, 2012. 18.

TANANYAG ÉS KÖVETELMÉNYRENDSZER

1. ÁRVA–BALÁZS – BARTA – VESZPRÉMI: *Magyar Közigazgatási Jog. Általános Rész 1-2. Kötet.* Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2015.
2. LAPSÁNSZKY András (szerk.): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. I-III. Kötet.* Complex Kiadó, Budapest, 2013 kijelölt részei. (Jelzése a témaköröknél; KJFSZI/...)
3. *Az annotált záróvizsga-tételsor alapján a záróvizsga-felkészítőn elhangzott előadásanyag*
4. *A tananyagban és az előadásokon hivatkozott hatályos jogszabályok, AB és bírósági határozatok*
5. Tansegédletek ppt.-ben;

<http://jog.unideb.hu/dokumentumtar/kozigazgatasi-jogi-tanszek>

a tanszéki dokumentumok közt a tansegédleteknél, a közigazgatási jog 3 diák közt.