

A NÉMET ÉS A MAGYAR KÖZIGAZGATÁSI HATÓSÁGI ELJÁRÁSJOG ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉSE A HATÁLY TÜKRÉBEN

SCOPE IN THE LIGHT OF GERMAN (ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT) AND HUNGARIAN (THE ACT CL OF 2016 ON GENERAL PUBLIC ADMINISTRATION PROCEDURES) ADMINISTRATIVE LAW

Czibrik Eszter* - Czékmann Zsolt**

Abstract

In this essay, I attempt to compare German and Hungarian administrative law. I have compared the scope of the German (Administrative Procedure Act) and Hungarian (the Act CL of 2016 on General Public Administration Procedures) law on administrative procedure. Both the German and the Hungarian legal systems are part of the continental legal system, but due to the different state structures of the two states, there are undoubtedly differences in regulation. The difference between the two regulations is rooted in the fact that Germany was based on a federal system. It follows that, in addition to federal legislation, there is also sovereign provincial legislation. By contrast, in the case of Hungary we can speak of a unitary state where only the parliament has legislative power. Among other things, I wanted to emphasize these differences in the essay.

Keywords: administrative procedure, the Act CL of 2016 on General Public Administration Procedures, Administrative Procedure Act (VwVfG), persons covered, scope

Kulcsszavak: hatósági eljárásjog, Ákr., VwVfG, személyi hatály, tárgyi hatály, szervei hatály

Bevezetés

Tanulmány célja, hogy bemutassa a magyar, illetve a német közigazgatási hatósági eljárásjog hatályára vonatkozó rendelkezéseket, azok különbségeit és hasonlóságait. A kontinentális jogrendszer részeseként a német jogterület számos szegmense kiemelt hatást gyakorolt a magyar jogrendszerre, beleértve a közigazgatási hatósági eljárásjogot is. A német közigazgatási hatósági eljárási törvény, azaz a *Verwaltungsverfahrensgesetz* (a továbbiakban: VwVfG) 1977. január 1-jén lépett hatályba és jelenti azóta a hatósági eljárásjog alapját a szövetségi államban. A jogszabály 1976-ban történt elfogadása óta a joganyag kis számú változtatáson ment keresztül,² amely arra enged következtetni, hogy a gyakorlatban megfelelően tudják a törvény rendelkezéseit alkalmazni. Az időbeli hatály vonatkozásában elengedhetetlen megemlíteni, hogy a hatósági eljárás első szabályozására 1967-ben került sor Németországban, mikor is Schleswig-Holstein tartomány megalkotta saját általános tartományi szintű közigazgatási hatósági eljárási jogszabályát, nevezetesen az *Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein* (a továbbiakban: LVwG), megelőzve ezzel a szövetségi szabályozást. Az LVwG mintaként szolgált a VwVfG rendelkezéseinek megszövegezéséhez.³ Azonban a mai napig az egyik olyan tartományi jogforrás, amely a leginkább eltér a VwVfG rendelkezéseitől. A német szabályozással ellentétben a hatályos magyar általános hatósági eljárási jogszabály

* Czibrik Eszter, V. éves nappali tagozatos joghallgató ME Állam- és Jogtudományi Kar, czibrik.eszter@gmail.com

** Czékmann Zsolt, PhD, tanszékvezető egyetemi docens Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék, jogczzs@uni-miskolc.hu

² Raimund BRÜHL: Überblick über das Verwaltungsverfahrenrecht, 2019, 12.

³ Georg-Christoph von UNRUH: Klaus von der Groeben 1902–2002, in: [Die Verwaltung](#), 35. Bd., 2002, 289–292.

még mondhatni gyerekcipőben jár. A jogterület forrását az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) jelenti, amely 2018. január 1-jétől hatályos hazánkban.

Az Ákr. és a VwVfG hatályairól általában

Előjáróban fontos kiemelni, miszerint egy jogszabály hatálya azt mutatja meg, hogy az mely személyekre, szervezetekre vonatkozóan állapít meg jogokat és kötelezettségeket (*személyi hatály*), milyen életviszonyokra vonatkozóan tartalmaz szabályokat (*tárgyi hatály*), mely területen (*területi hatály*) és milyen időben (*időbeli hatály*) érvényesek rendelkezései, illetve, hogy ezeken a területeken, valamint ezekre a személyekre és ügycsoportokra vonatkoztatva kötelező a rendelkezéseit mindenkinek betartania.⁴ Az Ákr. a közigazgatási cselekmény egyik típusát, nevesítve a közigazgatási hatósági cselekmény és hatósági ügy eljárásrendjét határozza meg.⁵ Ekként az Ákr. a közigazgatási eljárások közül a hatósági eljárásokat, azon belül is pedig a közigazgatási hatósági eljárásokat szabályozza.⁶ Annak eldöntése, hogy egy közigazgatási aktus, eljárás vagy ügy az Ákr. hatálya alá tartozik-e, az adott jogi aktus, az arra vonatkozó jogi szabályozás és az Ákr. szervei, tárgyi és személyi hatályának komplex vizsgálata szükséges.⁷ A korábbi szabályozástól eltérve, az Ákr. szakított a háromszintű szabályozással⁸ és egy egyszerűbb megoldást tárt a jogalkalmazók elé. Az Ákr. taxatív felsorolja azokat az eljárási típusokat, amelyekre a hatálya nem terjed ki⁹, ugyanakkor rendelkezik arról, hogy a szabályaival összhangban álló kiegészítő eljárási szabályokat jogszabály megállapíthat, miniszteri rendelet kivételével,¹⁰ azaz saját maga ad felhatalmazást kiegészítő eljárási szabályok megállapítására.¹¹ Az Ákr. taxatív rendelkezik azokról az eljárási típusokról, amelyek jellegüknél fogva nem rendezhetők az általános eljárási törvény hatálya alá.¹² Az Ákr. hatálya alól kivett eljárások közé sorolandók a szabálysértési eljárás¹³, a választási eljárás, a népszavazás kezdeményezése és a népszavazási eljárás¹⁴, az adó- és vámigazgatási eljárás¹⁵, a menekültügyi és idegenrendészeti, az – állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárás, a versenyfelügyeleti eljárás, valamint a Magyar Nemzeti Bank és a bizalmi vagyonkezelők tevékenységeivel összefüggő hatósági eljárások.¹⁶ Tehát a

⁴ BOROS Anita: Közérthető közigazgatási hatósági eljárás, Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2013, 48.

⁵ BARABÁS Gergely, BARANYI Bertold, FAZEKAS Marianna: Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez, Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2018, 67.

⁶ BARABÁS et al.: i.m. 67.

⁷ BARABÁS et al.: i.m. 68.

⁸ Az előző hatósági eljárásjogi jogszabály, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szabályozása három szinten történt, egyrészt beszélhettünk a Ket. általánosan érvényesülő szabályai mellett a kivett eljárásokról, valamint azon eljárásokról, amelyek esetében a Ket. csak háttérjogszabályként érvényesült. (*Ákr. Indokolása*)

⁹ lásd *Ákr. 8. § (1) bek.*

¹⁰ *Ákr. 8. § (3) bek.*

¹¹ HAJAS Barnabás: Az Ákr. hatálya, 2017. <https://jegyzo.hu/az-akr-hatalya/> Megtekintve: 2019. 09. 13. 11:29

¹² *Ákr. Indokolása*

¹³ A szabálysértési hatóságok bár közigazgatási szervek és eljárásaik során jogokról és kötelezettségekről döntenek közhatalom birtokában, azonban a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.) hatálybalépésével okafogyottá vált a Ket. hatálya alatt szabályozni a szabálysértési eljárásokat, az Ákr. hatálybalépésével pedig a továbbiakban is kivett eljárásként került nevesítésre.

¹⁴ A közigazgatási joggyakorlat értelmében ezeket az eljárásokat nem közigazgatási, hanem sajátos közjogi eljárásnak kell tekinteni és mivel nem tartoztak a Ket. hatálya alá, nem hatósági ügyek, így mulasztás esetén sem lehet kötelezni ezeket a szerveket eljárásra. (Legf. Bír.Kvk.V.37.117/2010/2.)

¹⁵ Az állampolgársági eljárásban részt vevő szervek és döntést hozó személyek közé tartoznak a miniszter és a köztársasági elnök, és mivel utóbbi nem a végrehajtó hatalom része, nem közigazgatási hatóság, kizárt az Ákr. alkalmazhatósága. (BARABÁS et al.: i.m. 90.)

¹⁶ *Ákr. 8. § (1) bek.*

jogalkalmazónak, mikor is megvizsgálja, hogy az Ákr. elsődlegesen alkalmazandó-e az előtte fekvő ügyben, először az Ákr. 7. §-a alapján el kell döntenie, hogy egyáltalán hatósági ügyről van-e szó, ezt követően vizsgálni kell, miszerint nem tartozik-e a kivett eljárások egyikéhez az adott ügy, ezután nem lehet szem előtt téveszteni azt sem, hogy lehetnek olyan eljárási szabályok, amelyek az uniós jogon alapulnak, ezáltal elsőbbséget élvezve, végül pedig ennek megfelelően kell döntenie az Ákr. alkalmazásáról.¹⁷ Az Ákr. egy minden eljárásban érvényesítendő szabályozási „magot” nyújt, amely az absztrakció magas fokán áll, és amely garanciális szabályainak megsértése az ügy érdemére is kiható súlyos eljárási szabálysértésnek minősül, e garanciális követelményektől csak az Ákr.-ben nevesített módon lehet eltérni.¹⁸

A német eljárásrend először nemkülönben a hatály kérdésével foglalkozik. A VwVfG 1. §-ának (1) bekezdése értelmében a közigazgatási eljárásról szóló törvény alkalmazandó a közjog területén a közigazgatási tevékenységekre, mind a szövetségi szintű hatóságok, mind a szövetségi testületek, mind pedig a közjogi intézmények és alapítványok esetében.¹⁹ Emellett a tartományok saját közigazgatási hatósági eljárási törvényeket is alkothatnak, amelyek alkalmazására vonatkozóan alapelvi szinten megfogalmazásra került, hogy érvényesülnie kell a szubszidiaritás elvének, azaz amennyiben speciális rendelkezés található egy tartományi szintű hatósági eljárási jogszabályban, akkor az lesz az alkalmazandó szabály, megelőzve ezzel a szövetségi szintű törvényt, azaz a VwVfG-t.²⁰ További fontos szempont a hatály vonatkozásában, hogy az adott hatósági ügyet szövetségi vagy tartományi szintű hatóság előtt folytatják-e le, ez pedig egy fontos különbséget fog felvetni a két állam szabályozását illetően.

A tárgyi hatály szabályozása a két eljárási törvény tükrében

A kontinentális jogrendszer részeseként a hazai jogalkotásra nagy benyomást gyakorolt a német szabályozás, azonban a két ország különböző állami berendezkedése révén elkerülhetetlen, hogy ne találkozzunk különbségekkel. A VwVfG tárgyi hatálya vonatkozásában találkozhatunk a legnagyobb különbséggel az Ákr.-hez képest. A Német Szövetségi Köztársaság szövetségi állam, ebből kifolyólag nem csak a *Bundestag*, azaz a parlament rendelkezik törvényhozó hatalommal, hanem alaptörvényi (*Grundgesetz*) felhatalmazás alapján a tartományok is alkothatnak saját jogukon törvényeket. Annak ellenére, hogy a köztudatban inkább a szövetségi törvényhozás játszik fontosabb szerepet, a valóságban azonban a tartományi jog foglalkozik mélyebben az állampolgárok jogaival és kötelezettségeivel, hangsúlyt fektetve az adott tartomány adottságaira.²¹ A hatály kérdése ebből kifolyólag kiemelt szerepet játszik, hiszen a Német Szövetségi Köztársaság szövetségi államként, a föderatív rendszerre alapozott, így a szövetségi törvényhozás mellett jelen van a szuverén tartományi törvényhozás is,²² ezzel szemben Magyarország esetében egy unitárius államról beszélhetünk. Németországban szövetségi szinten is beszélhetünk egy hatósági eljárási jogszabályról és az egyes tartományok is rendelkeznek saját közigazgatási hatósági eljárási jogszabállyal, amelyek szinte teljesen fedik egymást, kiküszöbölve azt a helyzetet, hogy az állampolgároknak egymásnak ellentmondó rendelkezésekkel kelljen szembenézniük, amikor is kapcsolatba lépnek a különböző szövetségi és állami hatóságokkal.²³ A VwVfG közvetlenül csak a szövetségi

¹⁷ BARABÁS et al.: i.m. 87.

¹⁸ HAJAS: Az Ákr. hatálya, 2017. <https://jegyzo.hu/az-akr-hatalya/> Megtekintve: 2019. 09. 13. 11:34

¹⁹ Christian KLINGLER, Klaus-Günther SCHATTKER, Carsten K. FISCHER: Allgemeines Verwaltungsrecht, Verwaltungsakademie, Berlin, 2018, 85.

²⁰ VwVfG I. § (1) bek.

²¹ Ortsrecht und Stadtrecht Megtekintve: 2019. 09. 22. 21:26 <https://justiz-und-recht.de/tag/landesgesetze/>

²² Detlev W. BELLING, SZÜCS Tünde: Bevezetés a német jogba. 16.

²³ Henning SCHACHT: Moderne Verwaltung. Verwaltungsverfahrensgesetz. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsrecht/verwaltungsverfahrensgesetz/verwaltungsverfahrensgesetz-node.html> Megtekintve: 2019. 09. 04. 10:08

hatóságok (*Bundesbehörden*) eljárására vonatkozik, a tartományok hatóságainak (*Landesbehörde*) eljárási rendjére azonban nem, azokra vonatkozóan a tartományon saját jogukon törvényt alkothatnak.²⁴ Az, hogy egy adott hatósági ügyben a szövetségi hatóságok vagy a tartományi hatóságok közül mely szervek fognak eljárni, a jogszabályok és a szervezeti szabályok tisztázzák.²⁵ Például a Szövetségi Környezetvédelmi Hivatal (*Umweltbundesamt*) szövetségi szintű hatóságként fog a hatáskörébe tartozó ügyekben eljárni.

Valamennyi szövetségi tartomány saját közigazgatási hatósági eljárási törvényt bocsátott ki, amelyek túlnyomó részben csak visszautalnak a VwVfG rendelkezéseire, mint például Berlin vagy Szászország, amely tartományokban kétlépcsős szervezetrendszerrel beszélhetünk. Azonban például Baden-Württemberg, Bajorország, Bréma, Hamburg, Hessen tartományok nem szó szerint vették át a VwVfG szabályozását, hanem önálló hatósági eljárási törvényt alkottak meg és egy háromlépcsős szervezetrendszer jellemzi mindemellett őket.²⁶ A magyar szabályozáshoz hasonlóan a német közigazgatási hatósági eljárásjog is ismeri a kivett eljárásokat és a VwVfG nevesíti is ezeket. A VwVfG hatálya alól kivett eljárások között kerül nevesítésre például a pénzügyi és szociális igazgatás, a szabálysértési eljárás,²⁷ amelyek a VwVfG-től eltérő, saját eljárási renddel rendelkeznek, a törvény hatálya ennél fogva ezen eljárási rendekre nem terjed ki.²⁸

A VwVfG 1 §-a fogalmazza meg a hatály kérdését, ezáltal meghatározva azon feltételrendszert, amelynek érvényesülnie kell ahhoz, hogy egy adott hatósági ügyben, jelen jogszabály legyen az alkalmazandó. Meghatározó szempont a hatóságoknak akár szövetségi, akár tartományi hatóságokról van szó, hogy közjogi jellegű jogviszonyokban kell, eljárniuk,²⁹ hiszen nem sorolhatók ebbe a körbe a tisztán polgári jogi vetületű jogviszonyok, ahol az adott szövetségi szintű állami szerv például magántulajdonosként vesz részt az adott jogviszonyban. Második feltétel, hogy az állam szövetségi jellegéből adódóan a tartományi jogalkotás előnyt élvez amennyiben tartományi jellegű hatósági eljárás lefolytatására van szükség. Ilyenkor a tartományi szintű törvény (*Landesgesetz*) elsőbbséget élvez és ez lesz az alkalmazandó jogszabály, nem pedig a VwVfG. Emellett fontos kiemelni, hogy amíg nem minden egyes tartomány rendelkezett saját közigazgatási hatósági eljárásjogi törvénnyel, addig a VwVfG gyakrabban került alkalmazásra, azonban mára inkább csak formálisan van jelen a hatósági jogérvényesítés kapcsán. Ez a kitétel egyben átvezet a következőre is, hiszen érvényesülnie kell a szubszidiaritás elvének. Amennyiben az általános érvényű VwVfG rendelkezéseire képest speciális szabályozást találunk, akkor ebben az esetben is a tartományi szintű szabályozás lesz az irányadó jogforrás.³⁰ A VwVfG 1. § (1) bekezdése ezáltal azt az általános alapelvet rögzíti, amely szerint a speciális jogszabály lerontja az általánosat (*lex specialis derogat legi generali*). Mindezek mellett fontos végül, de nem utolsó sorban kiemelni, hogy a VwVfG ezen feltételrendszer keretei között rögzíti a kivett eljárások figyelembevételét. Ezekben az ügyekben az eljárás sajátosságai miatt nem lehet jogforrásként tekinteni a VwVfG-t és a tartományi hatósági eljárási törvényeket.³¹ Ebbe a körbe sorolandó például a már említett szabálysértési eljárás, adóigazgatási eljárás vagy szociális igazgatási eljárás.³²

²⁴ VwVfG 1 § (3) bek.

²⁵ KLINGLER et al.: i.m. 27.

²⁶ SCHACHT: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsrecht/verwaltungs-verfahrensgesetz/verwaltungsverfahrensgesetz-node.html> Megtekintve: 2019. 09. 04. 11:57

²⁷ VwVfG 2. § (2) bek.

²⁸ SCHACHT: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsrecht/verwaltungs-verfahrensgesetz/verwaltungsverfahrensgesetz-node.html> Megtekintve: 2019. 09. 04. 11:28

²⁹ BRÜHL: i.m. 14.

³⁰ VwVfG 1. § (1) bek.

³¹ VwVfG 1. § (2) bek.

³² BRÜHL: i.m. 15.

A két eljárási jogszabály közötti legnagyobb különbség a jogszabály jellegéből adódik. Hiszen a VwVfG általánosan érvényesülő törvényként áll a jogalkalmazók rendelkezésére, míg az Ákr. keretjogszabályként kívánja szerepét betölteni a hatósági eljárásjog alkalmazása kapcsán. Az Ákr. jellegzetessége abban áll, hogy csupán az eljárás kereteit adja meg, tartalommal a különböző szakigazgatási eljárások jogszabályai fogják megtölteni. A törvény szerkezete láthatóan leegyszerűsödött az előző eljárási jogszabályhoz, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez (a továbbiakban: Ket.) képest. A szabályozás ezáltal meg kívánja őrizni a korábbi eljárási kódexek bevált, széles körben elfogadott elemeit és megoldásait, másfelől azonban a XXI. században elvárható eljárásmódoknak kíván megalapozni, figyelembe véve a közérdeket, kiemelve az eljárások résztvevőinek alkotmányos és nemzetközi jogon alapuló jogainak védelmét, kettős elvárást kielégítve ezzel, egyrészt megőrzi a közigazgatás már bevált „hagyományait”, másrészt pedig olyan újításokat vezetett be, amelyek alkalmazása elengedhetetlen ezen digitalizált világban.³³

Az Ákr.-ben elsőként a tárgyi hatály kérdésköre kerül szabályozásra. Ennek megfelelően hatósági ügy alatt értjük, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.³⁴ Az Ákr. a hatósági ügy fogalmát általános jelleggel határozza meg, ezért szükségeltetett a következő §-ban taxatív felsorolni, hogy mely eljárásokra nem terjed ki a hatálya. Az Ákr. alapján közigazgatási hatósági eljárásnak a hatósági ügyet és a hatósági ellenőrzést tekintjük.³⁵ Viszont itt ki kell emelni, hogy bár alkalmazni kell az Ákr. rendelkezéseit a hatósági ellenőrzésre, azonban a hatósági ellenőrzés nem hatósági ügy. A 7. § (1) bekezdése pedig azt határozza meg, hogy mely szervek és milyen tevékenység során kell a törvényt alkalmazni, ennek megfelelően a hatóság intézkedése közigazgatási jogviszonyt hoz létre, döntése közhatalmi jellegű és annak közhatalmi úton szerez érvényt.³⁶ A közigazgatási bírói gyakorlat is ezt az értelmezést követi: a hatósági jogviszonyok a közigazgatási szervek olyan jogalkalmazó tevékenysége során jönnek létre, amikor a közigazgatási szervek közhatalom birtokában egyoldalúan döntenek az eljárásjogi jogviszonyok másik oldalán álló alanyok, azaz ügyfelek ügyeiben, jogokat, kötelezettségeket állapítanak meg, tényt vagy jogosultságot igazolnak, hatósági nyilvántartást vezetnek, ezeket érintő döntéseiket érvényesítik, vagy hatósági ellenőrzést végeznek.³⁷

A szervei hatály szabályozása az Ákr.-ben és a VwVfG-ben

Az Ákr. a következőkben a szervei hatály kérdését rendezi, amely a személyi hatály különleges esete.³⁸ Eszerint hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet, vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel, vagy jogszabályt hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki. Az Ákr. nem nevesíti, hogy a kifejezetten közigazgatási hatósági feladatok ellátására létrehozott hatósági szervezeteken kívül a jogalkotó milyen szervezeteket és milyen feltételekkel ruházhat fel hatósági hatáskörrel, hiszen ez a mindenkori közigazgatás-politika feladata, ezért az Ákr.

³³ *Ákr. Indokolása*

³⁴ *Ákr. 7. § (2) bek.*

³⁵ HAJAS Barnabás, HUSZÁRNÉ OLÁH Éva, KALAS TIBOR, KÁRPÁTI Magdolna, KURUCZ Krisztina, LAPSÁNSZKY András, MUDRÁNÉ LÁNG Erzsébet, PETRIK Ferenc, ROTHERMEL Erika, SUGÁR Tamás: Az általános közigazgatási rendtartás magyarázata. A közigazgatási eljárás szabályai I., HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2017, 37.

³⁶ HAJAS: Az Ákr. hatálya, 2017, <https://jegyzo.hu/az-akr-hatalya/> Megtekintve: 2019. 09. 13. 9:29

³⁷ 1/2011 KK vélemény

³⁸ BOROS Anita, DARÁK Péter: Az általános közigazgatási rendtartás szabályai, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2017, 40.

nem állít jogi korlátokat az észszerű hatáskör-telepítés elé.³⁹ Csupán a lehető legáltalánosabb fogalommal él, azaz rögzíti, hogy hatóság az a szerv vagy szervezet, amely jogszabály alapján hatósági ügyet intéz.⁴⁰ Az Ákr. tehát taxatív nem sorolja fel a hatóságok típusait, csupán annyit rögzít, hogy mit értünk hatóság alatt és azt, hogy jogszabály hatóság konkrét hatósági ügyben hatósági jogkör birtokában jár el, amelyet jogszabály jelöl meg. A közigazgatás két nagy alrendszere szerint hatóságként eljárhatnak az államigazgatási szervek, az önkormányzati szervek és a hatáskör-kiszervezéssel⁴¹ érintett egyéb közigazgatáson kívüli, de közigazgatási feladatot hatósági jogkört ellátó szervezetek és személyek.⁴² Az Ákr. a szervei hatály vonatkozásában mindemellett rögzíti, hogy a hatóságtól hatáskörébe tartozó ügy nem vonható el.⁴³ A hatáskörelvonás tilalma a hatáskört jogosítványaként védi, vagyis azt, hogy a hatóság ténylegesen gyakorolhassa a számára jogszabályban rögzített jogi eszközöket a feladatköre ellátása érdekében és ezáltal az ügyfeleknek is biztosíték tekintetben, hogy hatósági ügyekben az a szerv fog eljárni, amelyet jogszabály erre feljogosított.⁴⁴ A hatáskörelvonás tilalma azért játszik kiemelt szerepet, mert ebben az esetben a hatóság nem tudja gyakorolni a jogszabályban megállapított hatáskörét és mivel nem az a hatóság jár el, amelyet jogszabály erre feljogosított, a hatáskör elvonása jogszabálysértésnek minősül.⁴⁵ Nem esik ebbe a kategóriába azon esetkör, amikor kijelölés alapján jár el egy másik hatóság, vagy az ideiglenes intézkedés esete, illetve a szakhatósági közreműködése.⁴⁶

A VwVfG szervei hatályára vonatkozó rendelkezés az Ákr.-nél szűkebb szavú, ennek megfelelően hatóság alatt minden olyan szervet értünk, amely közigazgatási feladatokat lát el.⁴⁷ A törvényhozó a hatóság fogalmát funkcionális oldalról közelíti meg azért, hogy bárhol is legyen szó közigazgatási hatósági cselekmény végzéséről, annak kapcsolatban kell állnia a hatósági eljárással és ezáltal a vonatkozó rendelkezés hatálya alá fog esni.⁴⁸ A VwVfG nem részletezi, hogy pontosan milyen szervezeteket, milyen feltételekkel ruház fel hatósági hatáskörrel, nem kíván szervezeti szabályokat meghatározni csupán eljárásjogi rendelkezéseket. A hatóság kifejezés magában foglalja a törvény értelmében az államigazgatási szerveket és a közigazgatási feladatokat ellátó egyéb szerveket is.⁴⁹ A törvény nevesíti, miszerint csak a közigazgatási hatósági cselekmény tartozik a hatálya alá, ezen rendelkezés pedig kizárja annak a lehetőségét, hogy például egy államigazgatási szerv kereskedelmi jogi tevékenysége a közigazgatási hatósági eljárási törvény hatálya alá tartozzon.⁵⁰

A személyi hatályra vonatkozó rendelkezések összehasonlítása

Végül de nem utolsó sorban a két eljárási törvény személyi hatályával indokolt foglalkozni. A személyi hatály a szabályozás alanyára vonatkozik. Az Ákr. értelmében ügyfélnek minősül az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyet) nézve a hatóság nyilvántartása adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.⁵¹ A meghatározás az ügyfél általános fogalmát rögzíti. A jogalkalmazó szervek számára azt határozza meg, hogy kit illet az ügyféli jogállás az

³⁹ HAJAS: Az Ákr. hatálya. 2017. <https://jegyzo.hu/az-akr-hatalya/> Megtekintve: 2019. 09. 13. 11:45

⁴⁰ BARABÁS, et al.: i.m. 99.

⁴¹ A hatósági hatáskör-kiszervezés alatt a szűk értelemben vett közigazgatási szervezetrendszeren kívüli személyekre, szervezetekre történő hatáskör-telepítést kell érteni. (BARABÁS, et al.: i.m. 99.)

⁴² BARABÁS, et al.: i.m. 99.

⁴³ Ákr. 9. §

⁴⁴ BARABÁS, et al.: i.m. 107.

⁴⁵ BOROS et al.: i.m. 41.

⁴⁶ BOROS et al.: i.m. 41.

⁴⁷ VwVfG I. § (4) bek.

⁴⁸ BRÜHL: i.m. 14.

⁴⁹ KLINGLER et al.: i.m. 111.

⁵⁰ BRÜHL: i.m. 14.

⁵¹ Ákr. 10. § (1) bek.

adott hatósági eljárásban.⁵² A korábbi eljárási törvénnyel szemben az Ákr. rögzíti, hogy csupán az ügyvel kapcsolatos közvetlen érintettség jöhet szóba az ügyféli minősítés szempontjából.⁵³ A közvetlen érintettség egy szoros oksági kapcsolatot jelent egy személy joga, jogos érdeke és az ügy között, példaként említhető, hogy egy útépítéssel kapcsolatos engedélyezési eljárásában a közvetlen érintettség azzal a tulajdonossal áll fenn, akinek ingatlana az építendő úttal határos.⁵⁴ Kiemelendő, hogy ezen tényezőt mindig az adott hatósági ügy egyedi körülményei alapján kell vizsgálni, amely jelent egyben egy jogi és egy ténybeli elemzést is. Amennyiben a hatóság megtagadja az ügyféli jogállást, akkor erről végzésben határoz, amely ellen önálló fellebbezésnek van helye.⁵⁵ Az Ákr. az általános ügyfélfogalom mellett egy felhatalmazó rendelkezés keretében egy különös ügyfélfogalmat is meghatároz.⁵⁶ Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtákban megállapíthatja azon személyek körét, akik a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.⁵⁷ Ezen felhatalmazás alapján nincs szükség a közvetlen érintettség vizsgálatára, feltéve, hogy az ágazati jogszabály az adott ügyfajta vonatkozásában így rendelkezik. Példaként hozható, hogy a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 48. § (4) bekezdése értelmében a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjjal kapcsolatos felügyeleti eljárásban ügyfélnek minősül a közszolgáltató, illetve az érintett települési önkormányzat.⁵⁸ A jogszabály ezáltal bővíti az általános ügyfélfogalmat. Mindemellett fontos kiemelni, hogy a hivatalból indított hatósági eljárásokban hivatalból vizsgálja a hatóság az érintettek ügyféli minőségét,⁵⁹ erről pedig önállóan fellebbezhető végzésben határoz. Az Ákr. a személyi hatályhoz kapcsolódóan rendelkezik az ügyféli jogutódlás kérdésköréről is. Ennek megfelelően, ha az ügy személyes jellege⁶⁰ vagy a kötelezettség tartalma nem zárja ki, a kieső ügyfél helyébe a polgári jog szabályai szerinti jogutódja lép.⁶¹ Illetve, ha az ügy tárgya dologi jogot érint, a kieső ügyfél helyébe az ügyvel érintett dologi jog új jogosultja lép.⁶² A jogutódlás lényege abban áll, hogy a jogelőd jogai és kötelezettségei a jogutódra szállnak át, ebbe a körbe tartoznak az ügyféli jogállással kapcsolatos jogosultságok és kötelezettségek is. Természetes személy halála esetén a jogutódja a polgári jog szerinti örököse lesz, jogi személyek és egyéb szervezetek vonatkozásában pedig a jogutódlás ténye a bírósági nyilvántartásból ismerhető meg.⁶³ A kettőben pedig közös elem, hogy a jogutódlás mindig törvény erejénél fogva, ipso iure következik be.

A VwVfG a személyi hatály vonatkozásában nem rögzít egy generális ügyfélfogalmat. A törvény csupán az eljárásban részt vevő felekről szóló rendelkezések között rögzíti egyrészt a kérelmezőt, másrészt pedig a hivatalból indult hatósági eljárás során eljárás alá vont felet, illetve azokat, akikkel a hatóság hatósági szerződést kíván kötni vagy kötelezi annak megkötésére.⁶⁴ Alapvetően a hatósági eljárás alá vont természetes, vagy jogi személyt, illetve egyéb szervezetet értjük a jogszabály alapján ügyfélnek. Azonban nem találunk olyan rendelkezést a törvényben, amely egy általános ügyfélfogalmat biztosítana a jogalkalmazók számára. Mindemellett fontos kiemelni, hogy szemben az Ákr.-rel a német jogszabály nem

⁵² BOROS et al.: i.m. 41.

⁵³ HAJAS Barnabás: Általános közigazgatási rendtartás – Ket. kontra Ákr, Új magyar közigazgatás. 2016/4, 18-25.

⁵⁴ BOROS et al.: i.m. 41.

⁵⁵ Ákr. 116. § (3) bek. b)

⁵⁶ BOROS et al.: i.m. 42.

⁵⁷ Ákr. 10. § (2) bek.

⁵⁸ A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 48. § (4) bek.

⁵⁹ HAJAS et al.: i.m. 49.

⁶⁰ Az ügy személyes jellege alatt azt kell érteni, hogy az alkalmazandó anyagi jogi feltételek kizárólag adott ügyfélhez kötődnek, az abból fakadó jogosultságok is őt fogják illetni, a kötelezettségek pedig terhelni (HAJAS et al.: i.m. 49-50. o.)

⁶¹ Ákr. 11. § (1) bek.

⁶² Ákr. 11. § (2) bek.

⁶³ HAJAS et al.: i.m. 49.

⁶⁴ VwVfG 13. § (1) bek.

tartalmaz az ügyféli jogutódlás tekintetében eljárásjogi szabályokat, mivel egyöntetűen azokat anyagi jogi kérdésnek tekinti a szakirodalom.⁶⁵

Záró gondolatok

Összegzésképpen⁶⁶ elmondható, hogy bár a német jogrendszer számos pillére hatást gyakorolt a magyar szabályozásra, azonban a két állam eltérő államszervezeti felépítése miatt vitathatatlanul különbségeket állíthatunk fel a hatósági eljárások szabályozásai között. Jelen tanulmányban a két törvény, az Ákr. és a VwVfG hatályra vonatkozó rendelkezések kerültek összevetésre, hiszen itt mutatható ki a leginkább az eltérő állami berendezkedés miatti következmények a hatósági eljárásjog szabályozásában. Magyarország Alaptörvénye rögzíti, hogy törvényhozói hatalommal kizárólag az országgyűlés van felruházva,⁶⁷ ezzel szemben a német szövetségi államban nem csak a *Bundestag*, hanem a tartományok is hozhatnak törvényeket.⁶⁸ A szövetségi szintű törvények általánosabb tartalmúak, ezzel szemben a tartományok által hozott törvények pontosítják, egészítik ki a felsőbb szintű jogszabályokat. Példaként hozható a különös közigazgatási eljárási szabályok közül a felsőoktatás igazgatása, ahol szövetségi szinten egy a *Bundestag* által elfogadott törvény fekteti le a felsőoktatással kapcsolatos jogi kereteket, nevezetesen a *Hochschulrahmengesetz*, azonban emellett külön-külön kerülnek szabályozásra a felsőoktatás kérdései az egyes tartományok által hozott felsőoktatásról szóló jogszabályokban.

Fontos kiemelni, hogy a VwVfG általános eljárási szabály szerepét tölti be. Jelentőségét csak abból szempontból vesztette el, hogy mára már minden tartomány rendelkezik saját általános közigazgatási hatósági eljárási törvénnyel, így tartományi szintű eljárásokban azok lesznek az alkalmazandó jogszabályok. Mindaddig volt szerepe meghatározó, amíg nem minden szövetségi tartomány alkotta meg saját hatósági eljárási rendjét, hiszen ezekben az esetekben a VwVfG volt az alkalmazandó. Azonban mára már „csak” a szövetségi szintű hatóságok eljárásában tudja a VwVfG rendtartását érvényre juttatni. Ezzel szemben az Ákr.-t keretjogszabályként alkalmazzák a hatóságok hazánkban és az eljárási rendet pedig az ágazati jogszabályok fogják tartalommal megtölteni, éppen ezért a címével ellentétben nem általános szabályrendszerként működik. Az Ákr. megalkotásakor a jogalkotó célul tűzte ki, hogy az Alaptörvénynek megfelelő, az ügyfelek jogait és jogos érdekeit garantáló, magas színvonalú, korszerű, az eljárások gyors lezárását és időszerűségét biztosító hatósági eljárásjogi kereteket alkosson meg,⁶⁹ és mivel a Ket. koherenciája meggyengült a túlzott mértékű törvényt módosítások miatt szükség volt egy új eljárási rend megalkotására. Tanulságos, hogy a német jogszabály közel fél évszázada van hatályban és módosítás mellett is megfelelően tudja rendelkezéseit érvényre juttatni, illetve megfelelni a XXI. század elvárásainak.

Melléklet

	VwVfG	Ákr.
hatály	<i>általános eljárási szabály</i>	<i>keretjogszabály</i>
tárgyi hatály	<i>szövetségi szintű hatósági ügy</i> (közjogi jellegű jogviszonyokban, a szubszidiaritás elvének betartásával és a kivett eljárások	<i>hatósági ügy</i> (amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését

⁶⁵ HAJAS et al. 2017. 49. o.

⁶⁶ lásd Melléklet

⁶⁷ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) 1. cikk (2) bek. b)

⁶⁸ Grundgesetz 72. cikk (1) bek.

⁶⁹ Ákr. Indokolása

	figyelembevételével kell eljárniuk)	megállapítja, tényt, állapotot, adatot igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti)
szervi hatály	hatóság/Bundesbehörde (minden olyan szerv, amely közigazgatási feladatokat lát el, beleértve az államigazgatási szerveket és a közigazgatási feladatokat ellátó egyéb szerveket is)	hatóság (az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet, vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel, vagy jogszabályt hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki)
személyi hatály	nincs általános ügyfélfogalom, csak az eljárás alá vont feleket nevesíti (a kérelmezőt, a hivatalból indult hatósági eljárás során eljárás alá vont felet, illetve azokat, akikkel a hatóság hatósági szerződést kíván kötni vagy kötelezi annak megkötésére)	ügyfél (az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyet) nézve a hatóság nyilvántartása adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak)