

Szólik Eszter

III. rész

A közigazgatási eljárási kódexek hatályának szabályozási karakterisztikája 1957–2018

1. A közigazgatási hatósági eljárás hatályának dogmatikai és jogtörténeti alapjai

A jogviszony (jog)alanyok közötti jogilag szabályozott kapcsolat; a közigazgatási jogviszony a közigazgatási jog által szabályozott társadalmi viszony,¹ vagy másként megfogalmazva a közigazgatási jogviszony alatt olyan konkrét felek között létrejött társadalmi viszonyt értünk, amelyet a közigazgatási jog szabályoz.² A Legfelsőbb Bíróság olvasatában „a közigazgatási jogviszony ugyanis olyan kapcsolatot jelent a jogalanyok (így a közigazgatási szerv és az ügyfél) között, amelyre a hatályos jog alapján jogosultságok és kötelezettségek épülnek. A jogviszony tagadása kizárja a jogok és kötelezettségek fennállásának vizsgálatát is. A Legfelsőbb Bíróság jogegységi tanácsának értelmezése szerint a jogviszony elbírálása nem csupán azt jelenti, hogy a közigazgatási szervnek a jogviszonyban részt vevők jogai vagy kötelezettségei felől kell döntést hoznia. Ha a közigazgatási szerv azt állapítja meg, hogy az ügy tárgya nem közigazgatási jogviszony, tehát a jogviszony fennállásáról dönt, ez a határozat a kérdést érdemben dönti el, hiszen azért hárítja el a jogok, illetőleg kötelezettségek tárgyában az érdemi döntést, mert a jogviszony fennállására nemleges választ adott.”³ A közigazgatási jogviszonyoknak különböző fajtáit különböztetjük meg.⁴ Ezek közül a hatósági jogviszony alaki, eljárási jellegű jogviszony, amely leginkább annak tárgya, alanyai és tartalma alapján határozható meg. Ezek az eljárásjogi kérdések és azok meghatározó karakterisztikai jegyei a közigazgatási eljárási kodifikációkban realizálódnak, amelyeknek egyik fő kérdése, hogy mire terjed ki a közigazgatási eljárás szabályozási tárgyköre, illetőleg mi az, amit egyáltalán „hatóságinak” kell tekinteni.

¹ TAMÁS András (1997b): *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat. 335.

² NAGY Marianna (2014): *A közigazgatási jogi norma, a közigazgatási jogviszony, a közigazgatási jogi szankció*. Budapest, NKE Vezető- és Továbbképzési Intézet. Forrás: <http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10457/Teljes%20sz%C3%B6veg?sequence=1&isAllowed=y> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)

³ 3/1998. számú KJE határozat.

⁴ Lásd ehhez részletesen: PATYI András (2017): *A közigazgatási működés jogi alapjai. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai* II. Budapest, Dialóg Campus. Forrás: http://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf_kiadvanyok/WEB_Patyi_Andras_II_A_kozigazgatasi_mukodesjogi_alapjai_1.pdf 180. (A letöltés dátuma: 2018. 07. 20.)

2. A közigazgatási eljárási kodifikációk hatályának szabályozástörténete

2.1. A közigazgatási eljárásjog hatályára vonatkozó szabályozás jellegzetességei az Et.-ben és az Áe.-ben

A hatály a közigazgatási eljárási kodifikációk egyik legmeghatározóbb kérdése: a hatályra vonatkozó rendelkezések egy része a mindenkor eljárásjogi kódexekben található, míg másik része az alkotmányos szabályokból vezethető le.

Az Et. 1957-ben igen egyszerűen és világosan meghatározta a hatály alá tartozó jogviszonyokat, illetve azokat az eljárásokat, amelyek már akkor is sajátos szabályrendszerrel rendelkeztek, így szükségképpen kikerültek az Et. hatálya alól.

Az Et. foglalkozott a szervei, a személyi és a tárgyi hatály kérdésével. A továbbiakban áttekintjük az ezekre vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket és a joggyakorlatban felbukkanó legjelentősebb problémákat.

Ad a) Az Et. meghatározta a *szervei hatályra* vonatkozó szabályokat.⁵ Az Et. eredeti rendelkezései szerint az államigazgatási szervek eljárása során államigazgatási ügyekben az Et. rendelkezéseit kell alkalmazni.⁶ Ezen a szabályon az Áe. sem változtatott, ugyanakkor a Ket. hatálybalépéséig számos jogalkalmazási probléma merült fel. E korszak sajátosságai közé tartozott a közigazgatási szervezeti rendszer államigazgatási jellege, amely a rendszerváltás után aztán gyökeresen megváltozott.

Ugyanakkor a szocialista államigazgatás az igazgatás „társadalmasítása” érdekében tág teret adott a nem közigazgatási szervek, illetve személyek közigazgatási feladatok el látásába való bevonásának.

Az Et. azt is lehetővé tette az ágazati jogszabályok számára, hogy *más szerveket és szervezeteket jelöljenek ki államigazgatási ügyek intézésére*.⁷ Ezen a rendelkezésen aztán az Áe. annyiban változtatott, hogy nem bármilyen jogszabály, hanem csak törvény, törvényerejű rendelet⁸ vagy minisztertanácsi rendelet számára tette lehetővé, hogy az államigazgatási szervén kívül államigazgatási ügy intézésére más szervet is feljogosítson.⁹

„Időközben azonban a szabályozás megváltozott. Ma a közigazgatási szervezet két alrendszerre bomlik: az államigazgatásra és az önkormányzati igazgatásra. Az utóbbi körébe nem csupán a helyi és a területi önkormányzatok tartoznak, hanem azok az egyre növekvő számú köztisztviselők is, amelyek törvényi felhatalmazás alapján közfeladatokat látnak el, így egyebek között az Áe. hatálya alá tartozó döntéseket hoznak...”¹⁰ Ezzel kapcsolatban

⁵ A Sztás Jenő és a Valló József féle tervezetekhez hasonlóan, bár Valló az ágazati jogszabályokra bízta volna az egyes ügyekben eljáró hatóságok, valamint az ügyfelek körének a meghatározását.

⁶ Lásd az Et. 1. § (1) bekezdését. Lásd ehhez az M. törv. I. 10 079/1979/2. számú, valamint a Legf. Bír. P. törv. III. 21 022/1973. számú ítéletet, valamint: KILÉNYI Géza (1982a): A határozat formája. A döntés felülvizsgálata jogszerű hallgatás esetén. *Állam és Igazgatás*, 32. évf. 2. sz. 192.

⁷ Lásd az Et. 1. § (2) bekezdését, illetve a Fővárosi Törvényszék K.33017/2008/3. számú, a K.30991/2008/4. számú, a K.33018/2008/3. számú, a K.32733/2007/7. számú, a Kf.27163/2007/3. számú, a K.35304/2006/6. számú, valamint a K.35631/2006/6. számú ítéletét, illetve az Alkotmánybíróság 430/B/2003. AB végzését.

⁸ A törvényerejű rendelet az 1989. évi XXXI. törvény 38. § (2) bekezdése alapján megszűnt mint jogforrás.

⁹ Lásd az Áe. eredeti 3. § (2) bekezdését.

¹⁰ Lásd a hivatkozott Alkotmánybírósági határozat 3.2. pontját.

kezdetektől fogva jogértelmezési problémákat vetett fel a közterület-felügyeleti tevékenység megítélése. A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény¹¹ egyes rendelkezései alkotmányellenességének utólagos vizsgálatára irányuló indítvány tárgyában született 13/2003. (IV. 9.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ilyen típusú szervek eljárására is az Áe. rendelkezéseit kell alkalmazni: „a települési önkormányzat döntésétől függően közterület-felügyeleti tevékenységet önálló költségvetési szerv, a polgármesteri hivatal belső szervezeti egysége, több önkormányzat társulása, illetőleg a polgármesteri hivatalban alkalmazott egy vagy több közterület-felügyelő láthat el [Kftv. 1. § (2)–(3) bekezdés]. [...] A törvény szabályozási tartalmából megállapítható, hogy a jogalkotó egy speciális jogalkalmazó szerv létrehozására (a már meglévők átszervezésére) jogosította fel a települési önkormányzatok képviselő-testületeit. Az Áe. 3. § (1) bekezdése alapján a polgármesteri hivatal mint közigazgatási szerv eljárására az Áe. rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Áe. 3. § (2) bekezdése lehetővé teszi, hogy törvény (törvényerejű rendelet, kormányrendelet) közigazgatási szerven kívül államigazgatási ügy intézésére más szervet is feljogosítson. A Kftv. felhatalmazó rendelkezése végrehajtásaként ennek megfelelően létrehozott, illetve átszervezett közterület-felügyeletek ugyanakkor változatlanul nem minősülnek egyfajta helyi rendészeti szervnek, és különösképpen nem tekinthetők önkormányzati rendőrségnek.”

Rendhagyó módon egyébként az Et. azt is kimondta, hogy a törvény hatálya kiterjed a Belügyminisztérium rendészeti szerveire is, ha azok igazgatásrendészeti ügyekben járnak el.¹² Ez a rendelkezés aztán az Áe.-ben már nem jelenik meg.

Ad b) *Ügyfélnek* minősült az Et. szerint a személy, jogi személy, állami szerv, társadalmi vagy gazdasági szervezet, amelynek jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az eljárás tárgyát képező ügy érintette.¹³ A tárgyi hatály és ezzel együtt az ügyféli jogállás megállapítása a közigazgatási eljárás egyik legfontosabb kérdése, hiszen az ügyféli minőséghez számos jogosultság kapcsolódik, amelyek érvényre jutását az Et. és az Áe. számos garanciális szabálya támogatta.¹⁴ A hatósági ügy és az ügyfél fogalma azonban nagyon szoros kapcsolatban áll egymással, hiszen amennyiben nem csak szűkebb értelemben vett hatósági ügyek tartoznak egy kódex hatálya alá, úgy más lesz az ügyféli kör is.

Az általános jellegű közigazgatási hatósági eljárásjogi kódexeknek egyik gyenge pontja az, hogy mennyire képesek a különböző jellegű ágazati hatósági ügyek sajátosságait kezelni.

Az Áe. 3. § (4) bekezdése pontosította az ügyfél definícióját, és akként rendelkezett, hogy „ügyfél az a magánszemély, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezet, amelynek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. Az ügyfél jogai megilletik azt a szervet, amelynek feladatkörét az ügy érinti.”

¹¹ A jelen fejezet alkalmazásában: Kftv.

¹² Lásd az Et. 1. § (3) bekezdését.

¹³ Lásd az Et. 1. § (5) bekezdését, valamint: KILÉNYI Géza (1980a): Az államigazgatási eljárás szabályainak korszerűsítése. *Állam és Igazgatás*, 30. évf. 8. sz. 722–723.

¹⁴ SZAMEL Lajos (1983): Jogalanyiság az államigazgatási hatósági jogviszonyban. *Állam és Igazgatás*, 33. évf. 7. sz. 593.; VARGA József (1963): Ötéves az eljárási törvény. *Állam és Igazgatás*, 11. évf. 2. sz. 131–133.; KILÉNYI Géza (1980b): Az államigazgatási eljárásban ügyfélként résztvevő államigazgatási szerv. *Állam és Igazgatás*, 30. évf. 6. sz. 537–542.

A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.II.27.564/1998. számú ítéletében kiemelte, hogy az ügyben való közvetlen érintettséget igazoló személy minősül ügyfélnek, és csak e minőség fennállása esetén rendelkezik keresetösségi joggal.

A téma kapcsán az egyik leggyakoribb probléma az *építésügyi ügyek* ügyféli körének megállapítása volt:¹⁵ a Legfelsőbb Bíróság már 1993-ban kiemelte, hogy az építési engedély kiadására vonatkozó eljárásban a szomszéd ügyfél lehet.¹⁶ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének 2004. évi tevékenységéről szóló beszámolóban¹⁷ kifejtették, hogy a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való jog sérelmét jelentheti, ha az építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokban a közvetlenül szomszédos ingatlannal rendelkezni jogosultak egyáltalán nem vehettek részt, és nem illette meg őket az ügyféli pozíció. A Legfelsőbb Bíróság ezzel összefüggésben kifejtette, hogy a helyi védelem alatt álló épület lebontásával kapcsolatban megállapítható volt az önkormányzat közvetlen érintettsége, így az ügyféli és perindítási jogosultsága is,¹⁸ ugyanakkor az érintett ingatlanra bejegyzett vételi jog jogosultja közvetlen érdekeltség hiányában nem volt ügyfélnek tekinthető egy útépítési engedélyezési eljárásban.¹⁹

Szintén gyakori jogalkalmazási problémaként jelentkezett az *érdekképviseleti szervek ügyfélképességének* kérdésköre is. A kilencvenes évek második felétől egyre több jogszabály adott felhatalmazást az érdekképviseletet, érdekvédelmet is ellátó társadalmi szervezetek számára, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokban ügyfélként vegyenek részt vagy a jogszabálysértő döntések ellen a bírósághoz fordulhassanak. Ilyen jogszabályok voltak például a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény vagy az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény.

Ad c) A *tárgyi hatályra* vonatkozó eredeti törvényi rendelkezések szerint *államigazgatási ügynek* minősült minden olyan ügy, amelyek intézése során az államigazgatási szerv az ügyfeleket érintő jogot vagy kötelezettséget állapított meg, részükre adatot igazolt vagy nyilvántartást végzett.²⁰ Emellett az Et.-t kellett alkalmazni a nem magyar állampolgárok²¹ államigazgatási ügyeiben, kivéve, ha nemzetközi szerződés vagy jogszabály másként nem rendelkezett.²² Az Áe. 3. § (3) bekezdése a fenti definíciót annyiban pontosította, hogy kimondta: „E törvény alkalmazása szempontjából államigazgatási ügy minden olyan ügy, amelyben az államigazgatási szerv az ügyfelet érintő jogot vagy kötelezést állapít meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez.” A nem magyar ügyfelekre vonatkozó klauzula változatlan tartalommal hatályban maradt 1982-ben.

¹⁵ Lásd ehhez a Legf. Bír. Kfv.II.39.353/2005. számú ítéletét.

¹⁶ Lásd a Kfv.III.25.487/1993. számú ítéletet.

¹⁷ Lásd a beszámoló elfogadásáról szóló 50/2005. (VI. 4.) OGY határozatot.

¹⁸ Lásd a Legf. Bír. Kfv.II.39.274/2005. számú ítéletét.

¹⁹ Lásd a Legf. Bír. Kfv.II.37.128/2005/6. számú ítéletét.

²⁰ Lásd az Et. 1. § (4) bekezdését, valamint: KILÉNYI 1980a, 718–719.; Szűcs István (1972): Az államigazgatási ügyek fajtái – eljárástípusok. *Állam és Igazgatás*, 22. évf. 9. sz. 808–819.

²¹ TOLDI Ferenc (1963a): Az államigazgatási eljárási kódex hatálya nem magyar jogi személyek államigazgatási ügyeiben. *Állam és Igazgatás*, 13. évf. 1. sz. 74.

²² Lásd az Et. 1. § (6) bekezdését.

A rendszerváltást követően a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 109. §-a rendelkezett az önkormányzati hatósági ügyekben az Áe. alkalmazandóságáról.

Az Áe. kapcsán érdemes említést tennünk az 1/1999. Közigazgatási jogegységi határozatról, amely megállapítja, hogy „a rendőri intézkedések, illetve kényszerítő eszközök alkalmazása elleni – a büntető-, államigazgatási vagy szabálysértési eljárás körén kívül érvényesített vagy egyéb jogszabályi felhatalmazás alapján benyújtott – panasz folytán indult eljárás során a rendészeti feladatot ellátó rendőri szerv és az intézkedést sérelmező személy között közigazgatási jogviszony jön létre, a panasz elbírálása tárgyában másodfokon a rendőri szerv vezetője által az Rtv. 93. §-ának (3) bekezdése alapján hozott határozat – a Pp. 324. §-a (2) bekezdésének a) pontja szerinti – a bíróság által felülvizsgálható – hatósági államigazgatási ügyben hozott határozat.”

Az Áe. hatálya alatt számos olyan bírósági ítélet született, amely *egyes kérdéses ágazati eljárások* tekintetében meghatározta azok Áe. hatálya alá tartozását és hatósági ügyi minőségét.²³ Így például a Legfelsőbb Bíróság a Kpkf.III.27.976/1995. számú ítéletében megállapította, hogy a szolgáltatások besorolásáról kiadott statisztikai közlemény, illetőleg állásfoglalás nem minősült államigazgatási hatósági ügynek, ahogyan nem hatósági jogkörben, hanem tulajdonosi jogkörben járt el az önkormányzat, amikor határozatával elfogadta egy gazdasági társaság alapító okiratát, és döntött annak vagyonáról.²⁴

A témakör kapcsán érdemes utalnunk a 2/2004. *Közigazgatási jogegységi határozatra* is, amely kimondta, hogy az Ötv. 1. és 8. §-ában előírt feladataik körében a helyi önkormányzatokat megilleti az ügyféli jogállás.²⁵ Az 1/2004. *Közigazgatási jogegységi határozat* pedig kimondta, hogy a környezetvédelmi egyesületeket és más politikai pártokat, érdekképviselőket nem minősülő – a hatásterületen működő – társadalmi szervezeteket a környezet védelmének általános szabályairól szóló akkor hatályos törvény rendelkezései alapján a szakhatósági állásfoglalás tekintetében területükön az ügyfél jogállása – ezért keresetindítási jog – illeti meg azokban az államigazgatási eljárásokban, amelyekben jogszabály a környezetvédelmi hatóság szakhatósági állásfoglalásának beszerzését írja elő.

Nem terjedt ki az Et. hatálya a döntőbizottsági eljárásokra, a munka törvénykönyvében szabályozottakra és a szabálysértési eljárásokra.²⁶ Ezekhez az eljárásokhoz csatlakoztak

²³ A Legfelsőbb Bíróság például a Kfv.III.37.307/2004. számú ítéletében kifejtette, hogy az Orvosi Kamara etikai eljárása közigazgatási ügynek minősül.

²⁴ Lásd a Legfelsőbb Bíróság Kfv.II.27.104/1995. számú ítéletét, valamint a 255/D/2003., a 668/B/1995., a 63/1997. (XII. 12.), illetve a 60/1994. (XII. 24.) AB határozatot.

²⁵ A Legfelsőbb Bíróság számos ügyben foglalkozott az önkormányzatok ügyfélképességével. A Kfv. II.39.274/2005. számú ítéletében például megállapította, hogy a helyi védelem alatt álló épület lebontásával kapcsolatban megállapítható az önkormányzat közvetlen érintettsége, így az ügyféli és perindítási jogosultsága is, ahogyan a Kfv.II.39.231/2004. számú ítélet alapján a parkolási rendszer kérdését érintő építési ügyben is. A Legfelsőbb Bíróság a Kfv.VI.37.843/2010. számú ítéletében megállapította, hogy az önkormányzat perindítási jogosultsága fennáll a fokozottan érzékeny területen a csatornázás elmaradásával létesített építkezés kapcsán. A Kfv.III.37.077/2006. számú ítéletében a Legfelsőbb Bíróság akként foglalt állást, hogy amennyiben az ingatlan-nyilvántartási eljárás az adott földrészlet tekintetében a helyi önkormányzat szabályozási (rendezési) tervében meghatározott településrendezési feladatait érinti, az önkormányzatot megilleti a perindítási jogosultság.

²⁶ Lásd az Et. 1. § (7) bekezdését.

az Et. hatálybalépésekor a devizagazdálkodás, illetve 1975 januárjától a külkereskedelmi igazgatás körébe tartozó eljárások.²⁷

Az Áe. módosított az Et. említett szabályrendszerén, és a kivett eljárások mellett bevezette a *szubszidiaritás elvének* alkalmazását a hazai közigazgatási eljárásjogba.²⁸ Ennek megfelelően az Áe. rendelkezéseit a honvédelmi, a devizahatósági, a külkereskedelmi igazgatási és a társadalombiztosítási ügyekben akkor kellett alkalmazni, ha jogszabály másként nem rendelkezett,²⁹ illetve a hatálya csak a szabálysértési eljárásra nem terjedt ki.³⁰ Mindkét esetben lehetővé tette ugyanakkor az Áe., hogy az itt nem említett államigazgatási eljárásokra vonatkozó ágazati jogszabályok a rendelkezéseitől eltérjenek, de csak akkor, ha ezt a törvény megengedte.³¹ A kivett eljárások köre 1993-ban³² kiegészült az állampolgársági eljárásokkal, majd 1996-ban aztán ezek a szabályok kiegészültek, és az Áe. 3. § (6) bekezdése immáron akként rendelkezett, hogy „ezt a törvényt a honvédelmi, a külkereskedelmi, az igazgatási és társadalombiztosítási ügyekben, a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról, az árak megállapításáról szóló törvényben meghatározott ügyekben, valamint a biztosítóintézetekről és a biztosítási tevékenységről szóló törvényben meghatározott ügyekben, továbbá az adó- és jövedéki ügyekben akkor kell alkalmazni, ha jogszabály másként nem rendelkezik.” 1999-ben ez az egyébként sem rövid felsorolás tovább bővült, és kiegészült a családtámogatási, vámigazgatási, az iparjogvédelmi, az idegenrendészeti és a menedékjogi, a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról, az értékpapírok forgalomba hozataláról, a befektetési szolgáltatásokról és az értékpapírtőzsdéről, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakról, valamint a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló törvényben meghatározott, valamint az atomenergia alkalmazása körébe tartozó tevékenységekre vonatkozó ügyekkel.³³ Végül aztán a 2000-es évek elején ismét utat tört néhány ágazati norma magának, így a szubszidiárius eljárások köre kiegészült 2001-ben az önkéntes kölcsönös biztosító pénztárakról és az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerekről szóló törvényben foglalt eljárásokkal,³⁴ a fizetési, illetve értékpapír-elszámolási rendszerekben történő teljesítés véglegességéről szóló, illetve az ingatlan-nyilvántartásról szóló, az elektronikus aláírásról szóló és a hírközlésről szóló törvényben foglalt eljárásokkal.³⁵

A fentiekben említett módosítások oka mögött részben dogmatikai problémák is meghúzódtak, hiszen az említett ügyek nem minden résztvékenysége minősült hatósági jellegűnek.

²⁷ A külkereskedelemről szóló 1974. évi III. törvény eredményeként az Et.-be került kivett eljárás.

²⁸ HOLLÓ András – SZOBOSZLAI György (1979): Az államigazgatási eljárás továbbfejlesztésének elméleti meg-alapozása. *Állam és Igazgatás*, 29. évf. 9. sz. 809.

²⁹ Lásd az Áe. eredeti 3. § (6) bekezdését, illetve lásd ehhez a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatot.

³⁰ Lásd az Áe. eredeti 3. § (7) bekezdését.

³¹ Lásd az Áe. eredeti 3. § (8) bekezdését.

³² Az 1993. évi LV. törvény 24. § (2) bekezdése alapján.

³³ Az 1999. évi LXXV. törvény 81. §-a és az 1998. évi LXXXIV. törvény 53. §-a alapján.

³⁴ A 2001. évi LXX. törvény 42. § (1) bekezdés b) pontja alapján.

³⁵ A 2001. évi XL. törvény 108. § (7) bekezdése alapján.

2.2. A közigazgatási eljárásjog hatályára vonatkozó szabályozás jellegzetességei a Ket.-ben és az Ákr.-ben

Ahogy láttuk, az Et. közel ötvenéves hatályban léte alatt a bírósági joggyakorlat számos olyan kérdésre választ adott, amelyek egyes közigazgatási jogviszonyoknak a kódex hatálya alá tartozásával összefüggésben merültek fel. Ezekből a 2005 novemberében hatályba lépett Ket. is merített, és számos olyan kérdést normatív szinten is szabályozott, amelyek a korábbi jogalkalmazási tapasztalatok alapján törvényi szintű szabályozást igényeltek.

Ad a) Követve az előző alfejezetünk felépítését, a *szervi hatály* kérdéskörét vizsgáljuk elsőként. A Ket. 12. § (1) bekezdése kibővítette azt a korábbi hatályra vonatkozó általános rendelkezést, amely szerint a közigazgatási hatóság eljárása során *törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben a törvény rendelkezéseit kell alkalmazni*. Egyfelől, ahogyan a törvény címében is, a konkrét rendelkezések között is megjelenik a „hatósági” jelző, ezzel is nyomatékosítva, hogy a nem hatósági természetű közigazgatási ügyekben a Ket. rendelkezéseit nem kellett alkalmazni. Vagyis az olyan közigazgatási hatóságoknak, amelyek hatósági és nem hatósági közigazgatási feladatokat is elláttak tevékenységük során, konzekvensen el kellett határolniuk a hatósági és a nem hatósági eljárásaik alkalmazásával alkalmazandó szabályokat. A Ket. annyiban a jogalkalmazók segítségére sietett, hogy négy kategóriába sorolva meghatározta a törvény alkalmazásában *közigazgatási hatóságnak* minősülők körét.³⁶

Ezeket a rendelkezéseket a Ket.-Novella eredményeként némiképp racionalizálták. 2015-ben a Kúria akként foglalt állást, hogy a hatóságkénti fellépés közhatalom gyakorlását jelenti, amely mögött állami kényszer áll. Ezért ilyen jogkört csak kifejezett és a jogkör tartalmának precíz körülírása mellett jogszabály telepíthet egy szervre vagy szervezetre.³⁷

Természetesen a Ket. bizonyos ágazati jogszabályok számára továbbra is lehetővé tette, hogy nem közigazgatási feladat ellátására létrehozott szervezeteket, köztisztviselőket vagy személyt közigazgatási hatósági jogkör gyakorlásával ruházzanak fel, azonban ezt két feltételhez kötötte: egyfelől csak törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet számára tette lehetővé ilyen felhatalmazó rendelkezés meghatározását, másfelől pedig a Ket. előírta azoknak az ügyeknek a meghatározását, amelyekben a Ket. rendelkezései voltak irányadók.³⁸

Az Ákr. meglehetősen szűkszavúan rendelkezik a hatóságokról, és mindössze annyi olvasható a 9. §-ában, hogy az Ákr. alkalmazásában hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel, vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki, mindemellett számos szervi rendelkezést tartalmaz, így például a jogorvoslati rendszer kapcsán.³⁹ Az Ákr. a 9. §-ban és nem a hatáskörről szóló fejezetben szól a hatáskörelvonás tilalmáról is.

³⁶ Lásd a Ket. eredeti 12. § (3) bekezdését.

³⁷ Lásd a Kúria, Kfv.IV.35.654/2013/7. számú ítéletét.

³⁸ Lásd a Ket. eredeti 12. § (4) bekezdését.

³⁹ BALOGH-BÉKESI Nóra (2018b): Az Ákr. alapelvei, hatálya. In BOROS Anita – DARÁK Péter szerk.: *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai*. Budapest, NKE (elektronikus kiadvány). Forrás: https://akk.uni-nke.hu/document/akk-uni-nke-hu/%C3%81kr.%20tk._1.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 05. 25.) 36–47.

Az Indokolás szerint „jogszabály kivételesen hatósági ügy intézésére felhatalmazhat költségvetési szervet és más szervezetet is. A hatáskör telepítéséről rendelkező jogalkotó mérlegelheti, hogy az érintett ügy a szervezet által ellátott közfeladathoz kapcsolódik-e, az ügy intézésével megbízott alkalmazott az ilyen ügyek intézésére vonatkozó jogszabályi követelményeknek megfelel-e. [...] Minderre tekintettel a Javaslat sem a hatóság, sem a felbontás elbírálására jogosult hatóság, sem pedig a felügyeleti szervre vonatkozóan nem tartalmaz mögöttes kijelölést. Egyfelől a Javaslat célja a valóban általános – azaz minden eljárásban alkalmazandó és alkalmazható – valóban eljárásjogi rendelkezések megállapítása.”

Ad b) Egészen részletesen szabályozta a Ket. az *ügyfél* fogalmát is.⁴⁰ Ennek általános tényállása számos ponton kiegészülve a korábbiakhoz képest akként szövegezték, hogy „ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti, akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire (amelyre) nézve – tulajdonát, jogait és vagyontárgyait is ideértve – a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz”.⁴¹ A Ket.-Novella aztán lényegesen egyszerűsített az alapdefiníciót, és már csak a tényállás elejét hagyta a törvényünkben, így ügyfélnek minősült az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érintette, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmazott.⁴²

Emellett a Ket. 2005-ben hatályba lépett változata *ügyfélnek* minősítette a létesítménnyel kapcsolatos, illetve a tevékenység engedélyezésére irányuló eljárásban a hatásterületen levő valamennyi ingatlan tulajdonosát és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használóját, amennyiben ágazati jogszabály másként nem rendelkezett. Ezt a szabályt aztán a Ket.-Novella 2009-ben hatályon kívül helyezte,⁴³ és az *ex lege ügyfélkategóriát* bevezetve lehetővé tette egyrészt az ágazati törvényi vagy kormányrendeleti szintű jogszabályok számára, hogy meghatározott ügyfajtában megállapítsák azoknak a személyeknek körét, akik az alaptényállásban foglaltak vizsgálata nélkül⁴⁴ ügyfélnek minősülnek, másrészt a Ket. kimondta, hogy az ügyfélre vonatkozó általános rendelkezések vizsgálata nélkül ügyfélnek minősültek jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosai és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.⁴⁵

Az ágazati törvények és kormányrendeletek számára biztosította a Ket. a fentiekben említettekhez képest meghatározott ügyfajtákra *részletesebb ügyfélfogalom* megállapítását is. Ezt a szabályt a Ket.-Novella hatálybalépésével aztán hatályon kívül helyezték.

⁴⁰ Lásd ehhez: BOROS Anita (2016a): Javaslatok a közigazgatási hatósági eljárás (újra)szabályozásához. *Új Magyar Közigazgatás*, 9. évf. 4. sz. 1. Lásd részleteiben: PATYI András – BOROS Anita (2012): Az ügyfélre és más eljárási szereplőkre vonatkozó általános szabályok. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 199–252.

⁴¹ Lásd a Ket. eredeti 15. § (1) bekezdését, valamint: BOROS Anita (2011c): Az ügyféli minőség megállapítása a közigazgatási hatósági eljárásban. *Közigazgatás a gyakorlatban*, 1. évf. 5. sz. 3–4.

⁴² Megállapította a 2008. évi CXI. törvény 6. § (1) bekezdése.

⁴³ Hatályon kívül helyezte a 2008. évi CXI. törvény 131. § 4. pontja.

⁴⁴ BOROS Anita (2006b): Új jogintézmények a Ket. bizonyítási rendszerében. *Jogtudományi Közlöny*, 61. évf. 11. sz. 419–420.

⁴⁵ Módosította a 2008. évi CXI. törvény 6. § (2) bekezdése.

A korábbiakban jelettek szerint számos esetben felmerült az *ügy elbírálásában hatóságként (szakhatóságként) részt nem vevő közigazgatási szervek* ügyfélképességének kérdése is, amelyet a Ket. 2005-ben aztán rendezett, és kimondta, hogy az ügyfél jogai megilletik az ilyen szervezeteket, hatóságokat is feltéve, hogy a feladatkörüket az ügy érinti.⁴⁶

Szintén egy jogalkalmazási probléma feloldására volt hivatott az *érdekképviselői szervek ügyfélképességének* megállapítására vonatkozó szabály, hiszen a Ket. a 15. § (5) bekezdésében lehetővé tette, hogy meghatározott ügyekben ágazati törvényi szintű szabály az ügyfél jogaival ruházza fel az érdekvédelmi szervezeteket és azokat a társadalmi szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.⁴⁷

2012-ben a civil szervezetekre vonatkozó rendelkezések némiképp átalakultak: a Ket. módosuló 15. § (5) bekezdése lehetővé tette, hogy ágazati jogszabály már nemcsak ügyféli jogállást, hanem bizonyos ügyekben – annál szűkebb kategóriát jelentő – ügyféli jogosultságokat biztosíthat azoknak a civil szervezeteknek, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányult. Ehhez kapcsolódott egy (5a) bekezdés is, amely akként rendelkezett, hogy a hatósági eljárásban azokat a civil szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul, az eljárás során megilleti a nyilatkozattételi jog, azonban a nyilatkozathoz az eljáró hatóság nem volt kötve.⁴⁸

Az Ákr. lényegesen leegyszerűsítette az ügyfélre vonatkozó, a korábbi években felduzzadt szabályokat, ezzel is erősítve a keretjellegű szabályozást, és a 10. §-ában mindössze az alábbiakat határozza meg: „ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak. Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.”⁴⁹ Az Indokolás ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy kizárólag az üggyel kapcsolatos közvetlen érintettség vehető tekintetbe az ügyféli minőség szempontjából. „Külön nevesíti a Javaslat a hatósági ellenőrzés alá vont személy ügyféli minőségét, ezzel egyértelműsítendő, hogy habár az Ákr. értelmében az ellenőrzés nem hatósági ügy, az ellenőrzés alá vont személyt ettől függetlenül természetesen ügyféli jogok, jogállás illeti, és kötelezettségek terhelik.”⁵⁰

Az 5/2018. (V. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy „a Ket. ügyfél-definíciója az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésével összhangban biztosítja, hogy a közigazgatási eljárásban mindenki, akinek jogát, jogos érdekét az ügy érinti, érvényesíthesse ezzel kapcsolatos igényeit. A Ket. 15. § (1) bekezdése ezért rugalmas megfogalmazású, és ahelyett, hogy valamilyen taxatív felsorolást alkalmazna, csak annyit mond ki, hogy az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező

⁴⁶ Lásd a Ket. eredeti 15. § (4) bekezdését.

⁴⁷ BOROS Anita (2010k): Nyitott kérdések, joghézagok, értelmezési problémák a hatályos közigazgatási eljárás-jogi törvényben. *Önkormányzati Hírlevél*, 16. évf. 11–12. sz. 24.

⁴⁸ Megállapította a 2011. évi CLXXIV. törvény 46. § (4) bekezdése.

⁴⁹ BARTA Attila (2017): Az Ákr. hatálya. In ÁRVA Zsuzsanna – BALÁZS István – BARTA Attila – PRIBULA László – VESZPRÉMI Bernadett (2017): *Közigazgatási eljárások*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 60.

⁵⁰ T/2233. számú törvényjavaslat az általános közigazgatási rendtartásról. 62.

szervezet tekintendő ügyfélnek – egyebek között –, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti (*legitimatio ad causam*). Azt pedig, hogy konkrét eljárásokban kinek az esetében teljesülnek ezek a feltételek, az eljáró hatóság, illetve bíróság vizsgálja. A Ket. főszabályát egészíti ki a törvény 15. § (3) bekezdése, amelynek értelmében törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Ez a kiegészítő szabály tehát az ügyfélkénti elismerést könnyíti meg azáltal, hogy az érintettséget kivonja az anyagi jogi szempontok vizsgálata alól. A kedvezményes szabályozás azt nem zárja ki, hogy a külön jogszabályban megjelölteken túl mások is igazolják az érintettségüket, és ügyféli minőségüket, illetve a hatóság azt elismerje. A (8) bekezdés szerint pedig az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfélen kívüli ügyféli jogállást megtagadó végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye (12/2015. (V. 14.) AB határozat, Indokolás [31]).

Arra a kérdésre, hogy konkrét ügyben ki lehet ügyfél, anyagi jogi és alaki (eljárási) jogi válasz adható. Az alaki megközelítés szerint ügyfél az, aki az eljárást kezdeményezte vagy akivel szemben az eljárás folyik. Ez arra nem ad választ, hogy kit illet az adott eljárásban az ügyféli jogállás, függetlenül attól, hogy abba bekapcsolódott-e. Az anyagi jogi ügyfélfogalom erre ad választ. [...] Azt, hogy erre tekintettel a konkrét eljárásban ki minősül ügyfélnek, ebben az ügýtípusban is az eljáró hatóságnak, illetve bíróságnak kell eldöntenie az eljárási törvény szabályainak értelmezésével, az ügyre alkalmazandó anyagi jog tükrében.”

A 12/2015. (V. 14.) AB határozat indokolása kifejti, hogy „a Ket. ügyfél-definíciójának célja, hogy a közigazgatási eljárásban mindenki érvényesíthesse jogát, jogos érdekét, ezzel kapcsolatos igényét. Ezen főszabályt egészíti ki a Ket. 15. § (3) bekezdése, amely szerint törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Ezen kiegészítő szabály tehát az ügyféli kör bővítését, nem pedig annak szűkítését teszi lehetővé. Ezzel összhangban mondja ki a Ket. 13. § (6) bekezdése, hogy jogszabály csak a Ket. törvényi rendelkezéseivel összhangban álló kiegészítő rendelkezéseket állapíthat meg. Ebből pedig az következik, hogy – amellet, hogy törvényben is csupán korlátozottan érvényesülhet az ügyféli minőség szűkítését eredményező rendelkezés – alacsonyabb szintű jogszabályban az Alaptörvénybe ütközik a lehetséges ügyfelek körének kategorikus szűkítése [36/2008. (IV. 3.) AB határozat]. A 249/D/2009. AB határozat szintén vizsgálta a fenti kérdést, és azt a megállapítást tette, hogy különös eljárási szabályok nem szűkíthetik a Ket. általános ügyfélfogalmát, azt csupán bővíthetik vagy pontosíthatják, a közigazgatási hatósági eljárás sajátosságai és sokfélesége alapján.”⁵¹

A fentieken túl a Ket. bevezette az eljárási képesség fogalmát is, amikor kimondta, hogy a természetes személy ügyfélnek akkor van eljárási képessége, ha a polgári jog szabályai szerint cselekvőképességgel rendelkezik, és bizonyos ágazati jogszabályban meghatározott esetekben a korlátozott cselekvőképességgel rendelkező személyt is megillette az eljárási képesség. Az eljáró hatóság számára a Ket. előírta, hogy *ex officio* hivatalból vizsgálhatja az eljárási képesség meglétét, és ha annak hiányát állapította meg, előírta az ügyfél helyett a törvényes képviselő bevonását vagy ügygondnok kirendelését. 2014-ben ez a sza-

⁵¹ Lásd az 5/2018. (V. 17.) AB határozat indokolási részét.

bály mindössze annyiban módosult, hogy ha az ágazati törvény vagy kormányrendelet lehetővé tette, az eljáró hatóság maga is gondoskodhatott az ügygondnok kirendeléséről.

Szintén 2012-ben került a Ket.-be az a rendelkezés, amely előírta, hogy az eljárás megindításáról szabályszerűen értesített ügyfél ügyféli jogainak gyakorlását törvény ahhoz a feltételhez köthette, hogy az ügyfél az elsőfokú eljárásban nyilatkozatot tesz vagy kérelmet nyújt be, majd ez a szabály 2013-ban kiegészült azzal az ágazati törvények számára biztosított szabályozási tárgykörrel, amely kimondhatta, hogy a hatósági döntés jogerőre emelkedésétől és végrehajthatóvá válásától számított, a törvényben meghatározott, legalább hat hónapos határidőn túl további ügyfél nem vehet részt az eljárásban.

Végezetül említést érdemel, hogy a Ket.-Novella kapcsán vezették be 2009-ben azt a szabályt is, amely szerint az eljárás megindítására irányuló kérelmet benyújtó ügyfélen kívüli ügyféli jogállást megtagadó végzés ellen önálló fellebbezésnek van helye.

A Fővárosi Törvényszék P.22849/2013/30. számú döntésében kiemelte, hogy a Ket. 40. § (1) és (4) bekezdése egyértelműen azt jelzi, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban képviselőként bárki eljárhat. Egyértelműen téves a Ket. 15. §-nak, azaz az ügyfélre vonatkozó rendelkezéseknek a képviselőre vonatkozó szakaszok értelmezéséhez való felhasználása, tekintettel arra, hogy teljesen egyértelmű, hogy azok az ügyfélre és nem a képviselőre vonatkoznak. Az eljárási képességet a Ket. 15. § (7) bekezdése értelemszerűen csak a természetes személy ügyfelek részére írja elő, vagyis cselekvőképtelen természetes személy nem lehet ügyfél az eljárásban. Ugyanakkor az nem következik a Ket. 15. §-ából sem, hogy jogi személy ne lehetne ügyfél. Márpedig ha jogi személy ügyfélként eljárhat az által, hogy a törvényes képviselője rendelkezik tényleges eljárási képességgel, akkor a képviselőként eljáró jogi személynek is pontosan ilyen módon – a törvényes képviselője útján – van tényleges eljárási képessége.

Az ügyfél fogalmához kapcsolódóan érdemes szólnunk a *jogutódlás* szabályairól is. A Ket. eredetileg a hivatalból indított vagy folytatott eljárásban *ex lege* biztosította az eljárásjogi jogutódlást a kieső ügyfél helyébe, ha ágazati jogszabály másként nem rendelkezett, vagy azt az ügy jellege nem zárta ki, míg kérelmére indult eljárásban a jogutódlás a jogutód kérelme alapján következett be. Amennyiben a kötelezettséget már jogerős határozat alapította meg, lehetőséget kellett adni a jogutódnak a kötelezettség önkéntes teljesítésére. Emellett a Ket. azt is előírta, hogy ha nincs jogutód, a jogszabálysértő, illetve a közérdeket sértő vagy veszélyeztető állapot megszüntetéséről a hatáskörrel rendelkező hatóság hivatalból intézkedjen.⁵² Ezek a rendelkezések aztán 2011-ben a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény módosító rendelkezéseinek köszönhetően számos ponton ki lettek egészítve: a Ket. ennek eredményeként szétválasztotta a kérelemre, illetve a hivatalból indult eljárásban alkalmazandó jogutódlás szabályait.⁵³

Az Ákr. meglehetősen megkurtítva a jogutódlásra vonatkozó korábbi rendelkezéseket mindössze annyit mond a 11. §-ában, hogy amennyiben az ügy személyes jellege vagy a kötelezettség tartalma nem zárja ki, a kieső ügyfél helyébe a polgári jog szabályai szerinti

⁵² Lásd a Ket. eredeti 16. §-át.

⁵³ Boros Anita (2010b): A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2011. január 1-jétől módosuló (legfontosabb) rendelkezései. *Új Magyar Közigazgatás*, 3. évf. 12. sz. 5–7.

jogutódja lép. Rendhagyó módon ugyanakkor egy némiképp testidegen, ámde a jogalkotó szerint az általános kódex szintjén szabályozandó kérdésként határozza meg a dologi jogi természetű ügyek esetén az ügyfél kiesésének szabályait.⁵⁴

Ad c) Közigazgatási *hatósági ügy* a Ket. olvasatában⁵⁵ egyfelől minden olyan ügy volt, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapított meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazolt, hatósági nyilvántartást vezetett vagy hatósági ellenőrzést végzett, másfelől pedig a hatósági ügy fogalomrendszerébe tartozott⁵⁶ 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 köztisztületi vagy más szervezeti tagsághoz kötötte. Ezek a rendelkezések aztán a Ket. hatályon kívül helyezéséig változatlanok maradtak.⁵⁷

Ezzel kapcsolatban továbbra is gyakorta felmerülő probléma volt a többes közigazgatási feladatot ellátó közigazgatási szervek körében a hatósági és a nem hatósági jellegű ügyek egymástól való elválasztása.⁵⁸ A Kúria egy 2013-as ítéletében megállapította, hogy a közigazgatási bíróság a közigazgatási szervek csak azon cselekményeinek jogszerűségéről és alkotmányosságáról foglалhat állást, amelyek (köz)igazgatási természetűek, és az Alaptörvény, valamint más törvény az aktus-felülvizsgálatot a hatáskörébe utalja. Ha a rendőri intézkedés célja és tartalma alapján nem minősül közigazgatási cselekménynek, azt – az irányadó jogszabályi rendelkezésekre figyelemmel – a megfelelő jogorvoslati rendben lehet kifogás tárgyává tenni.⁵⁹

Az Ákr. a 7. §-ában foglalkozik a hatósági ügy kérdésével, amikor is kimondja, hogy a hatóság eljárása során az Ákr. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyben és a hatósági ellenőrzés során az Ákr. rendelkezéseit alkalmazza. Az Ákr. alkalmazásában úgy az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti. Az Indokolás szerint az Ákr. „egységesen az adatok igazolásáról rendelkezik, nem nevesíti külön a tény, állapot igazolását. Ennek dogmatikai alapja abban keresendő, hogy az adat egy általános, mindent felölelő kategória. Tény, illetve állapot közhitelű igazolására a hatóság ugyanis kizárólag akkor képes, ha arról adattal rendelkezik. Ilyenkor pedig nem a tényt, állapotot igazolja, hanem az arról nyilvántartásában szereplő vagy más módon rendelkezésére álló adatot.”

A fentiek alapján megállapítható – álláspontunk szerint helyesen –, hogy továbbra sem tartozik a hatósági ügy fogalomkörébe a normatív közigazgatási aktusok kibocsátása, a közigazgatási szervek más jogágak területére sorolható aktusai, a közigazgatási szervek

⁵⁴ Lásd az Ákr. 11. § (2) bekezdését.

⁵⁵ Lásd részletesen: PATYI András (2012b): A hatósági eljárási jogviszony fogalma és tárgya: A hatósági ügy. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 63–104.

⁵⁶ BOROS Anita (2011e): Közigazgatási vagy közigazgatási hatósági ügy? *Közigazgatás a gyakorlatban*, 1. évf. 11. sz. 8–9.

⁵⁷ BOROS Anita (2012a): A túlszabályozás csapdájában – A Ket. általános eljárásjogi kódex jellegének végnapjai. *Új Magyar Közigazgatás*, 5. évf. 3. sz. 13–14.

⁵⁸ Lásd ehhez a 3027/2017. (II. 17.) AB végzést.

⁵⁹ Lásd a Kúria Kfv.III.37.315/2012. számú ítéletét.

nem hatósági jellegű aktusai, illetve a közigazgatási szerződések sem, a hatósági szerződések kivételével.⁶⁰

Igen összetett szabályozást vezetett be ugyanakkor a Ket. a szabályaitól való eltérés tekintetében. A korábbiakhoz képest a kivett eljárások köre lényegesen felduzzadt, és a Ket. 13. § (1) bekezdésének értelmében a Ket. hatálya nem terjedt ki a szabálysértési eljárásra, a választási eljárásra, a népszavazás előkészítésére és lebonyolítására, a területszervezési eljárásra és – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárásra. Ehhez csatlakozott a Ket.-Novella eredményeként a helyi önkormányzat vagy annak szerve által jogszabályban meghatározott feltételekkel rendelkezők számára biztosítandó támogatások elosztására irányuló eljárásban a rendelkezésre álló támogatási keretösszeget felül benyújtott támogatási igényekre vonatkozó eljárás, amelyet 2011-ben aztán hatályon kívül helyeztek. 2014-ben a kivett eljárások kiegészültek⁶¹ a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos és a felsőoktatási felvételi eljárással.⁶²

A *szubszidiaritásra* vonatkozó rendelkezések⁶³ kapcsán kiemelendő, hogy a Ket.-ben öt pontban felsorolt eljárásokban a Ket.-et csak akkor kellett alkalmazni, ha az ügyfajta-ra vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapított meg.⁶⁴ Kezdetben ezek az eljárások

- az iparjogvédelmi eljárásokban,⁶⁵
- az államháztartás javára teljesítendő, törvényben meghatározott, illetve a Községek költségvetésével megosztásra kerülő kötelező befizetésekkel és a központi költségvetés, valamint az elkülönített állami pénzalap terhére jogszabály alapján juttatott támogatással összefüggő,
- a külföldiek beutazásával és magyarországi tartózkodásával kapcsolatos eljárásokban, valamint a menedékjogi,
- a piacfelügyelettel és a piac szabályozásával kapcsolatos,
- a pénz- és tőkepiaci, a biztosítási, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztári és a magánnyugdíjpénztári tevékenység felügyeletével kapcsolatos eljárások voltak,⁶⁶ amelyek még a Ket. hatálybalépésének napjára kiegészültek a közbeszerzésekkel kapcsolatos jogorvoslati eljárásokkal.

⁶⁰ FAZEKAS Marianna (2017): Hatósági ügy – közigazgatási jogvita. *Jogtudományi Közlöny*, 72. évf. 10. sz. 453.

⁶¹ Lásd ehhez még: KOVÁCS András (2007b): Közigazgatási szervek közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. /Ket./ törvény hatálya alá nem tartozó egyes eljárásai 1. *Magyar Jog*, 54. évf. 7. sz. 395–403.

⁶² A kormányablakok kialakításával, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok működésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi CCXVIII. törvény 10. § (1) bekezdése. Lásd ehhez: VARGA Zs. András (2014): Tűnődések a Ket. hatályának dogmatikai alapjairól. *Magyar Jog*, 61. évf. 6. sz. 322.

⁶³ Lásd ehhez: TURKOVICS István – PAULOVSICS Anita (2014b): *Közigazgatási hatósági jogviszony*. Budapest, NKE Vezető- és Továbbképzési Intézet. Forrás: <http://m.ludita.uni-nke.hu/reposztorium/bitstream/handle/11410/10508/Teljes%20sz%C3%B6veg?sequence=1&isAllowed=y> (A letöltés dátuma: 2018. 07. 26.)

⁶⁴ Lásd részleteiben: PATYI András (2009b): Az általános és különös eljárási szabályok viszonya. In PATYI András szerk.: *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 58.

⁶⁵ Lásd ehhez: BOROS Anita (2010a): A Ket. és a Ket.-novella valamint az iparjogvédelmi eljárások viszonya. *Új Magyar Közigazgatás*, 4. évf. 5. sz. 16.

⁶⁶ Lásd a Ket. eredeti 13. § (2) bekezdését.

2009 februárjában⁶⁷ az iparjogvédelmi eljárások mellé bekerültek a szerzői jogi eljárások is, majd a Ket.-Novella 2009 őszén tovább bővítette a fenti eljárásokat, és a harmadik pontban jelzett eljárásokat az ágazati törvény módosításának megfelelően pontosítva már a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos eljárásokról, valamint a menedékjogi eljárásról szolt. Emellett beiktatta a termékek és a szolgáltatások forgalmazására, illetve értékesítésére, valamint az ezekkel összefüggő kereskedelmi gyakorlatokra vonatkozó követelmények ellenőrzésével, illetve a piacszabályozással kapcsolatos eljárásokat, ideértve a gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök társadalombiztosítási támogatásával kapcsolatos eljárást is, kiegészítette a piacfelügyeleti és piacszabályozási eljárások körét és a pénz- és tőkepiaci, a biztosítási, az önkéntes kölcsönös biztosító pénztári és a magánnyugdíjpénztári tevékenység felügyeletével kapcsolatos eljárást, valamint a versenyfelügyeleti és bejelentési eljárást nevesítette.⁶⁸

2011 januárjában tovább bővült az említett eljárások köre az atomenergia körébe tartozó ügyekkel,⁶⁹ a veszélyes létesítményekkel kapcsolatos eljárással,⁷⁰ 2012-ben a közbeszerzési jogorvoslatokra vonatkozó rendelkezést hatályon kívül helyezték,⁷¹ beiktatták ugyanakkor 2012. január 1-jei hatállyal⁷² az audiovizuális médiaszolgáltatás nyújtására és a sajtótermék kiadására irányuló tevékenység felügyeletével, a média- és hírközlési igazgatással, az elektronikus hírközlési szolgáltatások, tevékenységek, az audiovizuális médiaszolgáltatások és a sajtótermékek piaci felügyeletével, piacszabályozásával, ellenőrzésével, valamint a mozgóképszakmai igazgatással kapcsolatos eljárást,⁷³ a társadalombiztosítás ellátásaival, a korhatár előtti ellátással, a szolgálati járandósággal, a balettművészeti életjáradékkal és az átmeneti bányászjáradékkal kapcsolatos eljárást,⁷⁴ az adatvédelmi és titokfelügyeleti hatósági eljárást,⁷⁵ a kutatás-fejlesztési tevékenység minősítésével kapcsolatos hatósági és szakértői eljárást,⁷⁶ valamint a jegybanki ellenőrzés során, a fizetési, illetve értékpapír-elszámolási rendszerekben történő teljesítés véglegességéről szóló törvény szerinti eljárásokban, valamint a forgalomban lévő magyar törvényes fizetőeszközzel utánzat készítésével kapcsolatos eljárást.⁷⁷

A módosítások azonban ezzel nem értek véget: 2013 januárjában beiktatták a kisajátítási eljárást,⁷⁸ 2013 októberében a fizetési, illetve értékpapír-elszámolási rendszerekben történő teljesítés véglegességéről szóló törvény szerinti eljárásokat, valamint a forgalomban lévő magyar törvényes fizetőeszközzel utánzat készítésével kapcsolatos eljárások körét,⁷⁹

⁶⁷ Megállapította a szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXII. törvény 28. § (2) bekezdése.

⁶⁸ Lásd a 2008. évi CXI. törvény 5. § (3) bekezdését.

⁶⁹ Beiktatta a 2010. évi CXXVI. törvény 86. § (3) bekezdése.

⁷⁰ Beiktatta a 2010. évi CXXVI. törvény 86. § (3) bekezdése.

⁷¹ Hatályon kívül helyezte a 2011. évi CLXXIV. törvény 52. §-a 2012. január 1-jei hatállyal.

⁷² Boros 2012a, 9–12.

⁷³ Megállapította a 2011. évi CLXIX. törvény 19. §-a.

⁷⁴ Módosította a 2011. évi CLXVII. törvény 95. §-a.

⁷⁵ Beiktatta a 2011. évi CXII. törvény 79. § (6) bekezdése.

⁷⁶ Beiktatta a 2011. évi CLXXIV. törvény 45. § (1) bekezdése.

⁷⁷ Beiktatta a 2011. évi CLXXIV. törvény 45. § (1) bekezdése.

⁷⁸ Beiktatta a 2012. évi CLXXXIV. törvény 39. §-a.

⁷⁹ Beiktatta a 2012. évi CLXXXIV. törvény 39. §-a.

majd 2014 januárjában a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényben meghatározott, a föld tulajdonjogának vagy a földhasználati jogosultság megszerzésének a hatósági jóváhagyása iránti eljárást, továbbá a szerzési korlátozások hatósági ellenőrzését,⁸⁰ majd 2014 nyarán a névváltoztatási eljárásban, a házasságkötési szándék bejelentésére irányuló eljárást, valamint a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítése iránti szándék bejelentésére irányuló eljárást,⁸¹ 2017 január 1-jei hatállyal pedig bekerültek az igen felduzzadt felsorolásba a társadalombiztosítás ellátásaival, a korhatár előtti ellátással, a szolgálati járandósággal, a táncművészeti életjáradékkal és az átmeneti bányászjáradékkal kapcsolatos eljárások is.⁸²

A Ket. eredeti rendelkezései szerint a 13. § (2)–(3) bekezdésében nem említett közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok a Ket. rendelkezéseitől kizárólag abban az esetben térhettek el, ha azt a Ket. kifejezetten megengedte, illetve ha az az Unió jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés végrehajtásához szükséges volt. A Ket.-Novella a mondat második, uniós aktusokra vonatkozó fordulatát hatályon kívül helyezte 2009 őszén.

A Ket. 2005-ben a 13. § (4) bekezdésében azt is meghatározta, hogy ha a Ket. hatálya alá tartozó ügyben az Unió közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés eljárási szabályt határozott meg, a Ket. rendelkezései az ott szabályozott kérdésben nem voltak alkalmazhatók. A Ket.-Novella ezt kiegészítette 2009-ben azzal, hogy a Ket. rendelkezéseitől az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó kötelező jogi aktusának, valamint az Európai Unió egyéb kötelező jogi aktusának végrehajtása céljából – az ahhoz szükséges mértékben és módon – törvény, kormányrendelet vagy a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete eltérhetett.

Végezetül a Ket. 13. § (5) bekezdése lehetővé tette azt is, hogy amennyiben a Ket. valamely kérdés tekintetében nem foglalt állást, az egyes eljárásfajtákra vonatkozó különös eljárási jogszabályok a Ket. szabályaival összhangban álló kiegészítő jellegű rendelkezéseket állapítsanak meg.

Emellett a Ket.-Novella beiktatta 2009-ben azt a szabályt is, amely lehetővé tette, hogy nemzetközi szerződést kihirdető törvény a Ket. rendelkezéseitől eltérjen.

A fentiekén túl a Ket. eredeti 14. §-a bizonyos ágazatokban az ágazati törvény vagy kormányrendelet számára lehetővé tette a Ket. rendelkezéseitől eltérő szabályok megállapítását, azonban nem általában, hanem bizonyos eljárási cselekmények vonatkozásában. Ezek az úgynevezett *privilegizált eljárások*.⁸³

Eredetileg az atomenergia alkalmazási körébe tartozó ügyekben, valamint a veszélyes létesítményekkel kapcsolatos eljárásokban adott felhatalmazást a Ket. törvényi szintű eltérésre egyes eljárási cselekményekre vonatkozóan, majd még a Ket. hatálybalépése előtt beiktatták a társadalombiztosítás ellátásaival kapcsolatos eljárásokat is. A törvény mellett kormányrendelet is eltérhetett vagy kizárhatta a Ket. szabályainak alkalmazását a haditechnikai eszközök és szolgáltatások, illetve a kettős rendeltetésű termékek és technológiák külkereskedelmének engedélyezésére irányuló eljárásban bizonyos jogintézményekkel összefüggésben.

A Ket.-Novella ezt kiegészítette azzal, hogy a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló

⁸⁰ Beiktatta a 2013. évi CCXII. törvény 138. §-a.

⁸¹ Beiktatta a 2013. évi LXXVI. törvény 101. §-a.

⁸² Módosította a 2016. évi CLXIV. törvény 14. §-a.

⁸³ Lásd részleteiben: PATYI 2009b, 64–68.

külön törvény vagy annak felhatalmazása alapján kormányrendelet a Ket. rendelkezéseitől és az ügyfajtára vonatkozó különös eljárási szabályoktól eltérő rendelkezéseket állapíthatott meg bizonyos eljárási cselekményekkel kapcsolatban. 2012-ben⁸⁴ az egész szakaszt racionalizálták, és a korábbiakkal ellentétben immáron három kategóriát különböztetett meg a Ket.:

- Ad a) az olyan eljárásokat, amelyek esetében törvény vagy kormányrendelet a Ket. rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapíthatott meg. Idesorolta a közbeszerzéssel kapcsolatos jogorvoslati, a honvédelmi és katonai célú építmények, ingatlanok építésügyi hatósági engedélyezésére, illetve működési és védőterületeik kijelölésére vonatkozó, valamint az egészségügyről szóló törvény szerinti rendkívüli halállal kapcsolatos eljárásokat;
- Ad b) az olyan eljárásokat, amelyek esetében törvény vagy kormányrendelet a Ket. rendelkezéseitől eltérő vagy kizáró szabályokat állapíthatott meg. Idesorolta a törvényünk a haditechnikai eszközök és szolgáltatások, illetve a kettős rendeltetésű termékek és technológiák külkereskedelmének engedélyezésére irányuló eljárásokat, már nem nevesítve az egyes jogintézményeket;⁸⁵
- Ad c) a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló külön törvény vagy annak felhatalmazása alapján kormányrendelet a Ket. rendelkezéseitől és az ügyfajtára vonatkozó különös eljárási szabályoktól eltérő rendelkezéseket állapíthatott meg a Ket.-ben pontosan meghatározott jogintézmények vonatkozásában. 2013 júliusában tovább bővült a kör, és immáron a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítésével kapcsolatos eljárások esetében is lehetővé vált ágazati törvény számára az ügyfélkörre vonatkozóan a Ket. rendelkezéseitől való eltérés.⁸⁶ Végezetül 2017 áprilisában kiegészült a Ket. eredeti 14. §-a egy további bekezdéssel, amely kimondta, hogy amennyiben valamilyen szakhatósági közreműködés okán a szakkérdést a hatóságként eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal vizsgálta, a szakkérdés vizsgálatával kapcsolatban kormányrendelet a Ket. rendelkezéseitől eltérő szabályokat állapíthatott meg, illetve ennek során elrendelhetette a Ket. szakhatósági eljárásra vonatkozó egyes szabályainak megfelelő alkalmazását.⁸⁷

Az Ákr. a fenti, meglehetősen összetett és gyakran változó szabályozási módszerrel⁸⁸ változtatva

- Ad a) felsorolja a kivett eljárásokat, így a szabálysértési eljárást, a választási eljárást, a népszavazás kezdeményezését és a népszavazási eljárást, az adó-, valamint vámigazgatási eljárást, a menekültügyi és idegenrendészeti, valamint – az állampolgársági bizonyítvány kiadásának kivételével – az állampolgársági eljárást, a versenyfelügyeleti eljárást és a Magyar Nemzeti Banknak a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. § (2) és (5)–(9) bekezdéseiben, valamint a bizalmi vagyonkezelőkről és a tevékenységük szabályairól

⁸⁴ Beiktatta a 2011. évi CLXXIV. törvény 45. § (2) bekezdése.

⁸⁵ Hatályon kívül helyezte a 2010. évi CXXVI. törvény 88. §-a.

⁸⁶ Beiktatta a 2013. évi CXXV. törvény 24. §-a.

⁸⁷ Beiktatta a 2015. évi VI. törvény 22. §-a.

⁸⁸ Boros 2016a, 6.

szóló 2014. évi XV. törvényben meghatározott feladatkörével összefüggő hatósági eljárásokat;

Ad b) bármilyen jogszabály számára lehetővé teszi az Ákr. szabályaitól való eltérést, feltéve, hogy azt az Ákr. kifejezetten lehetővé teszi;

Ad c) lehetővé teszi bármilyen jogszabály számára, hogy a szabályaival összhangban álló, kiegészítő eljárási rendelkezéseket állapítson meg.

2019. január 1-jétől azonban miniszteri rendelet már kiegészítő eljárási rendelkezéseket nem állapíthat majd meg.⁸⁹ Az Ákr. így visszatér a hatálybalépésekor tett rendelkezéshez. Minden bizonnyal ez azt is jelenti majd, hogy egyszerűsödhet az Ákr.-hez képest kiegészítő szabályok rendszere, ugyanakkor az alapprobléma, vagyis az Ákr. általános eljárási jellegének erősítése és az eltérést engedő jogszabályok redukálásának feladata továbbra is megoldásra vár.

Megjegyezzük, hogy az Indokolás részletesen foglalkozik a kivett eljárások kérdésével is. Terjedelmi korlátok miatt itt csak a legrelevánsabbakat emeljük ki:

- a jegyzői hatáskörbe tartozó birtokvédelmi eljárás a hatályos szabályozási környezetben nem minősül hatósági eljárásnak, a Ptk. 5:8. § (3) bekezdése alapján az a fél, aki a jegyző birtokvédelem kérdésében hozott határozatát sérelmesnek tartja, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül a bíróságtól a másik féllel szemben indított perben kérheti a határozat megváltoztatását.⁹⁰ A jegyző birtokvédelmi ügyben hozott határozatának megváltoztatása iránti per nem tekinthető közigazgatási pernek, tekintettel arra, hogy e per tárgya nem közigazgatási hatósági ügy, hanem az alapul fekvő polgári jogi jogviszony, továbbá a pert a félnek nem a közigazgatási hatósággal (jegyzővel) szemben kell megindítani, hanem az ellenérdekű féllel szemben.
- A felsőoktatási felvételi eljárást „olyan eljárásnak tekintette a jogalkotó, amely természetéből fakadóan nem kivett (hatósági) eljárás, hanem sui generis pályázati eljárás, így az nem tartozhat a javaslat hatálya alá”.⁹¹
- A termőföldök forgalmával kapcsolatos ügyekről az Alkotmánybíróság a 17/2015. (VI. 5.) AB határozatban kimondta, hogy a földbizottságok nem közhatalmi joggyakorlás keretében járnak el.

3. A hatály kérdésköre a joggyakorlat tükrében

Ahogy a későbbi fejezetekben is látni fogjuk, az Ákr.-hez egyelőre nem születtek olyan bírósági ítéletek, amelyek tekintetében valamely vitatott jogalap Ákr.-ben foglalt rendelkezés

⁸⁹ A közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvény 24. §-a alapján.

⁹⁰ Lásd ehhez a Legfelsőbb Bíróság Pfv. I. 22.193/2010. számú ítéltét, amelyben a bíróság kiemelte: a jegyző előtti birtokvédelmi eljárás alapja polgári jogi jogviszony, amelyre a közigazgatási hatósági eljárás szabályai csak annyiban alkalmazhatók, amennyiben azt a Ptk. és a Ptké. szabályai nem rendezik.

⁹¹ Lásd ehhez a Fővárosi Ítéltábla Pf.20615/2017/4. számú, valamint a Kúria Kfv.37379/2016/5. számú, illetve a Kfv.37684/2015/5. számú ítéletét.

lenne. Ez nem jelenti azt ugyanakkor, hogy a közigazgatási eljárásjogunkhoz ne lenne jogalkalmazási gyakorlat, hiszen az elmúlt hatvan évben számos közigazgatási eljárási jogintézmény gyakorlati alkalmazása során felmerült jogértelmezési kérdés végére pontot tett a bíróság vagy az Alkotmánybíróság.

Könyvünk későbbi részeiben is a korábbi, de az Ákr. alkalmazása szempontjából releváns jogalkalmazási kérdésekre fogunk fókuszálni.

Ahogy említettük, az eljárási kódexek hatályának lényegi eleme a *közigazgatási hatósági eljárási jogviszony*. A kódexek hatálya alá tartozó ügyek mutatják meg azt is, hogy az adott kódex mennyire tekinthető általánosnak.

A Kúria Kfv.III.37.764/2011/4. számú ítéletében például kiemelte, hogy „a közigazgatási ügyekben eljáró bíróságnak nincs alkotmányos felhatalmazása valamely törvénynek vagy egyes törvényi rendelkezéseknek a felülvizsgálatára, így arra sem, hogy valamely törvényi rendelkezést egyedi közigazgatási határozatnak minősítve azt hatályon kívül helyezze vagy megváltoztassa. [...] Törvényalkotási jogkörében eljárva az Országgyűlés nem minősíthető a Ket. szerinti közigazgatási hatóságnak, eljárása nem minősül a Ket. szerinti hatósági ügynek és eljárásnak, a törvényi formában kibocsátott jogi aktus pedig nem tekinthető közigazgatási aktusnak abban az esetben sem, ha a törvény rendelkezése jogerősen lezárt vagy folyamatos közigazgatási jogviszonyt érint. Közigazgatási hatósági eljárás lefolytatására az adott hatósági döntés meghozatalára hatáskörrel nem rendelkező Országgyűlés nem utasítható.”

Röviden érdemes utalnunk arra is, hogy a Kp. és az Ákr. tárgyi hatálya miként viszonyul egymáshoz. A Kp. a *közigazgatási jogvita* generálklauzulájával határozza meg a Kp. hatálya alá tartozó jogviszonyokat: „A közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott, az azzal érintett jogalany jogi helyzetének megváltoztatására irányuló vagy azt eredményező cselekményének vagy a cselekmény elmulasztásának (a továbbiakban együtt: közigazgatási tevékenység) jogszerűsége. Közigazgatási jogvita a közszolgálati és a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal kapcsolatos jogvita is. Közigazgatási cselekmény az egyedi döntés, a hatósági intézkedés, az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés, a közigazgatási szerződés. Ha törvény eltérően nem rendelkezik, nincs helye közigazgatási jogvitának a kormányzati tevékenységgel, így különösen a honvédelemmel, az idegenrendészettel és a külügyekkel kapcsolatban, önállóan valamely közigazgatási cselekmény megvalósítását szolgáló járulékos közigazgatási cselekmény jogszerűségére vonatkozóan, az egymással irányítási vagy vezetési jogviszonyban álló felek között.”⁹²

Fazekas Marianna kiemeli, hogy az Ákr. szervi hatályára vonatkozó rendelkezések túl általánosak, ezáltal nehezen értelmezhetők. Ehhez képest a Kp. 4. § (7) bekezdése 1. pontjának a)–c) alpontjai sokkal precízebben határozzák meg a közigazgatási szervezetrendszerbe tartozó államigazgatási és helyi önkormányzati szerveket.⁹³

A közigazgatási hatósági ügy fennállása *eljárási kötelezettséget is keletkeztet* a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok számára, amelynek valamilyen, az eljárási törvényben szabályozott döntési formában kell kifejeződnie. Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy bár az Ákr. már nem határozza meg pontosan, milyen szerkezeti elemeket

⁹² Lásd a Kp. 4. § (1)–(4) bekezdését.

⁹³ FAZEKAS 2017, 456.

kell tartalmazni a döntésnek, az kétségtelenül az Ákr. vonatkozásában is helytálló, hogy az említett követelménynek nem felel meg, ha például a képviselő-testületi ülésen született döntésről készült egyszerű, egymondatos kivonatot adnak ki.⁹⁴

Az eljárási kötelezettség természetesen nemcsak az alapeljárásban, hanem az eljárás minden szakaszában fennáll. Érdekes esettel foglalkozott a Kúria egy 2015-ös ítéletében:⁹⁵ a felperes kártérítési igényt jelentett be az alperesi önkormányzatnál, amelyben előadta, hogy annak illetékességi területén a jeges úton elesett, csigolyatörést szenvedett, kórházi kezelésre szorult, ami miatt jelentős kiadásai keletkeztek. A polgármester határozatában kártérítési előleg kifizetését engedélyezte a felperes részére azzal, hogy a végleges kárösszeg kifizetésére a balesettel kapcsolatos összes költség ismerete után kerül sor. A képviselő-testület felügyeleti intézkedésként a polgármester határozatát megváltoztatta, a rendelkező részben „a kártérítési előleg” szövegrész helyébe „átmeneti segély” szövegrészt iktatott be, illetőleg a végleges kárösszeg kifizetését kilátásba helyező eredeti rendelkezést törölte. A határozat indokolásában arra hivatkozott, hogy a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 14–16/A.§-ai szerint az önkormányzati hatósági határozat kártérítésre vonatkozó megállapítást nem tartalmazhat, így annak mellőzésére kötelezően került sor. A Kúria kifejtette, hogy a bíróságnak a közigazgatási határozatok tartalmi felülvizsgálatát is el kell végeznie, hiszen az alperes megsértette az átmeneti segélyre vonatkozó önkormányzati rendeletet, hiszen az átmeneti segély megállapításának jogszabályi feltételei a felperesi kérelem tükrében teljes mértékben hiányoztak. A Kúria ebben az ügyben úgy ítélte meg, hogy a bíróságnak a polgármesteri határozatról is döntenie kellett volna. Az elsőfokú bíróság akkor járt volna el helyesen, ha amellett, hogy a felügyeleti eljárásban hozott határozatot hatályon kívül helyezi, a felügyeleti szervet új eljárásra is kötelezi, tekintettel arra, hogy az elsőfokú határozat segélyező határozattá változtatására nem volt mód, ezzel szemben az alperesnek állást kellett volna foglalnia arról, hogy elsőfokú határozat semmisségi vagy pedig más okból jogszabálysértő-e, vagy sem.

A közigazgatási hatósági ügyek más közigazgatási ügyektől és ezekhez kapcsolódó jogosítványoktól való elhatárolásáról már szoltunk korábban is. Érdemes ugyanakkor utalnunk arra is, hogy a bírósági joggyakorlatban megjelenik a hatósági és a szakhatósági feladatkörök elkülönítésének esetköre is.⁹⁶ A szakhatóság bár szakkérdésben foglal állást, hatóságnak minősül, azaz az eljárására alkalmazni kell az eljárási kódex rendelkezéseit.⁹⁷

A bírói jogalkalmazás egyik örökzöld kérdése továbbra is az *önkormányzati közterület használatának* engedélyezése. Noha, ahogyan arról már szoltunk, korábban is születtek irányadó bírósági döntések a tárgykörben, azonban még manapság is találkozni olyan helyi önkormányzattal, amely a közterületek használatának átengedését nem hatósági, hanem polgári jogi kérdésnek és a tulajdonosi joggyakorlás körébe tartozónak tekinti. A Kúria a Kfv.II.37.480/2015. számú ítéletében immáron a Ket. alapján is megállapította, hogy a közterület-használati engedéllyel kapcsolatos jogvita önkormányzati hatósági ügy.⁹⁸

⁹⁴ Lásd a Fővárosi Munkaügyi Bíróság K.32596/2015/15. számú ítéletét.

⁹⁵ Kfv.38154/2014/6. számú ítélet.

⁹⁶ Lásd ehhez a Veszprémi Munkaügyi Bíróság K.27056/2015/5. számú ítéletét.

⁹⁷ Lásd a Kúria Kfv.38178/2014/4. számú ítéletét.

⁹⁸ Hasonlóképpen foglalt állást a Kúria a Kfv.IV.37.786/2013/7. számú ítéletében, amikor kimondta, hogy a polgármester közterület-használatról való döntése önkormányzati hatósági ügyben meghozott döntésnek minősül, ellene fellebbezésnek van helye. Ehhez kapcsolódóan lásd még a Kfv.IV.37.197/2015. számú ítéletet.

Az Alkotmánybíróság 41/2000. (XI. 8.) AB határozatának indokolásában rögzítette, hogy a közterület-használati hozzájárulás iránti kérelem elbírálása önkormányzati hatósági eljárásban történik, és az eljárásra valóban a Ket. szabályai az irányadóak, azonban az önkormányzati hatósági ügy fogalma nem azonosítható teljesen a közigazgatási hatósági ügy fogalmával, még akkor sem, ha az eljárásra a Ket. szabályait kell alkalmazni. A helyi önkormányzat felel a tulajdonában álló közterület fejlesztéséért, kialakításáért, a városképért, e jogából és kötelezettségéből eredően dönthet úgy, hogy a továbbiakban nem kívánja a területét használatba adni, és ezzel kapcsolatban nincs beszámolási kötelezettsége a közterület használói felé.

Ez egyben azt is jelenti, hogy ilyenkor az önkormányzat nem tulajdonosként, hanem hatóságként jár el.⁹⁹

Hasonlóképpen közigazgatási hatósági eljárási és polgári jogi jogviszony elkülönítésével foglalkozott a Kúria egy 2017-es ügyben,¹⁰⁰ amelynek többek között egy gyógyszerár működési engedélyének az átruházhatósága volt a tárgya. Az ágazati törvény a működési engedély átruházását nem teszi lehetővé, hiszen a közforgalmú gyógyszerár működési engedélye nem szerződéses jogviszony alapján keletkezik, ezért a felek személye szerződéssel nem módosítható, a jogátruházás a közigazgatási eljárásban kiadott hatósági engedély esetében nem értelmezhető. Az engedély nem vagyoni értékű jog, tehát a felek közötti jogátruházásra irányuló szerződés tárgyat nem képezheti.

A Kúria egy másik ítéletében¹⁰¹ megállapította, hogy a működési engedélytől elválik a gyógyszerár felelős vezetője személyi jogának átruházása. A személyi jog egy adott közforgalmú gyógyszerár vezetésére és működtetésére szóló engedély, amelyre szükség van az adott gyógyszerár működéséhez, és ez a működési engedély alapvető személyi feltétele is. Így a gyógyszerész személyi joga és a működési engedély szoros kapcsolatban áll egymással. E sajátos jogi helyzetben okszerű az a hatósági jogértelmezés, hogy lemondás esetén felmerülhet az átruházás kérdése és a működési engedély módosítása. A személyi jogról való lemondás esetén és a személyi jog átruházása hiányában pedig a működési engedélyt vissza kell vonni, mert az engedély alapvető személyi feltétele hiányzik.

A bírósági esetjog számos ügyben foglalkozott az *ügyféli minőség* megállapításával: nem keletkeztet ügyféli jogállást az ügyféltől utólagosan beszerezni kívánt meghatalmazás, és az sem, hogy a gibraltári honosságú társaság által meghatalmazott jogi képviselő az ügy irataiba betekintett.¹⁰² Az ügyféli jogállás vizsgálatakor a közvetlen, konkrét, egyedi érintettséget megalapozó tényekre kell figyelemmel lenni.¹⁰³

Az ügyfélre vonatkozó alaptényállás szerint, amennyiben az ügy a fél jogát vagy jogos érdekét érinti, a fél az ügyfél jogállásával rendelkezik, ügyféli jogait teljeskörűen gyakorolhatja, eljárást kezdeményezhet. Ehhez képest azonban, amennyiben törvény az ügyfél jogaival ruház fel érdekvédelmi szervezeteket, akkor az ügyféli jogállás teljes körű fennállása nem állapítható meg.¹⁰⁴

⁹⁹ Lásd a Kúria Kfv.37940/2015/3. számú ítéletét.

¹⁰⁰ Lásd a Kfv.38155/2016/7. számú ítéletét.

¹⁰¹ Kfv.37760/2015/7. számú ítélete.

¹⁰² Lásd a Fővárosi Munkaügyi Bíróság K.31363/2015/17. számú ítéletét.

¹⁰³ Lásd a Fővárosi Munkaügyi Bíróság K.28416/2013/46. számú ítéletét.

¹⁰⁴ Lásd a Kúria Kfv.37740/2012/10. számú ítéletét.

A Kúria a Kfv.37593/2012/10. számú ítéletében kiemelte, hogy amennyiben a közigazgatási szerv a fél kérelme tárgyában döntött a bíróságon felülvizsgálni kért határozatában, úgy ügyféli minősége sem a közigazgatási eljárás során, sem pedig a peres eljárásban nem vonható kétségbe. Érdemes ugyanakkor röviden szólnunk a közigazgatási perbeli *kereshetőségi jogról* is, amelynek szabályai a közigazgatási perrendtartás szabályai szerint kellően letisztultak, azonban úgy véljük, hogy a hivatkozott ítélet továbbra is irányadó lehet. A Kúria ezzel összefüggésben kifejtette, hogy: „A kereshetőségi jog perbeli anyagi jogi legitimáció kérdése: az, hogy a fél és az igény állapotába jutott alanyi jog között van-e és milyen a kapcsolat. A bíróságnak a keresettel összefüggésben azt kell vizsgálnia, hogy a fél a perbe vitt jogok érvényesítésére jogosult-e, mert amennyiben az érvényesíteni kívánt joggal összefüggő közvetlen kapcsolatát avagy jogszabály által megalapozott érintettségét nem tudja alátámasztani, úgy a jog érvényesíthetősége tárgyában – lévén anyagi jogi kérdés – érdemben kell állást foglalnia, azaz a keresetet el kell utasítania. [...]”

A Fővárosi Törvényszék támadott ítéletében arra hivatkozott, hogy a felperes terület-használati joga kapcsán gazdasági érdekeit kívánja érvényesíteni. A gazdasági érdekek pedig – különös tekintettel az alperes tulajdonosi érdekeivel szemben – nem teremtenek perben kikényszeríthető alanyi jogosultságot a felperes számára.

A közterület [...] tekintetében az önkormányzat alanyi jogot alapít: a feltételeknek megfelelő személyek jogosultak a közterület speciális jellegű, akár üzleti célú használatára is [...] a hatósági eljárásban meghozott határozattal szemben mindazok felléphetnek, akiknek önkormányzati rendeletben megállapított jogait a határozat érinti.” Az ítélet további részeit azért szeretnénk kiemelni, mert az Ákr. az ügyféli minőség megállapításához megköveteli *a közvetlen érintettséget*:

„A [...] bírói gyakorlat az érintettség közvetlenségét-közvetlenségét is vizsgálja annak megítélésekor, hogy a személyt a közigazgatási szerv elismerheti-e ügyfélként. Abban az esetben, ha az érvényesített alanyi jog és a felülvizsgálni kért határozat között nincs közvetlen kapcsolat, az érintettség csak közvetett, az ügyféli minőség nem ismerhető el. Abban az esetben, amikor a támadott határozat érinti ugyan a személy alanyi jogait, de konkrét rendelkezést a jog gyakorlása tekintetében nem tartalmaz, az alanyi jog jogosultjának érintettsége csak közvetett. Az ügyféli jogállás ekkor nem állapítható meg.”

A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának 2/2017. (X. 2.) KMK véleménye szintén foglalkozik *a közvetlen érintettség* kérdésével, de már a Legfelsőbb Bíróság 2/2004. KJE jogegységi határozata is kiemelte, hogy az ügyfélképességnek két eleme van, egyrészt képesség jogok szerzésére vagy köteleességek vállalására (jogképesség), másrészt az ügyfél (közvetlen) érintettsége az adott ügyben (vagyis az ügy a fél jogát vagy jogos érdekét érinti). Az ügyféli érintettségnek a fél jogát vagy törvényes érdekét illetően mindig a közigazgatási határozattal összefüggésben kell fennállnia. A KMK vélemény szerint „az ügyféli minőség általában problémamentesen megállapítható azokra vonatkozóan, akikre nézve jogszabály jogot vagy kötelezettséget állapít meg. Jogos érdek (törvényes érdek) esetében azonban nem konkrét jog vagy kötelezettség megállapítása történik, hanem a közigazgatási szerv döntésével a személy helyzete, lehetőségei, kilátásai változnak meg (akár előnyösen, akár hátrányosan). Ilyenkor az eljárás és az annak nyomán meghozott döntés, valamint a személy helyzetének, lehetőségeinek megváltozása között oksági kapcsolat áll fenn. A közigazgatási ügy ebben az esetben nem közvetlenül az adott személyre vonatkozik, hanem valaki másra, és ennek a másik személynek (az érintettnek) az érdekeire

hat ki az ott bekövetkező jogváltozás, vagyis az ügygel érintett személynek érdeke fűződik ahhoz, hogy a másra vonatkozó jog, illetve kötelezettség megállapítása megtörténik-e, és milyen tartalommal.

A Legfelsőbb Bíróság 2/2004. KJE jogegységi határozata is kiemelte, hogy ügyfél csak az lehet, akire a határozat rendelkezésének közvetlen hatása van. A feladatkörében eljáró szervet is akkor illetik meg az ügyfél jogai, ha az ügy feladatkörének jogszerű ellátását érinti.

»Abban az esetben, ha az érvényesített alanyi jog és a felülvizsgálni kért határozat között nincs közvetlen kapcsolat, az érintettség csak közvetett, az ügyféli minőség nem ismerhető el. Abban az esetben, amikor a támadott határozat érinti ugyan a személy alanyi jogait, de konkrét rendelkezést a jog gyakorlása tekintetében nem tartalmaz, az alanyi jog jogosultjának érintettsége csak közvetett. Az ügyféli jogállás ekkor nem állapítható meg. [...] A közigazgatás működőképességét befolyásolóan tág értelmezést nyerne az ügyfél-fogalom abban az esetben, ha az alanyi jog valamennyi jogosultja ügyféllé válhatna. (Kfv.37.593/2012/10.)«

A jogviszonyon alapuló ügyféli minőség esetében a félnek bizonyítania kell, hogy a közigazgatási hatóság döntése jogát vagy jogos érdekét érinti, a közigazgatási hatóságnak pedig a kérdésben mérlegelési, döntési kompetenciája van. »A Legfelsőbb Bíróság fentiekben kimunkált értelmezési gyakorlatot a közigazgatási perek sajátosságaira tekintettel azzal egészítette ki, hogy amennyiben a közigazgatási szerv a fél kérelme tárgyában döntött bíróságon felülvizsgálni kért határozatában, úgy ügyféli minősége sem a közigazgatási eljárás során, sem pedig a peres eljárásban nem vonható kétségbe (KGD2006.50). (Kfv.37.593/2012/10.) «»

A fenti példákból jól látható, hogy számos kétség merül fel az ügyféli jogállás kapcsán, amelyeket gyakran csak az egyes ügyek körülményeinek ismeretében lehet tisztázni.

4. Konklúzió: a közigazgatási eljárásjogi hatály szabályozási karakterisztikája

Az általános közigazgatási eljárási kodifikációk mibenléte, jellege függ attól, hogy a jogalkotó milyen jogviszonyokat sorol az adott kódex hatálya alá, és azok mennyiben és mennyire engednek eltérést a saját szabályaiktól. Az eddigi eljárási törvények – az Et., az Áe., majd a Ket. – az ágazati célú jogalkotási igények csapdájába estek: az általános szabályainak és a különös eljárási szabályok egymáshoz való viszonyát meghatározó rendelkezések bonyolultak, túlszabályozottak lettek, így a jogalkalmazók számára nehézkes tájékozódást biztosítottak, noha a három nagy eljárási kódex – a polgári, a büntető és a közigazgatási eljárási kódexek – közül egyedül a közigazgatási eljárási kódex az, amelyet döntően nem jogi végzettségű szakemberek alkalmaznak. A Ket.-ről *Kovács András* megjegyezte: „a Ket. tételes jogi szabályai alapján még elvileg sem kógens főszabály szerint a Ket. a szuszidiaritás bizonyos – csak jogászok által felismerhető keretek között – szinte teljes körűnek mondható. A Ket. hatályával kapcsolatos szabályok nemhogy a jogállami minimum garanciarendszer biztosítását szolgálják, hanem ellenkezőleg, a jogot kalkulálhatatlanná teszik, jogbizonytalanságot teremtve. A jogalkalmazó a Ket.-et e szabályok tekintetében nem alkalmazni fogja, hanem ki fogja találni a jogot (hova tovább jogot lesz kénytelen alkotni), a garanciális Ket.

szabályok tömegesen és jelentős eljárásokban nem alkalmazhatók majd, hanem különös eljárási normák feladata lesz az eljárási garanciák biztosítása. Mindemellett ez a szabályozási gyakorlat a nemzetközi viszonylatban is egyedülálló. Véggökövetkeztetésem az, hogy a szándékolt cél a visszajára fordult, és a Ket. alkalmazására csak magasan kvalifikált kifejezetten közigazgatási jogászok lesznek képesek, míg a jogkereső állampolgár már a Ket. alkalmazhatóságának kérdése körében el fog akadni.”¹⁰⁵

Álláspontunk szerint ezen a helyzeten az Ákr. csak látszólag változtatott: a 2017 decemberében és 2018 első félévében dömpingszerűen elfogadott ágazati jogszabály-módosítások hemzsegek az Ákr. szabályaitól eltérő, többnyire a Ket. korábbiakban általános eljárási törvényi szinten szabályozott, de az Ákr.-be már nem implementált szabályaitól. Kérdésként merül tehát fel az, hogy vajon egy korábban általános eljárási jogintézménynek tekintett és szabályozott jogintézmény most miért nem éri el azt a szintet, amely általános szabályozási metodikát követel meg. Ezek a jogintézmények különös, ágazati jelleget hordozó sajátosságokat nyertek valamikor a jogalkalmazás elmúlt tíz évében? Vajon a törvény megkurtítására való törekvés nem eredményezi-e azt, hogy az eljárási törvényünk végképp elveszítette a primátusjellegét, és a jogalkotó az ágazatok számára olyan felhatalmazást ad(ott), amellyel még inkább hozzájárul az ágazati eljárási szabályok szeparációjához és önálló ágazati eljárási szabályrendszerek kiépítéséhez? Ha a kérdéseinkre igen a válasz, akkor Kovács András szavai nemcsak az általános eljárási kódex, hanem a közigazgatási eljárásjog egészére igazak lesznek. A sokrétű, ágazati pillérekre épülő eljárásjogi jogalkalmazásra sem a jogalkalmazóink, sem az állampolgáraink nincsenek felkészülve.

A hatály kérdésköréhez kapcsolható másik fontos kérdésként fogalmazható meg a tárgyi hatály tartalma, vagyis az, hogy vajon az Ákr. tárgyi hatálya – a törvény elnevezésével ellentétben, amelyben nem szerepel a hatósági jelző – miért csak a hatósági ügyekre és a hatósági ellenőrzésre terjed ki annak ellenére, hogy csak általános jelleggel kívánja szabályozni az egyes jogintézményeket.

Nézzünk néhány példát: a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 21/M. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy „[a] 20. és 21. § alapján folytatott közigazgatási hatósági eljárásban, ha az ügyfélnek a végleges határozattal lezárt ügyben a határozat véglegessé válását követően jutott tudomására a határozat meghozatala előtt már meglévő, az eljárásban még el nem bírált és az ügy elbírálása szempontjából lényeges tény, adat vagy más bizonyíték, a tudomásszerzéstől számított tizenöt napon belül újrafelvételi kérelmet nyújthat be, feltéve, hogy az elbírálása esetén a kérelmezőre kedvezőbb határozatot eredményezett volna”. A hivatkozott szakasz (2) bekezdése szól az újrafelvételi kérelem visszautasításáról, a (3) bekezdése az újrafelvételi kérelem elbírálásáról, míg a (4) bekezdése az újrafelvételi eljárásban hozható döntésről és annak közléséről. Az Ákr. Indokolása megállapította, hogy „az újrafelvételi eljárásra vonatkozó rendelkezések elhagyásának indoka, hogy a jogintézmény nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, a statisztikai adatok azt mutatják, hogy valójában a gyakorlatban nem alkalmazzák. Ahol az ágazati eljárásban szükséges, ott természetesen – mint kiegészítő eljárási rendelkezés – az adott törvénynek továbbra is lehetősége van arra, hogy szabályozza ezt a jogorvoslati formát, de nem általános eljárási szabályként.” Az ágazati törvény módosításához fűzött miniszteri indokolásban

¹⁰⁵ KOVÁCS András (2007a): A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény és a különös eljárási szabályok viszonyrendszere. *Magyar Jog*, 54. évf. 5. sz. 293.

mindössze ennyi olvasható: „Az Ákr.-ből kikerült az újrafelvételi eljárás jogintézménye, azonban e jogorvoslati forma kiegészítő szabályként megalkotható. A rendőrség által a Kkt. 20–21. §-a alapján folytatott eljárások során ezen jogorvoslati forma megtartása indokolt, ezért a Kkt.-ban szükséges megteremteni a jogalapot.” Az, hogy pontosan mi ennek az oka, hány ilyen eljárás volt, milyen szempontok alapján értékeli úgy az ágazati jogalkotó, hogy az újrafelvétel egy valóban jól bevált, hatékony jogorvoslati forma, arra nem derül fény.¹⁰⁶

Nos, álláspontunk szerint egy jogorvoslati forma szabályozása közigazgatási eljárásjogi szempontból általános szinten megvalósuló szabályozást kíván.

Hasonló – álláspontunk szerint általános szabályozási szintet érdemlő – jogintézményt szabályoz különös, ágazati szinten a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény, amelynek 41/A.§ (2) bekezdésében a Ket. korábbi jogutódlásra vonatkozó szabályainak átvételére kerül sor.

¹⁰⁶ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/15065. számú törvényjavaslat indokolása.