

Andréka Tamás – Bándi Imre – Belányi Márta – Boros Anita –
Horváth Tamás – Menyhárt Zsolt – Nánay János – Szabó Ildikó –
Szilvássy György Péter – Tóth Tamás

IV. rész

Az egyes szakigazgatási ágazatok eljárásai

Az egyes szakigazgatási területek számos eljárást intézményesítenek. Ezek az eljárások olyan közigazgatási eljárások, amelyek a szabályozás jellegét, mélységét vagy éppen joghatását tekintve valamilyen sajátossággal bírnak.

1. Az agrárigazgatás eljárásai¹

1.1. Az agrárigazgatási eljárások szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

Az agrárigazgatás területén számos sajátos közigazgatási eljárással találkozhatunk, azonban az alábbiakban olyan eljárások elemzésére vállalkozunk, amelyeknek kiemelt jelentősége van a jogalkalmazásban.

A 2014. május 1-jével teljeskörűen hatályba lépett új földforgalmi *régime* két beékelődő eljárási szegmensében is a hatóságitól elkülönülő, sajátos eljárást tartalmaz. Ezek a földforgalmi szabályozás azon specialitására vezethetők vissza, amelyben a jogalkotó a társadalmi részvétel különös formájában biztosítani kívánta a hatósági eljárásban a helyi gazdálkodói közösség részvételét.

A földforgalmi törvény – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – alkalmazza az elővásárlási,² illetve az előhaszonbérleti³ jogosultságok intézményét mint polgári jogi *hatalmasságot*, a törvény birtokpolitikai céljai megvalósításának egyik eszközeként. Az elővásárlási, illetve az előhaszonbérleti jog tartalmát tekintve a polgári jog területéhez tartozik, ugyanakkor azáltal, hogy a földforgalmi törvény – szakítva a korábbi szabályozási megközelítéssel – mind az adás-vételi, mind pedig a haszonbérleti szerződések hatályosulását hatósági jóváhagyáshoz⁴ köti, egy hatósági eljárás keretében kerül sor az elővásárlási, illetve előhaszonbérleti jog gyakorlásának értékelésére. Ugyanakkor e jogok gyakorlása továbbra is az érintett felek közti polgári jogi viszony elemét képezi.

A földforgalmi eljárás további menetében találkozhatunk egy másik, igen sajátos és példátlanul mondható szereplővel, a *helyi földbizottsággal*. A földforgalmi törvény

¹ Az alfejezet Andréka Tamás írása.

² Földforgalmi törvény 18. §-a.

³ Földforgalmi törvény 45–46. §-ai.

⁴ Ptk. 6:118. §-a.

előírja⁵ a mezőgazdasági igazgatási szerv számára, hogy eljárása során kérje ki a helyi földbizottság állásfoglalását az adásvételi szerződés, valamint a vevő és elfogadó nyilatkozatot tett, elővásárlásra jogosultjai vonatkozásában.

Más területet képvisel az agrárjogban a támogatások szabályozása. Ennek módszertana bizonyos tekintetben az Európai Unió közös agrárpolitikája által determinált, azonban a tagállamoknak a lebonyolítási eljárások vonatkozásában igen széles körű nemzeti szabályozási lehetősége van. Az agrártámogatások két nagy csoportra oszthatók: uniós és nemzeti támogatásokra. Az uniós támogatások három uniós pénzügyi alapból – az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból (a továbbiakban: EMGA), az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (a továbbiakban: EMVA) és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapból (ETHA) – érkeznek. Az uniós támogatások szisztémája igazodik az unió hétéves pénzügyi ciklusaihoz. Ennek során 2014. évtől kezdődött a jelenleg is futó és 2020-ig tartó pénzügyi ciklus, amelynek végrehajtása során Magyarország az EMVA és az ETHA vonatkozásában megszüntette a korábbi jogcímalapú, hatósági eljárásban működő döntési rendszert, és helyette a pályázati eljárásra tért át, biztosítva ezáltal a támogatások igénylésének és kifizetésének rugalmasabb eljárásjogi kereteit. 2018. január 1-jétől kezdődően pedig – az Ákr. hatálybalépésére figyelemmel – a nemzeti támogatások és az EMGA-ból származó támogatások tekintetében is megszüntették a korábbi hatósági eljárási rendszert, s helyette a hatósági eljáráshoz nagyon hasonló, de mégis *sui generis* támogatási eljárást alakítottak ki és kodifikáltak.

A mezőgazdasági termékek eredetvédelme olyan, az iparjogvédelemmel nagyfokú rokonságot mutató jogterület, amely jellegéből eredően sajátos, a magánjog és a közjog határán húzódó rendszert képez. Egyrészt az adott terméket meghatározott földrajzi térséghez kapcsolódóan előállító termelők kör számára – az iparjogvédelemtől eltérően – alanyi jogként jelentkező névhasználati jogosultságot biztosít a termelési előírások betartása esetén, másrészt ezen megnevezések jogellenes használata közigazgatási jellegű jogkövetkezményeket vált ki.

1.2. Az agrárigazgatási eljárások közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

Az elővásárlási, illetve előhaszonbérleti jog tartamát tekintve arra jogosítja fel annak jogosultját, hogy egyoldalú nyilatkozatával az adásvételi, illetve haszonbérleti szerződésbe vevőként, illetve haszonbérliként belépjen, „kiütve” ezáltal a szerződésben az eredendően e pozícióban helyet foglaló személyt.⁶ Az elővásárlási, illetve előhaszonbérleti jog gyakorolhatóságának eredő feltétele, hogy a jogosultját felhívják.⁷ Mivel a jogalkotó igen széles körben biztosítja az említett jogosultságokat az érintettek számára (adott esetben helyben lakóként⁸ az érintett föld fekvése szerinti település valamennyi lakosának), így a jogalkotó

⁵ Földforgalmi törvény 23. § (5) bekezdése.

⁶ Ptk. 6:221. § (1) bekezdés.

⁷ Ptk. 6:222. § (1) és (2) bekezdés.

⁸ Földforgalmi törvény 5. § 9. pont: az a természetes személy, akinek az életvitelszerű lakóhelye legalább 3 éve azon a településen van, amelynek közigazgatási területén az adásvételi, a csere, illetve a haszonbérleti szerződés tárgyát képező föld fekszik.

az érintett elővásárlásra,⁹ illetve előhaszonbérletre jogosultak¹⁰ felhívására a föld fekvése szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője útján való közlést írta elő, hirdetmény alkalmazásával, (azzal az ide nem tartozó eltéréssel, hogy a földforgalmi törvénytől eltérő külön törvényben biztosított elővásárlási, illetve előhaszonbérleti jogok jogosultjait közvetlenül kell értesíteni).

Vizsgálatunk tárgyává a hirdetményi úton történő közlésben közreműködő jegyző eljárását tesszük. Az elővásárlási és előhaszonbérleti jog gyakorlása érdekében az adásvételi és a haszonbérleti szerződés hirdetményi úton történő közlésére vonatkozó eljárási szabályokról a 474/2013. (XII. 12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: ElővKR.) szabályai szerint az eladó, illetve haszonbérbeadó kötelessége a jegyzőnél a szerződés hirdetményi közlése érdekében közzétételi kérelmet előterjeszteni. A kérelem vonatkozásában a jegyzőnek egyrészt lehetősége van a jogszabályi előírásokhoz képest esetlegesen tapasztalt hiányosságok pótlására felhívni a kérelmezőt, másrészt az ElővKR. a közzétételi kérelem teljesítésének megtagadását írja elő a jegyző számára a hiányosságok pótlásának elmulasztása esetére, valamint ha a közzétételi kérelem nem az annak benyújtására jogosulttól származik. Ezen jegyzői eljárási cselekményeket kell vizsgálat alá vonni abból a szempontból, hogy azok során a jegyző hatósági jogkörben jár-e el.

Fontos kiemelni, hogy a jegyző eljárásának a célja az elővásárlásra, illetve előhaszonbérletre jogosultak felhívása e joguk gyakorlására, azaz ez az eljárási mozzanat még a szerződés létrejöttének körét érinti. Másik fontos körülmény, hogy a szerződés hatósági jóváhagyását nem a jegyző, hanem a mezőgazdasági igazgatási szerv végzi, amely szerv eljárása a jegyzői szakaszt követően, éppen az iratoknak a jegyző általi megküldésével¹¹ veszi kezdetét. Magával a jegyzői eljárással kapcsolatban a vonatkozó jogszabályok nem tartalmaznak sem az eljárásra, sem annak formalítására nézve további szabályokat, így az esetleges szabálytalanságok kapcsán alkalmazandó jogkövetkezmények sem jelennek meg. A Kúria 2/2018. (IX. 17.) KMK véleményének 1. pontjában megállapította, hogy a jegyzői eljárás lényegében a mezőgazdasági igazgatási szerv eljárását megelőző, előkészítő tevékenységnek minősül, az eljárás törvényi garanciális szabályainak érvényesítése a jegyző eljárási cselekményei vonatkozásában is az adásvételi szerződés jóváhagyására irányuló hatósági eljárás keretében kell hogy megtörténjen, ily módon az eljárás jogszerűsége iránti felelősség megbontatlan marad, azaz a jegyző által elkövetett jogszabálysértések kiküszöbölésére nem a képviselő-testület jogosult, hanem erre a mezőgazdasági igazgatási szerv előtti eljárásban van lehetőség.

A jegyző eljárásbeli szerepe tehát nem hatósági, hanem sokkal inkább az eladó, illetve haszonbérbeadó fél törvényi közlési kötelezettségének teljesítéséhez kapcsolódik, vagyis a jegyző közjogi teljesítési segédként jár el.

A földforgalmi törvényben új jogintézmény a helyi földbizottság, amely a helyi közösség bevonását teszi lehetővé a földszerzési eljárásba. A helyi földbizottság a települési önkormányzat közigazgatási területén földet használó földművesek, mezőgazdasági termelőszervezetek, más természetes és jogi személyek településenkénti helyi gazdálkodói közösségének – a közösség tagjai által megválasztott – képviseleti szerve,¹² amely olyannyira

⁹ Földforgalmi törvény 21. § (1) bekezdés.

¹⁰ Földforgalmi törvény 49. § (1) bekezdés.

¹¹ Földforgalmi törvény 22. § (1) bekezdés b) pontja, illetve 50. § (1) bekezdés b) pontja.

¹² Földforgalmi törvény 68. §.

sajátos eljárási szereplő, hogy habár a törvény részletesen rendelkezik róla, azonban valójában a gyakorlatban nem létezik, azok megalakítására végrehajtási szabályozás hiányában nem került sor. Úgy tűnik, hogy maga a jogalkotó is számolt ezzel a sajátos helyzettel, mert a törvény rendelkezik¹³ arról is, hogy helyi földbizottság hiányában a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara (a továbbiakban: NAK) gyakorolja annak jogait. A NAK feladata tehát, hogy az adásvételi szerződést a köztudomású tények és legjobb ismeretei alapján, a földforgalmi törvényben meghatározott¹⁴ szempontok szerint értékelje, amely alapján a vevő vagy az elővásárlásra jogosult szerzését támogatja vagy nem támogatja. A NAK állásfoglalásának jogkövetkezménye igen erős, ugyanis köteles megtagadni az adásvételi szerződés jóváhagyását, ha a NAK állásfoglalása alapján egyik elővásárlásra jogosulttal és az adásvételi szerződés szerinti vevővel sem támogatja azt.¹⁵

A NAK állásfoglalása ellen jogorvoslatként az eladó, a vevő, illetve a határidőben elfogadó nyilatkozatot tevő elővásárlásra jogosult által kifogás terjeszthető elő a települési önkormányzat képviselő-testületénél.¹⁶ A képviselő-testület megváltoztatja a kifogással érintett állásfoglalást, ha annak kiadására a földforgalmi törvény vonatkozó rendelkezéseinek megsértésével került sor, egyébként a kifogást elutasítja.¹⁷ A képviselő-testület döntése ellen közigazgatási per kezdeményezhető.

A fentiek fényében érdemes vizsgálat alá vonni a NAK eljárási szerepét, különös figyelemmel arra, hogy azt az Alkotmánybíróság 17/2015. (VI. 5.) AB határozatában, valamint a Kúria 2/2017. (X. 2.) KMK véleményében és 2/2018. (IX. 17.) KMK véleményében részleteiben vizsgálta, és elvi éssel értékelte.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a helyi földbizottság jogállására vonatkozó szabályok alapján, illetve a hatósági jogkörre utaló törvényi rendelkezés hiányából az a következtetés vonható le, hogy a törvényhozó a NAK-ot nem közhatalom gyakorlására hatalmazta fel, nem hatósági jogkört biztosított számára.¹⁸ Ezt erősíti meg az a szabály is, amely szerint a NAK más magánjogi érdekelttel nem közvetlenül, hanem a jegyző útján érintkezik. A közhatalmi döntések meghozatalának címzettje kétséget kizáróan a mezőgazdasági igazgatási szerv. A földforgalmi törvény olyan sajátos magánjogi jogosultságot biztosít a NAK-nak, amelyet a föld forgalmában érdekelt, de az egyes adásvételi szerződések tekintetében saját alanyi joggal nem rendelkezők (nem szerződő felek és nem elővásárlási jogosultak) képviselőjében gyakorol. A NAK, illetve az általa képviseltek érdekeltsége magánjogi természetű és közvetett jellegű. A NAK-ot eljárásbeli jogállása alapján annak ellenére közvetett magánjogi érdekeltnek kell tekinteni, hogy a törvény működési szabályokat határozott meg számára. A NAK állásfoglalásának közjogi jogkövetkezményeit – az adásvételi szerződés jóváhagyását, illetve megtagadását – nem maga, hanem a mezőgazdasági igazgatási szerv alkalmazza.¹⁹

¹³ A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról szóló 2013. évi CCXII. törvény (a továbbiakban: Fétv.) 103. §.

¹⁴ Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdés a)–d) pontjai.

¹⁵ Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontja.

¹⁶ Földforgalmi törvény 68. § (5) bekezdés.

¹⁷ Fétv. 103/A. (2) bekezdés.

¹⁸ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat [56].

¹⁹ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat [57].

A települési önkormányzat képviselő-testülete más jogszabályok rendelkezései alapján államigazgatási, illetve önkormányzati igazgatási jogkörben eljáró hatóság. A helyi viszonyokat ismerő képviselő-testületnek a kifogást elbíráló eljárása hatósági eljárás.²⁰ A képviselő-testület döntése befolyásolja a mezőgazdasági igazgatási szerv saját hatósági eljárásban hozandó döntését. Ugyanakkor a képviselő-testület nem a NAK mint közvetett magánjogi érdekelt jogkörét veszi át, nem jogosult a helyi gazdálkodói közösség érdekeit képviselve felülbírálni a NAK állásfoglalásának kiadását a földforgalmi törvény megsértésének észlelését meghaladó körben. A képviselő-testület kifogást elbíráló határozata tehát olyan közbenső érdemi döntés, amely meghatározza a mezőgazdasági igazgatási szerv lehetséges döntését. A helyi önkormányzat képviselő-testületének a NAK állásfoglalása ellen benyújtott kifogást elbíráló határozata – mint közbenső érdemi döntés – ellen bírósági felülvizsgálat vehető igénybe.²¹ Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a képviselő-testület kifogást elbíráló határozata közbenső érdemi döntésként ugyanakkor meghatározza a mezőgazdasági igazgatási szerv saját eljárásban hozott későbbi döntését, amiből az következik, hogy a képviselő-testület döntésével szemben a bírósági felülvizsgálat biztosítása az Alaptörvényből eredő követelmény.²² Ugyanakkor fontos körülmény, amely a NAK sajátos jogállásából ered, hogy a bíróság a felülvizsgálat során a NAK döntését nem, csak a képviselő-testület határozatát helyezheti hatályon kívül, és csak a képviselő-testületet kötelezheti új eljárásra.

Az Alkotmánybíróság elvi élel állapította meg,²³ hogy a NAK-nak a törvény szerinti²⁴ értékelést olyan részletességgel kell elvégeznie, hogy az a mezőgazdasági igazgatási szerv határozatának alapjául szolgálhasson, alkalmas legyen a tényállás tisztázása körében a tények valóságáról és az állásfoglalás okszerűségéről való meggyőződés kialakítására. A mezőgazdasági igazgatási szervre is irányadó a NAK által vizsgált szempontok saját hatáskörben történő vizsgálata.²⁵ Pusztán az a körülmény, hogy a NAK állásfoglalása adott esetben²⁶ köti a mezőgazdasági igazgatási szervet, nem mentesíti az utóbbit a tényállás tisztázásának kötelezettsége alól. A NAK állásfoglalása ténybeli alapjának, okszerűségének, az értékelés törvényességének ezért érdemben elbírálnak kell lennie a hatósági eljárásban.

A Kúria 2/2017. (X. 2.) KMK véleménye vizsgálta a NAK ügyféli jogállását a hatósági eljárásban, valamint a földforgalmi ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata iránt indult perben történő eljárási szerepét (beavatkozó). A Kúria arra az álláspontra helyezkedett, hogy a NAK ügyféli pozícióját egyrészt a helyi földbizottságok ügyféli jogairól szóló 175/2016. (VII. 1.) Korm. rendelet, majd 2017. május 18-tól a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról szóló 2012. évi CXXVI. törvény 13/A. §-a biztosítja, míg a perbelépéséhez szükséges jogalapot a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 20. § (1) bekezdése egyértelműen lehetővé teszi. Perindítási jogosultság azonban a NAK-ot – a 2/2018. (IX. 17.) KMK vélemény²⁷ szerint – csak a képviselő-testületi

²⁰ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat [61].

²¹ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat 2. pont b) alpontja.

²² 17/2015. (VI. 5.) AB határozat [98].

²³ 17/2015. (VI. 5.) AB határozat [75].

²⁴ Földforgalmi törvény 24. § (2) bekezdés.

²⁵ Földforgalmi törvény 28. §.

²⁶ Földforgalmi törvény 27. § (1) bekezdés a) pont aa) alpontja.

²⁷ 2/2018. (IX. 17.) KMK vélemény [3].

döntés nyomán meginduló közigazgatási perben illeti meg, de hatósági jóváhagyás tárgyában hozott döntés elleni bírósági felülvizsgálati eljárásban csak beavatkozóként vagy érdekelteként vehet részt.

A földforgalmi eljárás vizsgált szakasza vonatkozásában szót érdemel annak gyakorlati alkalmazásának tapasztalata, valamint a jogalkotó korrekciós törekvése. Az eredeti törvényhozói célokhoz képest a tapasztalatok azt mutatták, hogy a NAK állásfoglalásával szembeni képviselő-testületi felülbírálati fórum inkább teherként jelent meg az önkormányzatok számára. Nyilvánvaló ugyanis, hogy az önkormányzatok képviselő-testületei választott testületként kevésbé alkalmasak birtokpolitikai vagy agrártechnológiai kérdések, viták eldöntésére. Másrészről a NAK számára csak a már említett perbeli beavatkozás lehetősége biztosítja, hogy az állásfoglalásának helyességét megvédhesse a bíróság előtt. Ez a felismerés vezette a NAK – egyébként országgyűlési képviselői tisztelet is betöltő – elnökét, hogy egyes törvényeknek a mező- és erdőgazdasági földek forgalmával összefüggő módosításáról címmel T/3636. irományszámon törvényjavaslatot terjesszen az Országgyűlés elé, amelyben meg kívánja szüntetni azt az átmeneti helyzetet, amely szerint a NAK csak átmeneti jelleggel látja el a helyi földbizottsági a feladatkört, valamint a NAK állásfoglalásával szembeni képviselő-testületi eljárást megszüntetve a mezőgazdasági igazgatási szerv ügydöntő döntésén keresztül biztosítaná a lehetőséget a NAK állásfoglalásában mint ügyféli nyilatkozatban foglaltak bíróság előtt történő vitathatóságához. Ezen törvényjavaslat országgyűlési tárgyalása jelen kézirat lezárásáig még nem fejeződött be.

A nem pályázati, hanem jogosultsági elven folyó nemzeti és EMGA-alapú támogatási eljárások tekintetében a *sui generis* eljárási rendszer kialakításának indoka az a körülmény volt, hogy a közigazgatási hatósági eljárást szabályozó kódexet 2018. január 1-jei hatállyal felváltották. Az Ákr. a továbbiakban sajnálatosan már nem tudta biztosítani azt a rugalmasságot, amelyet a támogatási eljárásokban azok gyors és hatékony lefolytatása, valamint az ügyek ciklusos és rendkívül magas száma²⁸ indokolna. Erre tekintettel az Országgyűlés a vonatkozó – már korábban is számos eljárásbeli sajátosságot tartalmazó – Támtv.-t²⁹ novellárisan módosította, és a támogatási eljárásokat az Ákr.-ről leválasztva *sui generis* eljárásrendet hozott létre.

A *sui generis* támogatási eljárás szükségessé tette, hogy mindazon fogalmi, alapvető, eljárási jogintézményi elemek, amelyek a közigazgatási eljárási törvényben jelen vannak, megfelelően adaptálva megjelenjenek a Támtv. rendelkezései között³⁰ is. Ennek megfelelően megtaláljuk a Támtv.-ben az iratokra, kérelemre vonatkozó szabályok mellett az eljárás felfüggesztésére, megszüntetésére, az ügyintézési határidőre, a tényállás tisztázására, a döntésre és annak közlésére, a jogorvoslatra vonatkozó részletes szabályokat. Kiemelendő, hogy az Ákr. szabályait még szubszidiárius jelleggel sem lehet alkalmazni a támogatási eljárások során.

A szabályozás a bírósági felülvizsgálat tekintetében megtartotta a közigazgatási bíróság hatáskörét, azaz közigazgatási per indítható a Támtv. szerinti eljárásokban.³¹

²⁸ A területalapú támogatások igényléséhez szükséges egységes kérelem minden évben egyszer, május 15-ig adható be, ugyanakkor az ekkor beadott kérelmek száma meghaladja a 180 ezret.

²⁹ A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény.

³⁰ Támtv. IV. fejezete.

³¹ Támtv. 56. § (6) bekezdése.

A pályázati eljárásban kezelt EMVA- és ETHA-támogatások vonatkozásában a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet tartalmazza az eljárási szabályokat. Ez a szabályozási környezet egységes eljárásrendet biztosít számos uniós forrás³² felhasználásához.

A Bortv. 13/B. §-a sajátos szankciót biztosít az érintett hegyközségi tanács számára, amely legfeljebb öt évre eltilthatja az oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel vagy oltalom alatt álló földrajzi jelzéssel rendelkező borászati terméket hamisító vagy hamis termékjelölést alkalmazó hegyközségi tagot az 1308/2013/EU rendelet 103. cikke szerinti oltalom alatt álló eredetmegjelölés vagy földrajzi jelzés vagy a termékleírásban meghatározott kisebb földrajzi egységek nevének használatától. Ezen eltiltás jogi háttérének alaposabb vizsgálata során megállapíthatjuk, hogy a bortörvény nem hatósági jogkörrel ruházta fel a hegyközségi tanácsot a következő megfontolások okán.

Az oltalom alatt álló eredetmegjelöléssel vagy oltalom alatt álló földrajzi jelzés használatának a feltétele, hogy az adott terméket a termékleírásban foglaltaknak megfelelően állítsák elő. Ennek teljesítése esetén a termelőnek alanyi joga nyílik a megnevezés használatára, azaz szemben más iparjogvédelmi eljárásokkal (például védjegy), nem szükséges a jogosultság biztosításához további szerződés. A jogosulti pozíciót az 1308/2013/EU rendelet a termelői közösségnek adja, amelyet Magyarországon borok esetében a hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény 24. § (1) bekezdésének a) pontja a hegyközségi tanácshoz telepít. Mivel azonban a termelőnek alanyi és nem szerződéses joga van a megnevezés használatára, így annak visszavonásáról sem lehet felmondással rendelkezni. Mindazonáltal ezen jogkör – az iparjogvédelmi jogosultságokhoz hasonlóan – magánjogi természetű. A hegyközségi tanács Bortv. 13/B. §-a szerinti döntésével szemben nem közigazgatási, hanem polgári per kezdeményezhető.

Elmondható ugyanakkor, hogy a szabályozás a hatályos megfogalmazásánál részletesebb kifejtést igényelne, amely tartalmazza az eljárási szabályok mellett azon anyagi jogi szabályokat is, amelyek tényállás formájában határozzák meg a jogkövetkezmennyel járó szabályszegéseket. Szintén a szabályozás hiányossága, hogy kizárólag borok esetében rendelkezik, holott az eredetvédelemben részesülő mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek köre ennél jelentősen tágabb.

1.3. Összegzés

Az agrárjog ön maga is sajátos színtöltja a közigazgatási jognak, amelyen belül a bemutatott sajátos eljárások példátlanok a magyar szabályozásban. Közös jellemzőjükként megállapítható – és a sajátosságuk is erre a tulajdonságra vezethető vissza –, hogy a közigazgatási normák világából a magánjog területe irányába kilógva a határmezsgyén helyezkednek el, amely körülményt elsősorban a szabályozás sajátos célja indokolja. A jogalkotó számára a közigazgatási eljárási keretek nem tudják biztosítani azt a feltételrendszert vagy

³² Az EMVA és az ETHA mellett az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból, a Kohéziós Alapból, az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezésből és a Leginkább Rászoruló Személyeket Támogató Európai Segítségnyújtási Alapból származó források vonatkozásában.

rugalmasságot, amelyet az agrárpolitikai célok egyedisége igényelne, ami egyenes úton vezet a közigazgatási szemlélet szétfeszítéséhez és a sajátos eljárástípus kialakításához. Mindez azonban sem nem öncélú, sem nem ágazati sovinizmusra visszavezethető túlkapás, hanem a hatékony jogalkalmazás által megkövetelt szabályozástechnikai kompromisszum.

A szabályozás hatékonyságát támasztja alá mind a földforgalmi ügyekben, mind pedig a támogatási eljárásokban az a körülmény, hogy éves szinten mindkét esetben több százvezres nagyságrendű ügyet folytatnak le a bemutatott sajátos eljárásban, amely alapjaiban – a tapasztalatok szerint – megfelelő keretet tudott biztosítani a szabályozási célok megvalósításához.

2. A belügyi igazgatás eljárásai³³

2.1. A belügyi igazgatási eljárások szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

Nem tekinthető könnyű feladatnak, ha a „belügyi igazgatás” vagy a „beligazgatás” fogalmának tartalmát meg kívánjuk határozni. Első ránézésre adódna a válasz: belügyi igazgatás mindaz, ami nem tartozik a „külsőügyek” közé. Ily módon azonban lényegében az állam működtetésének szinte valamennyi – legalábbis közigazgatási természetű – aspektusa a belügyek közé tartozna, s ez a fogalmi tisztázást korántsem segítené.

Szerencsésebbnek tűnik tehát, ha megpróbáljuk azt megvizsgálni: *általában véve* mi tartozik egy kormány belügyi igazgatás irányításáért felelős tagjának feladat- és hatáskörei közé. Ebből a szempontból már valamivel könnyebb helyzetben vagyunk, hiszen 1848, vagyis az első felelős magyar *ministerium* megalakulása óta – egy kivétellel – minden magyar kormányban volt Belügyminisztérium.³⁴ Látni kell azonban, hogy a Belügyminisztérium „ügyköre” általában rendkívül szerteágazó, sokrétű volt; történelmünk során számos olyan feladat- és hatáskör tartozott oda, amelyeket ma már semmiképpen sem sorolnánk a belügyi igazgatás körébe.³⁵

Ily módon az nyújthatna fogódzót, ha valamennyi belügyminiszter „reszortlistáját” felsorolnánk a kezdetektől napjainkig, ami viszont nyilvánvalóan túlfeszítené a jelen tanulmány kereteit. Ehelyett – elfogadva és átvéve Tamás András professzor osztályozását – pusztán

³³ Az alfejezet Szilvássy György Péter írása.

³⁴ Lásd: BÖLÖNY József – HUBAI László (2004): *Magyarország kormányai 1848–2004*. (Ötödik, bővített és javított kiadás.) Budapest, Akadémiai. 216–219.

Az egyetlen kivétel a 2006 és 2010 közötti időszak. Ebben az időtartamban a hagyományos belügyminisztériumi feladatok megoszlottak az Igazságügyi és Rendészeti, valamint az Önkormányzati és Területfejlesztési (később, 2008-tól részben az Önkormányzati és részben a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági) Minisztériumok közt. Lásd a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény, valamint az ennek módosításáról szóló 2008. évi XX. törvény rendelkezéseit.

³⁵ Csak egyetlen kiragadott példa. Magyar Zoltán nagy jelentőségű művében jelzi, hogy 1942-ben például a belügyminisztérium alá tartoznak: a hatósági orvosok, az állami egészségvédelmi szolgálat, a kórházak, az állami gyermekvédelem, a társadalombiztosítás és a Nép- és Családvédelmi Alap is. Lásd: MAGYARY 1942, 354–356. Mindez érthető, hiszen ebben a korszakban nincsen elkülönülten működő egészségügyi vagy szociális tárca.

felsoroljuk azokat a területeket, amelyek hagyományosan (bár nem mindig és minden kormány esetében) a belügyi igazgatáshoz tartoztak. Ezek a következők:

- a rendészeti igazgatás és különösen is a rendőrség;
- a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos igazgatási kérdések;
- a választásokkal kapcsolatos igazgatási ügyek;
- az állampolgársági ügyek.³⁶

Figyelemmel ugyanakkor arra, hogy az utóbbi két terület jelenleg más minisztériumok feladat- és hatáskörei között szerepel, ezek vizsgálatát a továbbiakban mellőzzük.

a) A rendészet – a honvédelemhez hasonlóan – a legősibb tevékenységek egyike. Jóllehet alapvetően a modern, polgári államfejlődés kezdeti szakaszaiban vált el egyértelműen a katonai tevékenységektől, gyökerei már az ókorban kimutathatók (például a vásárok, piacok rendfenntartása, a tűz elleni védekezés stb. körében).³⁷ A rendészet kulcsfogalmai – a (köz)rend, belső rend, (köz)biztonság védelme – minden korban az állami szuverenitás kérdéskörének legfőbb elemei közé tartoznak. A rend fenntartására képtelen állam rövid időn belül szétesik, összeomlik; a rend és biztonság megóvása a rendészeti szervek (különösen a rendőrség) alapvető és legfőbb, többnyire alkotmányban is rögzített feladata. Nyilvánvalóan az sem véletlen, hogy a diktatórikus államberendezkedések mindig előtérbe helyezik a rendészeti (és a katonai) erők fejlesztését, létszámának, befolyásának növelését; természetesen, a jogállami keretek mellőzésével, az erőszak és a megfélemlítés eszközeivel, a társadalmi kontroll lehetőségeinek jelentős szűkítésével és a két, alapvetően eltérő célú – ti. a rendészeti és a katonai – szervezet hatásköreinek közelítésével, különbségeik minimalizálásával. Az ilyen történelmi példáktól függetlenül, természetesen, általában véve egyetlen állam sem működhet rendészeti (és katonai) szervezet nélkül.³⁸ A rendészeti és a honvédelmi-katonai tevékenység azonban a jogállamban élesen elkülönül, tekintettel a két szervezet radikálisan eltérő céljaira és módszereire.³⁹ „Összefonódás” általában csak kivételes, a fennálló állami rend elleni legsúlyosabb támadást jelentő időszakok esetében képzelhető el.⁴⁰

A fogalmi keretek közt indokolt utalni arra: a rendészet és a közigazgatás „kéz a kézben járnak”. Eredeti értelemben már a polgári államot megelőző időszakban a *Polizey* fogalom, a „rendőrállam” fogalma a modern közigazgatás első megjelenésével volt egyenértékű

³⁶ TAMÁS András (2005): *Magyar közigazgatási szervezeti jog I.* (Ötödik, bővített kiadás.) Budapest, PPKE. 215–219.

³⁷ Például a görög ephoroszok vagy a római korban az aedilis és a praefectus urbi. Rövid áttekintést lásd: ERNYES Mihály (2002): *A magyar rendőrség története I.* Budapest, BM. XIII–XIV.

³⁸ Ez alól legfeljebb bizonyos törpeállamok jelenthetnek kivételt, de itt is inkább a katonai erő mellőzése fordul elő, mivel bizonyos minimális mértékű bűnelkövetés minden államban jelen van, amire a rendészetnek reagálnia kell.

³⁹ Itt most elegendő csak az emberi élet direkt kioltásának lehetőségére, illetve a katonai műveletek esetleges „járulékos veszteségeire” utalni, amelyekhez hasonló a rendőri fellépés során nem fordulhat elő, vagy ha mégis, az súlyos bűncselekményként bírálható el. Lásd részletesebben: FINSZTER Géza (2018): *Rendészettan.* Budapest, Dialóg Campus. 29–34.

⁴⁰ Például a magyar Alaptörvény alapján, szükségállapot idején felmerülhet a Magyar Honvédség belföldi felhasználása, de csak akkor, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő [50. cikk (1) bekezdés]. A rendőrség, a rendvédelmi szervek pedig – törvényben meghatározott körben – részt vesznek a honvédelmi feladatok megvalósításában.

a kontinentális Európában.⁴¹ Érdekes ugyanakkor, hogy a *polis*, *police* nemzetközileg elterjedt fogalmak (eredetük a görög városállamra utalhat), de hazánkban a 19. századtól visszaszorultak: nálunk a *rend* fogalma került és maradt előtérben.

A rendészet egyik leggyakrabban idézett fogalma Szamel Lajostól ered: „A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”⁴² Ez a fogalom is világosan rámutat arra, hogy a rendészeti tevékenységet három, időben viszonylag jól elkülöníthető intervallumra lehet felosztani.⁴³

A fogalmi elemzés körében az utóbbi időben elkerülhetetlenné vált az utalás egy sajátos fogalompárra: a rendszerváltás óta a régi magyar jogban megszokott *rendészet* mellett a *rendvédelem* fogalma is elterjedt. Az ezzel összefüggő tudományos vita bemutatását jelen keretek közt mellőznünk kell, ám jelezzük, hogy a rendészeti szervezetet és tevékenységet a közigazgatás részének tekintő irányzat a *rendészet* fogalmát helyezi előtérbe, míg a *rendvédelem* fogalmi kereteit használók inkább az érintett szervek militáris jellegét hangsúlyozzák. Nem vitatható ugyanakkor, hogy a magyar jogalkotásban – ideértve az alkotmányt is – a *rendvédelmi szervek* kifejezés vált meghatározóvá.⁴⁴

Felfogásunk szerint tehát a rendészetet a közigazgatás, a végrehajtó hatalom részének tekinthetjük, jóllehet nem vitás, hogy funkcionális értelemben több ponton kapcsolódik az igazságszolgáltatáshoz is (lásd például az előbbi értelemben az *igazgatásrendészeti*, az utóbbi értelemben a *felderítő, vizsgálati és nyomozati* tevékenységet).⁴⁵

Hazánk történelmében már az államalapítás előtti időszakban kimutathatók a rendészeti tevékenység kezdetei, de a stabil, rendészeti feladatokat ellátó tisztségviselők kialakítása a vármegyei szervezet kiépítéséhez, István királyhoz kötődik. A már ekkor igen összetett feladat- és hatásköri rendszer a további évszázadok során jelentősen differenciálódott. Tekintettel tanulmányunk tárgyára, a történeti kérdések további vizsgálatát mellőzzük; jelezzük azonban, hogy a mai magyar rendészeti szervezetrendszer alapjai az 1950-es évekhez köthetők, valamint azt is, hogy a 19. század végétől 1945-ig Magyarországon is

⁴¹ FINSZTER 2018, 41.

⁴² SZAMEL Lajos (1990): *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája. 30.

⁴³ Lásd Finszternél a veszély előtti, a veszély alatti és a veszély elhárítását követő időszakban megjelenő rendészeti feladatellátás jellegzetességeit: FINSZTER 2018, 113–114.

⁴⁴ Lásd például az Alaptörvény 51. cikk (3) bekezdését, 51/A. cikk (3) bekezdését vagy a Ksztv. szóhasználatát. A 2012. évi CXX. törvény viszont „egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek”-ről szól. Az utóbbi időben a rendészet vs. rendvédelem vitának egyre bővülő irodalma kezd kialakulni. Csak utalásszerűen lásd például: PARÁDI József (2002): Rendvédelem kontra rendészet. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 1. évf. 1. sz. 7–12.; CHRISTIÁN László (2011): *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft. 89–98.; PATYI András (2013): A rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai. In LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből*. I. Budapest, Wolters Kluwer. 135–169.; BALLA Zoltán (2017): *A rendészet alapjai és egyes ágazatai*. Budapest, Dialóg Campus. 47.; FINSZTER 2018, 12.

⁴⁵ Finszter Géza megfogalmazásában a rendészeti igazgatás a szándékos és a gondatlan jogsértésekből keletkező veszélyek megelőzésére, megszakítására és elhárítására alkalmas hatósági intézkedéseket magában foglaló – a rendészeti közjog által szabályozott – végrehajtó-rendelkező tevékenység. Lásd: FINSZTER 2018, 39. 1942-ben Magyar Zoltán a rendészet következő feladatait sorolta fel: a közrend fenntartása, s ha kell, helyreállítása; a közbiztonság fenntartása; politikai vagy államrendészet; közigazgatási rendészet; igazságügyi rendészet; rendőri büntetőbíráskodás (kiahágási ügyekben). Lásd: MAGYARY 1942, 564–566.

működött az a sajátos rendészeti szervtípus, amely több európai országban ma is létezik: a *csendőrség*.⁴⁶

b) A helyi önkormányzatok igazgatása mindig érzékeny kérdésnek számított, hiszen a magyar önkormányzatiság évezredes autonómiákat jelentett, különös tekintettel a vármegyei közösségekbe szerveződött nemesség tevékenységére. A központi kormányzat, az uralkodó, a mindenkori belügyminiszter törekvései – a főispánnal karöltve – igen gyakran ellentétben álltak a vármegyei köznemesség és az általuk választott alispán érdekeivel. A történeti elemzést ismét mellőzve, pusztán utalásszerűen jelezzük a következőket:

- A korábbi magyar önkormányzati közigazgatási rendszer, a decentralizált autonómiák szerepét 1950-től a „demokratikus centralizmus” alapelve alapján felépülő tanácsrendszer vette át, ennek kapcsán a belügyminiszternek lényegében nincsen feladata (az irányító szerepet hosszú ideig a Minisztertanács Tanácsi Hivatala látta el).
- 1990-től – a helyi önkormányzati rendszer kiépítésétől – kezdve a belügyminiszter szerepe a törvényességi ellenőrzésben válik jelentőssé (először köztársasági megbízottak, ezt követően közigazgatási hivatalok útján).⁴⁷
- 2010 után a törvényességi ellenőrzés terén, majd az Alaptörvény szerinti, kibővülő törvényességi felügyeletben a belügyminiszternek már nincsen szerepe, ekkortól feladat- és hatásköre már csak bizonyos, a helyi önkormányzatok igazgatási és gazdálkodási kérdéseit érintő jogszabályok előkészítésére, illetve rendeletalkotásra terjed ki.⁴⁸

2.2. A belügyi igazgatási eljárások közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

Kiindulópontként indokolt megvizsgálni, hogy a hatályos Statútumrendelet milyen feladat- és hatásköröket említ a belügyminiszter vonatkozásában. A belügyminiszter jelenleg a miniszterelnök nemzetbiztonságért felelős helyettese, szakpolitikai feladatait pedig nem kevesebb, mint 27 pontban sorolja fel a rendelet. A skála rendkívül széles: számos „hagyományos” feladat (például bűnmegelőzés, határrendészet, rendészet, közbiztonság stb.) mellett az e-közigazgatás, a köziratok kezelésének szakmai irányítása, a kéményseprőipari tevékenység vagy éppen a vízgazdálkodás és vízvédelem is szerepel a listában. A feladat- és hatásköröket a minisztérium irányításával számos más központi államigazgatási szerv valósítja meg.⁴⁹

⁴⁶ A magyarországi rendészettörténet (rendvédelem-történet) tanulmányozásához lásd – többek közt – Ernyes Mihály, Parádi József, Sallai János és Szakály Sándor munkásságát.

⁴⁷ Az Alkotmány (1949. évi XX. törvény) 1990 és 2006 közt e körben kifejezetten nevesítette is a belügyminisztert [35. § (1) bekezdés d) pont].

⁴⁸ Lásd például az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló (már nem hatályos) 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 39. § (2) bekezdését.

⁴⁹ Idetartozik a rendvédelmi szervek túlnyomó többsége (rendőrség, hivatásos katasztrófavédelmi szerv, büntetés-végrehajtási szervezet, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, az Információs Hivatal kivételével), valamint a Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal.

Nyilvánvaló, hogy ilyen jelentős feladattömeg áttekintésére még vázlatosan sincs lehetőségünk. Figyelmünket a továbbiakban olyan közigazgatási természetű tevékenység-típusokra fordítjuk, amelyek a Belügyminisztérium feladatrendszerében megjelennek, de nem tekinthetők „klasszikus” hatósági jogalkalmazásnak.⁵⁰

a) Költségvetési forrásokból nyújtott támogatások

A központi költségvetésről szóló törvény a helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatai támogatásait, valamint a részükre juttatandó költségvetési támogatásokat önálló fejezetként tartalmazza.⁵¹ A támogatások igénylése, módosítása, az arról történő lemondás, a vonatkozó adatszolgáltatás a kincstár útján történik.⁵² Az e tárgykörben folytatott eljárások az Ákr. szerint zajlanak.⁵³

A támogatások folyósítása főszabály szerint ugyancsak a kincstár feladata.⁵⁴ Bizonyos esetekben ugyanakkor a költségvetési törvény eltérő folyósítási szabályokat tartalmazhat.⁵⁵

- A belügyminiszter számára a Statútumrendelet számos, a helyi önkormányzatok gazdálkodásával összefüggő feladat- és hatáskört biztosít, így többek között:
- előkészíti a helyi önkormányzatok tulajdonára és vagyonára, a helyi önkormányzatok adósságrendezésére vonatkozó jogszabályokat;
- összehangolja a helyi önkormányzatok működésével összefüggő tervezés és gazdálkodás kormányzati feladatait, a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörének ellátásához szükséges feltételek vizsgálatát;
- működteti a helyi önkormányzati vagyonkatasztert;
- közreműködik a központi költségvetésnek a helyi önkormányzatok támogatásai fejezetében meghatározott támogatások körének, finanszírozásának és elszámolási rendjének kialakításában, az ezt elősegítő információs rendszer működtetésében, valamint az ilyen támogatások nyújtásában;

⁵⁰ Az eljárástípusok összegyűjtése kapcsán a szerző megköszöni a Belügyminisztérium munkatársai, különösen Dargay Eszter és Harsányi Zsolt segítségét.

⁵¹ Áht. 14. § (3) bekezdés. Lásd a 2019. évre vonatkozóan a költségvetési (2018. évi L.) törvény 1. melléklet IX. fejezetét.

⁵² Áht. 57. § (1) bekezdés.

⁵³ Lásd például: Áht. 57. § (3)–(7) bekezdése, 59–60. §-a.

⁵⁴ Áht. 83. § (1) bekezdése.

⁵⁵ Áht. 83. § (1) A helyi önkormányzatok általános működésének és ágazati feladatai támogatását, a 14. § (3) bekezdés szerinti fejezetből származó – a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott – egyéb költségvetési támogatást, a közfoglalkoztatáshoz nyújtott támogatásnak – a jogszabály alapján előlegként folyósított támogatás kivételével – a közfoglalkoztatási bér és annak közterhei megfizetésére szolgáló részként és az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott helyi önkormányzati költségvetési szerveknek folyósított támogatást a személyi juttatásokat terhelő közterhek, valamint jogszabályban meghatározott egyéb kötelezettségek beszámításával csökkentett összegben (a továbbiakban: nettó finanszírozás), ütemezetten a kincstár folyósítja. Az Egészségbiztosítási Alapból finanszírozott helyi önkormányzati költségvetési szervet terhelő tartozások összege csak az egészségbiztosítási szerv által folyósított támogatásból vonható le.

(2) A 14. § (3) bekezdés szerinti fejezetből származó, az (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó támogatásokat a központi költségvetésről szóló törvényben foglaltak szerint kell folyósítani.

- közreműködik a helyi önkormányzatok és a helyi önkormányzati költségvetési szervek számviteli és az államháztartási mérlegrendszerbe illeszkedő pénzügyi információs rendszerének működtetésében;
- közreműködik az ágazati és térségi fejlesztési programok helyi önkormányzatokat érintő részének kidolgozásában.⁵⁶

Az Áht. szabályainak megfelelően, a költségvetési törvény alapján jelenleg a következő kiegészítő támogatásokról dönthet a belügyminiszter:⁵⁷

- a működési célú támogatások körében: kéményseprő-ipari közszolgáltatás helyi önkormányzat általi ellátása, megyei önkormányzatok rendkívüli támogatása,⁵⁸ nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvíz ideiglenes begyűjtésére kijelölt közérdekű közszolgáltató meg nem térülő költségeinek támogatása, települési önkormányzatok szociális célú tüzelőanyag vásárlásához kapcsolódó támogatása, önkormányzatok rendkívüli támogatása,⁵⁹ kiegyenlítő bérrendezési alap;
- a felhalmozási célú támogatások körében: önkormányzati feladatellátást szolgáló fejlesztések.

A szennyvízbegyűjtéssel kapcsolatos támogatás kivételével valamennyi támogatás pályázati úton igényelhető.⁶⁰ A támogatással kapcsolatos eljárás tekinthető sajátos közigazgatási eljárásnak, azonban – a költségvetési gazdálkodást érintő jellege miatt – „klasszikus” hatósági eljárásként nem fogható fel, részletszabályait az államháztartási gazdálkodásra vonatkozó jogszabályok és egy közjogi szervezetszabályozó eszköz rendezi.⁶¹

⁵⁶ Lásd a Statútumrendelet 45. §-át.

⁵⁷ Lásd részletesen a 2018. évi L. törvény 3. mellékletét.

⁵⁸ Az államháztartásért felelős miniszterrel együttes döntés.

⁵⁹ E támogatásnak két fajtája van. Egyfelől, a települési önkormányzat rendkívüli támogatást kivételes esetben, pályázat útján igényelhet működőképessége megőrzése vagy egyéb, feladatai ellátását veszélyeztető helyzet elhárítása érdekében. Ekkor a támogatásról a belügyminiszter az államháztartásért felelős miniszterrel együttesen dönt. (Hozzávetőleg ez a forma feleltethető meg az önkormányzatok régi [2013 előtti], még nem feladatalapú finanszírozási rendszerében az „ÖNHIKI”, vagyis az önhibájukon kívül hátrányos helyzetben lévő önkormányzatok támogatási formájának.)

Másfelől, ez az előirányzat szolgál a tartósan fizetéseképtelen helyzetbe került helyi önkormányzatok adósságrendezésére irányuló hitelfelvétel visszerthes kamattámogatására és a pénzügyi gondnok díjára is. E körben visszerthes kamattámogatásra vonatkozó igény esetén a miniszter és az önkormányzat a kamattámogatás feltételeit megállapodásban rögzíti. A pénzügyi gondnok díjához pedig költségvetési támogatás vehető igénybe, a díj folyósításáról a miniszter (a kincstár útján) intézkedik. (Lásd később, az adósságrendezési eljárás szabályai közt.)

⁶⁰ Lásd például a rendkívüli támogatásra vonatkozó pályázati kiírást: www.kormany.hu/download/e/f5/51000/p/C3%A1ly%C3%A1zati%20ki%C3%ADr%C3%A1s.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.); és az önkormányzati feladatellátást szolgáló fejlesztések támogatására vonatkozó pályázati kiírást: www.kormany.hu/download/f/ab/51000/%C3%96nkorm%C3%A1nyzati%20fejleszt%C3%A9sek_P%C3%A1ly%C3%A1zati%20ki%C3%ADr%C3%A1s_2018%20%282%29.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)

⁶¹ Áht., Ávr., valamint a 35/2015. (XII. 9.) BM utasítás a központi költségvetés IX. fejezetébe sorolt előirányzatokra vonatkozó kötelezettségvállalás, utalványozás, ellenjegyzés és érvényesítés rendjéről.

b) Helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárása

A helyi önkormányzatok adósságrendezési eljárása nem közigazgatási, hanem polgári nemperes eljárás.⁶² Az eljárás során ugyanakkor adódnak olyan belügyminiszteri feladatok, amelyek – hasonlóan az önkormányzati támogatások odaítéléséhez, illetve részben azok közé tartozóan – sajátos, közigazgatási természetű feladatellátásnak tekinthetők. A vonatkozó törvény szerint az adósságrendezési bizottság által elfogadott egyezségi javaslatot és a reorganizációs program tervezetét a pénzügyi gondnok kamattámogatás igénylése céljából megküldheti a helyi önkormányzatokért felelős miniszternek, aki a kamattámogatásról – az államháztartásért felelős miniszter véleményének kikérésével – 15 napon belül dönt, és döntéséről haladéktalanul írásban értesíti az adósságrendezési bizottságot. Támogató döntés esetén a döntésével egyidejűleg ígérvényt állít ki.⁶³

Ha pedig a hitelezők készítenek egyezségi tervet, kérésükre a pénzügyi gondnok köteles azt a miniszter részére kamattámogatás igénylése céljából megküldeni. Ez esetben az eljárási szabályok megegyeznek.⁶⁴

Ha a helyi önkormányzat az egyezséghez szükséges feltételeket pénzügyi intézménytől felvett (ügynevezett reorganizációs) hitellel teremti meg, a központi költségvetés az esedékes kamattörlesztésre vagy annak egy részére kamatmentes visszatérítendő támogatást nyújthat. A támogatásról ugyancsak a belügyminiszter dönt.⁶⁵

c) Nyilvántartásokból történő adatszolgáltatás

A minisztérium számos hatósági nyilvántartás vezetéséért felel.⁶⁶ A nyilvántartások vezetésének és az azokból történő adatigénylések (ezek megtagadásának) szabályai az Ákr. hatálya alá tartozó eljárások. Más a helyzet azonban akkor, amikor az anyagi jogi jogszabály alapján,⁶⁷ törvényi engedéllyel más állami szervek (például a rendőrség, az ügyészség, a bíróság) fordul adatigénylési kérelemmel a nyilvántartást vezető szervhez. Ez esetben ugyanis az igénylő szerv nem tekinthető ügyfélnek (nem is a rá vonatkozó adatokat igényli), a keletkező jogviszony nem hagyományos hatósági (alá-fölé rendeltségi), hanem mellérendeltségi jellegű lesz. Ily módon ez az eljárás különleges, közigazgatási jellegű eljárásnak tekinthető, a jogviszony alanyai közt az állami szervek együttműködési kötelezettségéből fakadó, sajátos helyzet fennállásával.

d) Közfoglalkoztatás

Sajátos közigazgatási jellegű aktusnak tekinthető az, amikor a miniszter a közfoglalkoztatással összefüggő szociális szervezetekbe ügynevezett *állami képviselőt* jelöl ki. Az állami

⁶² Öatv. 3. § (1) bekezdés.

⁶³ Öatv. 20/A. §.

⁶⁴ Öatv. 22/A. §.

⁶⁵ Öatv. 34. § (1) bekezdés.

⁶⁶ A BM SZMSZ-ének 71. § (1) bekezdés a) pontja nem kevesebb, mint 18 nyilvántartást sorol fel.

⁶⁷ Például a közúti közlekedési nyilvántartásról vagy a személyiadat- és lakcímnnyilvántartásról szóló törvények.

képviselő *véleményét* kötelező kikérni bizonyos haszonkölcsön-szerződések megkötése kapcsán.⁶⁸ Jóllehet kötelező döntéseket nem hozhat, a szerződésekkel összhangban nem álló magatartások kapcsán kezdeményezheti a szerződés felmondását. Tekintettel az állami képviselő sajátos jogállására, megítélésünk szerint nem rendelkezik hatósági jogkörrel (döntési jog híján), ugyanakkor sajátos, az államot képviselő jogállására – mintegy állami *felügyeleti feladat* ellátására – tekintettel kijelölése közigazgatási természetű döntésként fogható fel.

Különleges hatáskör illeti meg a belügyminisztert akkor, amikor bizonyos, a közfoglalkoztatással összefüggő hatósági szerződések megkötése kapcsán a nyújtható támogatásról hoz – lényegében *közbenső* – döntést.⁶⁹ Ennek oka, hogy a támogatás költségvetési forrásból nyújtható. Ez a döntés tekinthető a hatósági szerződés egyik érvényességi elemének – ugyanakkor a miniszteri döntés elkülönül a hatósági szerződés megkötésének folyamatától (magát a szerződést a járási vagy a kormányhivatal köti meg), sőt még a kérelem benyújtását is megelőzi.

A miniszter dönthet úgynevezett közfoglalkoztatási mintaprogramok indításáról, és ezek támogatásáról is. Az eljárási szabályok ilyenkor megegyeznek az előzőekben foglaltakkal, azzal, hogy a program indítására vonatkozó miniszteri döntés lényegében diszkrecionális jellegű, egyetlen feltétele a járási vagy kormányhivatallal való egyeztetés a támogatási arányok mértékében.⁷⁰

e) Információs adatbázisok működtetése

A minisztérium működtet olyan információs rendszereket, amelyek nem tekinthetők hatósági nyilvántartásnak, ugyanakkor kifejezetten a közigazgatás *szolgáltató* tevékenységét helyezik előtérbe.

A helyi közszolgáltatás információs rendszer (IKIR)⁷¹ elemzési, feladatellátás-tervezési és -elemzési, valamint elégedettségmérési modulból áll, szolgáltatásait a települési önkormányzatok, valamint a helyi önkormányzatok és a helyi közszolgáltatások központi szakmai tervezését, koordinációját, a feladatellátás szakmai irányítását és felügyeletét, szabályozását és finanszírozását végző központi államigazgatási szerv regisztrált felhasználói vehetik igénybe (más szervezetek a miniszterrel kötött szerződés alapján). A jogosult szervek vezetői az IKIR-hez való csatlakozást a miniszternél *önkéntes regisztráció* útján kezdeményezhetik.

A Kormányzati Adatközpont (KAK)⁷² felhő-, hosztिंग- és adatmegőrzési szolgáltatást nyújt a felhasználók részére. A szolgáltatások igénybevétele kötelező vagy önkéntes formában is történhet. Az *önként csatlakozó felhasználó* az adatközponti szolgáltatások igénybevételére irányuló szándékát az e célra működtetett elektronikus megoldás igénybevételével benyújtott kérelemben jelenti be a miniszternek, aki a dönt a csatlakozás engedélyezéséről és annak legkorábbi időpontjáról.

⁶⁸ A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 4/A. § (3c) bekezdés.

⁶⁹ A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 7. § (3) bekezdése.

⁷⁰ 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 7/B. § (2) bekezdés.

⁷¹ 73/2018. (IV. 20.) Korm. rendelet a helyi közszolgáltatás információs rendszerről.

⁷² 467/2017. (XII. 28.) Korm. rendelet a Kormányzati Adatközpont működéséről.

Az önkormányzati ASP-rendszer⁷³ több szakrendszerének működését a belügyminiszter ellenőrzi. A rendszerhez interfésszel csak olyan helyi önkormányzat csatlakozhat, amelynek erre a miniszter *engedélyt adott*. Itt egy sajátos jogviszony jön létre eljárási szempontból, hiszen a helyi önkormányzat lényegében az ügyféléhez hasonló jogállásba kerül a kezdeményezés benyújtásakor.

f) Nemzetbiztonsági szolgálatok működésével kapcsolatos panaszok

A rendészeti igazgatásban megszokott, hogy a hivatásos állomány tagjai (például rendőrök, tűzoltók stb.) által alkalmazott intézkedések, kényszerítő eszközök kapcsán az érintett személy panaszt tehet, amelyet a szervezeti törvényekben meghatározott szervek bírálnak el. Nincs ez másként a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok tagjai által végzett fellépéseknél sem. Ez a panasz eljárás ugyanakkor az általános közigazgatási rendtartás szabályai szerint folyik.

A nemzetbiztonsági szolgálatok esetében azonban a vonatkozó törvény további panaszvételi lehetőségeket is említ. Ezek közül kiemelendő az a panasz, amelyet a nemzetbiztonsági ellenőrzés alá eső személy a biztonsági szakvéleménnyel vagy az általa ennek kapcsán kezdeményezett felülvizsgálati eljárással kapcsolatban terjeszt elő.⁷⁴ A panaszt az ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálat főigazgatója útján a miniszternél lehet előterjeszteni. Ha a panaszban foglaltakkal a főigazgató nem ért egyet, azt felterjeszti a miniszternek, aki dönt a panasz tárgyában.

Eddig a pontig az eljárás lényegében teljesen megegyezik egy „klasszikus” Ákr.-es eljárás szabályaival. Ezt követően azonban a miniszteri döntés ellen is megnyílik a panaszbenyújtás joga, és ezt a panaszt már az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága fogja elbírálni. Az eljárás itt tehát kettévál: a törvényhozó hatalom nyilvánvalóan nem közigazgatási, hanem a végrehajtó hatalom feletti („alkotmányjogi”) jogkörében eljárva fogja a panaszt felülbírálni.

A Bizottság panaszt elutasító döntését a közigazgatási bíróság jogosult felülvizsgálni. Ugyanakkor ha a nemzetbiztonsági kockázat megállapítására vonatkozó döntést – eljárási szabálysértés esetén – hatályon kívül helyezi, kizárólag az ellenőrzést végző nemzetbiztonsági szolgálatot kötelezheti új eljárásra. A hatályos törvényszöveg szerint a felülvizsgálat során a bíróság kizárólag a nemzetbiztonsági kockázatot megállapító biztonsági szakvélemény kiadásának alapjául szolgáló *eljárás jogszerűségét* vizsgálja, jogköre *nem terjed ki* a nemzetbiztonsági kockázat megállapításának szakszerűségére.⁷⁵

g) Szervezetirányítás, intézményfenntartás

Inkább a kép teljessége érdekében említhető, hogy – mint minden más tárca – a Belügyminisztérium is irányít bizonyos közigazgatási szerveket, illetve fenntartói jogokat

⁷³ 257/2016. (VIII. 31.) Korm. rendelet az önkormányzati ASP rendszerről.

⁷⁴ Nbtv. 72/D. §.

⁷⁵ Nbtv. 72/D. § (13)–(14) bekezdés.

gyakorol bizonyos közintézetek felett. Az irányítási jog a korábban már felsorolt központi államigazgatási szervekre terjed ki (rendvédelmi szervek és központi hivatal). A fenntartói jogok gyakorlása pedig egy sajátos köznevelési intézménytípus, az úgynevezett *rendészeti szakgimnáziumok* vonatkozásában áll fenn.

Alapvető és értelemszerű különbség ugyanakkor az eddig említett eljárásokhoz képest, hogy az ilyen jogviszonyokban létrejövő döntések kizárólag a közigazgatás tágan vett intézményrendszerében értelmezhető hierarchikus viszonyrendszerben létrejövő döntéseként foghatók fel, azaz az irányító-felügyelő-ellenőrző szerv képes az „alárendelt” intézmény vonatkozásában meghatározó befolyást gyakorolni. Mivel ilyen esetben – az érintett jogalanyok *közötti* jogviszony tekintetében – „kifelé”, a közigazgatáson kívüli jogalany irányába nem születik döntés, az ilyen típusú döntések meghozatalának rendje közvetlenül nem képezi vizsgálatunk tárgyát, és azok a Kp. hatálya alá sem tartoznak.⁷⁶

Említést érdemel még egy igen különleges, a felsőoktatással kapcsolatos feladat ellátása is. Magyarország egyetlen, rendészeti tisztképzést is folytató felsőoktatási intézménye, a Nemzeti Közszerológati Egyetem fenntartói jogait – a 2018. nyári átalakítást követően – már csak egy miniszter⁷⁷ gyakorolja. Az egyetem mellett ugyanakkor – a fenntartó miniszter vezetésével – a fenntartó egyes döntéseinek megalapozását és szakmai támogatását elősegítő Tanácsadó Testület működik, amelyben részt vesz a rendszertért felelős miniszter is.⁷⁸ A Testület olyan sajátos jogállású szerv, amely megítélésünk szerint – dogmatikai értelemben – rokonítható a Ksztv. 30. §-a által meghatározott, a Kormány által létrehozott javaslattevő, véleményező, tanácsadó tevékenységet végző testületekhez. Jelentős különbség ugyanakkor, hogy a Tanácsadó Testületet az Országgyűlés hozta létre. A Testület működési, eljárási szabályainak alapjait az NKEtv. végrehajtási rendelete fekteti le, a részletsabályokat pedig a Testület által elfogadott ügyrend határozza meg.⁷⁹

2.3. Összegzés

A belügyi igazgatás rendkívül szerteágazó területei közt igen nehéz közös megállapítások megfogalmazása. A két „klasszikus” terület, a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos, valamint a rendészet irányításával összefüggő feladat- és hatáskörtömeg egymással nehezen

⁷⁶ A Kp. alapján – törvény eltérő rendelkezése hiányában – nincs helye közigazgatási jogvitának az egymással irányítási vagy vezetési jogviszonyban álló felek között [4. § (4) bekezdés c) pont]. Egyébként is igen sajátos helyzetet teremtené, ha egy „alárendelt”, de végső soron kormányzati irányítás alá tartozó közigazgatási szerv vagy intézmény pert indítana a „főlérendelt”, ugyancsak kormányzati irányítás alá tartozó szerv ellen. (Hasonló elvi alapokon nyugszik, hogy az I. fokon eljáró közigazgatási szerv nem indíthat pert a döntését II. fokon, fellebbezés nyomán például megváltoztató közigazgatási szerv ellen. Ezzel a közigazgatási jogi jogviszony állami „oldaláról” az ügyfél „oldalára” kerülne át, mintegy átvénné az ügyfél pozícióját.)

⁷⁷ Az NKE tv. 4. §-a szerint az Egyetem fenntartói jogait a közigazgatás-fejlesztésért felelős miniszter gyakorolja. A kézirat lezárásakor a Miniszterelnökséget vezető miniszter tölti be ezt a funkciót [Statútumrendelet 14. § (1) bekezdés 11. pont].

⁷⁸ NKE tv. 9/B. § (1) bekezdés.

⁷⁹ Lásd a Nemzeti Közszerológati Egyetemről, valamint a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról 363/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet 2. §-át. Az ügyrend elfogadására a kézirat lezárásáig még nem került sor.

lenne összehasonlítható, hiszen az előbbi esetben a hierarchia hiánya, míg a másodikban éppen a rendkívül szigorú hierarchia jellemzi az ide vonatkozó közigazgatási tevékenységeket.

Általánosságban megállapítható az is, hogy az önkormányzatok vonatkozásában lényegében nincsen minisztériumi hatósági tevékenység; nem is lehet, hiszen a decentralizált és autonóm jogállású önkormányzati szervek esetében kizárt államigazgatási szervek részéről bármilyen irányítási jogviszony létrejötte. Ugyanakkor látható az is, hogy a „központi államhatalom”, közelebből a kormányzat mégis komoly befolyást tud gyakorolni az önkormányzati szférára, hiszen – a törvényességi felügyelet mellett – számos költségvetési forrásból eredő támogatás odaítélése a belügyminiszter hatáskörébe tartozik. Ez nyilvánvalóan jelentős pozíciót biztosít a Kormány részére.

Tekintettel a hatósági hatáskör hiányára, a pályázati úton nyújtott támogatások kapcsán – megítélésünk szerint – közigazgatási bírósági eljárásnak nincs helye. Ez ugyan önmagában az Áht. 48. § (1) bekezdése alapján nem lenne kizárt, azonban a releváns jogszabályok kizárólag támogatói okirat vagy támogatási szerződés alkalmazását rendelik. Mindez természetesen nem zárja ki az ezekkel összefüggő polgári jogviták kezdeményezését.

De lege ferenda javaslatok körében két megjegyzést kívánunk tenni.

a) Kutatásuk során több olyan hatályos miniszteri rendeletet találtunk, amelyek hosszú ideje lejárt pályázati benyújtási határidőket tartalmaztak. Ezek felülvizsgálata és deregulációja javasolható.⁸⁰

b) Az Alkotmánybíróság egyik legutóbbi határozatában⁸¹ vizsgálta a nemzetbiztonsági törvény bizonyos rendelkezéseit. Témánk szempontjából megállapította, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok által elkészített biztonsági szakvéleményben foglaltakat az ellenőrzött személy *érdemben* bíróság előtt nem támadhatja meg, hiszen a bíróság a törvény alapján csak eljárási kérdések vizsgálatára jogosult. Az Alkotmánybíróság külön is felhívta arra a figyelmet, hogy nemzetbiztonsági ellenőrzés alá nem kizárólag kormányzati vezetők tartoznak (hanem például ügyészek, bírák stb. is). Összességében tehát a testület az Nbtv. 72/D. § (13)–(14) bekezdését a hatékony jogorvoslathoz való joggal ellentétesnek találta és 2019. március 31-ei hatállyal – megsemmisítette. Az Országgyűlésnek tehát viszonylag rövid időn belül ki kell alakítania egy olyan új szabályozást, amely – véleményünk szerint – a bíróság számára *érdemi, azaz tartalmi* felülvizsgálati lehetőséget biztosít a jogorvoslati eljárás során. E körben nyilvánvaló, hogy a bíróság számára számos különleges személyes, illetőleg minősített adat megismerése válhat lehetővé, ily módon garanciális jelentőséget tulajdonítunk azon törvényi szabály fenntartásának, amely szerint az ilyen eljárást folytató bíró vonatkozásában is el kell végezni a nemzetbiztonsági ellenőrzést.⁸²

⁸⁰ Például 60/2011. (XII. 23.) BM rendelet a helyi önkormányzatok rövid lejáratú hiteltörlesztési támogatásáról; 4/2012. (III. 1.) BM rendelet az önkormányzati feladatellátást szolgáló fejlesztésekhez kapcsolódó támogatások igénybevételeének részletes szabályairól; 6/2012. (III. 1.) BM rendelet az önkormányzatok és társulásaik európai uniós fejlesztési pályázatai saját forrás kiegészítése 2012. évi támogatásának rendjéről; 6/2014. (I. 31.) BM rendelet a helyi önkormányzatok és társulásaik európai uniós fejlesztési pályázatai saját forrás kiegészítéséhez nyújtható támogatásról; 28/2014. (IV. 1.) BM rendelet a közbiztonság növelését szolgáló önkormányzati fejlesztések támogatásáról.

⁸¹ 19/2018. (XI. 12.) AB határozat.

⁸² Nbtv. 72/D. § (12) bekezdés.

3. Az emberierőforrás-igazgatás eljárásai

3.1. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma eljárásainak szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei⁸³

Az emberierőforrás-igazgatás mint gyűjtőfogalom az állami feladat- és szervezetrendszer egyik legnagyobb és legátfogóbb területe, amely 2010-ben a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program keretében végrehajtott állam(-újra)szervezési eljárások eredményeként jött létre. Jelen szakcikk terjedelmét meghaladja az „emberierőforrás-igazgatás” mint gyűjtőnév létrehozására irányuló folyamat részletes bemutatása. A 2010-ben felálló kormányzati struktúra az állami eljárások, feladatok és folyamatok hatékonyabbá tétele érdekében olyan ágazatokat tömörített egy minisztérium felügyelete alá, amelyek korábban önálló minisztériumi felügylettel és irányítással rendelkeztek (például sport, oktatás). Az emberi erőforrás igazgatási feladatok és eljárások felügyelete az *Emberi Erőforrások Minisztériuma* (továbbiakban: Minisztérium) és a háttérintézményei feladatkörébe tartoznak.

A Minisztérium önálló jogi személyiséggel rendelkező központi államigazgatási szerv, amely – gazdálkodását tekintve – gazdasági szervezettel rendelkező központi költségvetési szerv.

A Minisztérium az emberi erőforrások miniszterének munkaszerveként a Kormány irányítása alatt álló különös hatáskörű államigazgatási szerv. Szervezeti és működési szabályzatát a miniszter adja ki.

A Minisztérium vezetője a miniszter, akit az Alaptörvény 16. cikk (7) bekezdése értelmében a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevez ki. A munkáltatói jogokat a miniszterelnök gyakorolja.

A központi államigazgatási szerv illetékessége országos, önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv.

A költségvetési szerv jogszabályokban meghatározott közfeladata:

A Minisztérium mint a Kormány

- egészségügyért;
- egészségbiztosításért;
- oktatásért;
- kormányzati tudománypolitikáért;
- kultúráért;
- sportpolitikáért;
- szociális és nyugdíjpolitikáért;
- családpolitikáért;
- kábítószer-megelőzésért és kábítószerügyi koordinációs feladatokért;
- gyermek- és ifjúságvédelemért;
- gyermek- és ifjúságpolitikáért;
- társadalmi esélyegyenlőség előmozdításáért;
- társadalmi felzárkózásért;

⁸³ Az alfejezet Bándi Imre és Szilvássy György Péter írása.

- társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért;
- egyházakkal való kapcsolattartás koordinációjáért;
- nemzetiségpolitikáért;
- romák társadalmi integrációjáért

felelős tagjának munkaszerve, a miniszter feladat- és hatáskörének ellátásához szükséges hivatali feladatokat látja el.

A Minisztérium által „kezelt” igazgatási területek összefoglaló elnevezése általában a *humán (köz)szolgáltatások* nyújtása. Ennek kapcsán természetesen a minisztériumi irányításnak hosszú előzményei vannak, ám – érdekes módon – ezek jó része nem nyúlik vissza 1848-ig, az első felelős magyar *ministerium* megalakulásáig (az oktatásügyet kivéve).⁸⁴ A humánigazgatási területek jó része ugyanis hosszú ideig alapvetően a belügyi igazgatáshoz tartozott, önálló „népjóléti”, egészségügyi vagy szociális tárcák nagyrészt csak az 1949-ben kezdődött népköztársasági időszakban jelentek meg (nyilvánvalóan nem függetlenül az úgynevezett *második generációs alapjogok* jelentőségének túlhangsúlyozásától). Ebből a szempontból viszont az oktatás- és ifjúságügy mindvégig önálló minisztérium irányítása alatt maradt.⁸⁵

A közszolgáltatások nyújtásának alapvető formája nem a hatósági ügyintézés, hanem a *közüntézeti forma*. Magyary Zoltán a közüntézeteknek a közigazgatás szerveitől eltérő jellegzetességeit 1942-ben az alábbiakban fogalmazta meg:

- a fizikai dolgozók mellett igen nagy a dologi eszközök (például tanterem, könyvtár, jelentős értékű gyűjtemények, kórtermek, laboratóriumok stb.) jelentősége;
- jóléti és gazdasági egységei (intézetei, üzei) csak a közigazgatásnak vannak, a másik két hatalmi ágánál ezek nem jelennek meg;
- az államhatalom gyakorlása csak a közigazgatási szervek lehetősége, jóléti, kulturális, gazdasági tevékenységet azonban „magánosok és magánjogi társaságok” is végezhetnek;
- a közüntézet az úgynevezett „passzív alakulatok” közé tartozik, azaz létesítésükhöz vagy megszüntetésükhöz nélkülözhetetlen az alapító akarata, az állam jóváhagyása, és többnyire állami felügyelet is fennáll felettük.⁸⁶

Magyary ugyanakkor leszögezte, hogy a közüntézetek jó része a közigazgatás szervezetéhez tartozik, s azt is említi, hogy legnagyobb részük az akkori belügyminisztérium alá tartozott (főként a szociális ágazatban).⁸⁷

⁸⁴ Az első kormányból Eötvös József említhető meg, aki – egyebek közt – az oktatásügyért felelt.

⁸⁵ Lásd például: MAGYARY 1942, 362–364. Az ifjúsági és sportügyek egyébként 1998 után néhány évig önálló minisztériumhoz tartoztak.

⁸⁶ MAGYARY 1942, 215–218.

⁸⁷ Például az állami gyermekmenhelyek, a hadiárvaintézetek, a közegészségügyi intézet, a társadalomegészségügyi intézet és múzeum, az egészségvédő intézetek, a kisdudóvodák, a kórházak, az elme- és ideggyógyintézetek vagy a községi közigazgatási tanfolyamok. Lásd: MAGYARY 1942, 219.

Ma is megállapítható, hogy a közintézetek igen magas számban, széles tevékenységi körrel működnek.⁸⁸ A közszolgálati személyzet csoportjai közül a közintézetekben általában *közalkalmazottak* dolgoznak.

Az óriási feladattömeg körében ugyanakkor megkülönböztethető néhány ágazat és feladatkör, amelyek a humánigazgatás körében „klasszikusan” a *közigazgatási jog* szabályozási terrénumához köthetők. Idetartozik például:

- az egészségügy körében különösen a közegészségügy-járványügy, a gyógyító-megelőző ellátás biztosítása, a gyógyszerellátás és gyógyszerrendelés, a gyógyfürdők, a képzés és továbbképzés, a műszer- és gyógyászatisegédeszköz-ellátás, az egészségügyi szakértői feladatok vagy éppen a katonai, rendészeti (katasztrófavédelmi) egészségügyi tevékenységek;⁸⁹
- a szociális igazgatás körében a társadalmi munkamegosztásban még vagy már részt nem vevők vagy abból kiszorultak, valamint a leginkább hátrányos helyzetben lévők állami támogatása (szociális ellátások, társadalombiztosítás);⁹⁰
- a kulturális igazgatás körében különösen a műemlékvédelem, az egyházügyi köz-igazgatás, a köznevelés és felsőoktatás, a tudományos ügyek igazgatása, a közművelődés és a közgyűjtemények igazgatása, a kulturális értékek védelme és a művészeti igazgatás, a film-, sajtó- és médiaigazgatás, az ifjúságvédelem, a testnevelés és a sport igazgatása, a nemzetközi kulturális kapcsolatok igazgatása.⁹¹

Ma ugyanakkor bizonyos feladat- és hatáskörök nem az Emberi Erőforrások Minisztériumának portfóliójához tartoznak (például a film-, sajtó- és médiaigazgatás alapvetően egy önálló szabályozó szerv, míg a tudományos ügyek igazgatásának kérdései egy másik minisztérium által gondozott területek közé tartoznak).

Szervezeti szempontból említést érdemel az is, hogy a vizsgált igazgatási területeken nem ritka a köztisztviselési szervezeti forma sem (például a tudomány, a művészet és a sport területén), de több esetben a finanszírozási rendszerekkel összefüggésben megjelennek még a közalapítványok is.

3.2. Az emberi erőforrások miniszterének feladat- és hatáskörébe tartozó sajátos (köz)igazgatási eljárások⁹²

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban az alfejezet vonatkozásában: Statútumrendelet) szerint az emberi erőforrások miniszterének feladat- és hatásköréhez igen széles körű ágazati portfólió tartozik.

⁸⁸ Így például egészségügyi, szociális, oktatási, közművelődési, közgyűjteményi, tudományos és művészeti közintézeteket szokás említeni.

⁸⁹ NAGY Marianna (2011): Egészségügyi igazgatás. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest, Osiris. 198–199.

⁹⁰ FAZEKAS Marianna (2011): A szociális igazgatás. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest, Osiris. 220.

⁹¹ BERÉNYI Sándor (2011): A kulturális közigazgatás általános kérdései. A közművelődési, a közgyűjteményi és a sportigazgatás. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest, Osiris. 255–259.

⁹² Az alfejezet Boros Anita írása.

A miniszter a családpolitikáért való felelőssége keretében előkészíti a családok támogatásával, a család- és népesedéspolitikai eszközök kialakításával és működtetésével, a gyermeket vállaló és nevelő szülők támogatásával, a munka és a család összeegyeztetésének és összekapcsolásának biztosításával, valamint a nemzedékek közötti együttműködés erősítésével összefüggő jogszabályokat.⁹³ A *családtámogatási rendszer* működtetésének alapjait a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) határozza meg. Ennek a rendszernek a működtetésében nem csak az emberi erőforrások miniszterének felügyelete alá tartozó szervezetek vesznek részt, ugyanakkor társadalmi jelentőségére figyelemmel itt szólnunk róla. Az említett törvényben jelzett támogatásokat hatósági határozat alapján folyósítják, ugyanakkor számos olyan *nyilvántartási feladat* is megjelenik e hatósági eljárások tekintetében, amelyek nem minősülnek hatósági jellegűnek, tekintettel arra, hogy a nyilvántartásba történő bejegyzés vagy onnan való törlés nem befolyásolja a jogszerzés tényét és az ahhoz kapcsolódó további részjogosítványokat. A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet például akként rendelkezik, hogy a jogalap nélkül felvett ellátásokról a hatóság nyilvántartást vezet, amely nyilvántartás tartalmazza a visszafizetésre kötelezett személy törvényben meghatározott, a hatóság által az ügyfél azonosítása céljából kezelhető személyes adatait, a jogalap nélkül igénybe vett ellátás összegét, időtartamát, okát, a visszafizetésre kötelező jogerős határozat keltét, illetve a visszafizetés rendezésének módját.⁹⁴

Másfelől e támogatások igénybevételéhez számos esetben szükség van bizonyos *adatszolgáltatási kötelezettségek* normatív előírására. Az ilyen természetű adatszolgáltatási tevékenységek alapvetően nem hatósági jellegűek.

Ilyen adatszolgáltatási kötelezettséget ír elő a Cst. is: a köznevelési intézményben tanulmányokat folytatók tanulói jogviszonyának létesítéséről, fennállásáról és megszűnéséről a Kormány által az oktatásért felelős miniszter köznevelési feladatkörébe tartozó egyes feladatainak ellátására kijelölt szerv az egységes szociális nyilvántartással kapcsolatos adatfeldolgozási feladatokat ellátó szerven, szervezeten keresztül adatot szolgáltat a családtámogatási ügyben eljáró hatóság részére. Az adatok átadásának módjáról ilyenkor sajátos jelleggel az oktatásért felelős miniszter köznevelési feladatkörébe tartozó egyes feladatainak ellátására kijelölt szerv és a központi családtámogatási szerv *megállapodást köt*.⁹⁵

Szintén az adatszolgáltatás és a nyilvántartás-vezetés területére tartozik a törvény arra vonatkozó rendelkezése, amely szerint az igényelbíráló szerv – ideértve a családtámogatási ügyben eljáró hatóság vezetőjét is a méltányossági jogkörének gyakorlása során –, valamint a központi családtámogatási szerv természetes személyről adatokat a családtámogatási ellátások megállapítása, folyósítása és ellenőrzése céljából – TAJ-számon – tart nyilván a törvényben meghatározott célra és az ott megjelölt személyes adatok tekintetében.⁹⁶ Ennek megfelelően a nyilvántartás tartalmazza a jogosult, az ellátásra jogosító gyermek, továbbá az ellátásra jogosító gyermek tartós betegségére, súlyos fogyatékosságára vonatkozó adatot. Ez utóbbi tekintetében a Cst. kimondja, hogy kizárólag e pont szerinti adatkör tekintetében minősül a nyilvántartás *közhiteles hatósági nyilvántartásnak*. A Cst. felhatalmazása alapján nyilvántartást vezető szervek a nyilvántartásban szereplő adatokat személyazonosító adatok

⁹³ Lásd a Statútumrendelet 93. § (1) bekezdését.

⁹⁴ Lásd a hivatkozott szakasz 26. § (1) bekezdését.

⁹⁵ Lásd a Cst. 36/A. § (1) bekezdését.

⁹⁶ Lásd a hivatkozott törvény 45. § (1)–(2) bekezdését.

nélkül statisztikai célra felhasználhatják, illetve azokból statisztikai célra adatot is szolgáltathatnak.⁹⁷ Az adatszolgáltatás egy másik vetülete, hogy a családtámogatási igazgatási eljárás során az igényelbíró szerv a Cst.-ben meghatározott körben adatot kérhet az Egészségbiztosítási Alap kezeléséért felelős szervtől, illetve az egészségbiztosítási szervtől, továbbá a polgárok személyi adatait és lakcímét nyilvántartó szervtől a családtámogatási ellátásra való jogosultság elbírálása, illetve a jogosultság fennállásának ellenőrzése céljából. A központi családtámogatási szerv megkeresésére az Egészségbiztosítási Alap kezeléséért felelős szerv, továbbá az egészségbiztosítási szerv ilyenkor például a családtámogatási ellátásra való jogosultság fennállásának ellenőrzése céljából TAJ-számon *csoportos adatszolgáltatást* teljesít nyilvántartásából az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaiban részesülő személyekről.⁹⁸

A Statútumrendelet szerint⁹⁹ a miniszter *az egészségbiztosításért való felelőssége* keretében előkészíti a Statútumrendeletben meghatározott jogszabályokat. A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény egy érdekes szerződéstípus intézményesít.¹⁰⁰ Az említett törvényben foglalt egészségügyi szolgáltatások az egészségbiztosítóval az adott szolgáltatásra finanszírozási szerződéssel rendelkező egészségügyi szolgáltatónál vehetők igénybe. A törvény azt is meghatározza, hogy mit kell meghatározni az egészségügyi szolgáltatóval kötött finanszírozási szerződésben,¹⁰¹ illetve milyen okiratok képezik a szerződés mellékletét (például az egészségügyi szolgáltatás nyújtására jogosító működési engedély). Az egészségügyi szolgáltatás nyújtására kötött *szerződés teljesítését* az egészségbiztosító *ellenőrzi*.¹⁰² Az ellenőrzés magában foglalhatja a szolgáltatásokhoz szükséges személyi és tárgyi feltételek vizsgálatát, a helyszíni ellenőrzést, a biztosított ellátására vonatkozó dokumentumokba és az elszámolás alapjául szolgáló nyilvántartásokba való betekintést, külön jogszabályban foglaltak szerint a biztosított vizsgálatát, a biztosított ellátása orvosszakmai indoklásának felülvizsgálatát. Az egészségbiztosító az ellenőrzés megállapításairól és javaslatairól tájékoztatja a szolgáltatót és a közszolgáltatásért felelős szervet, továbbá az egészségügyi szolgáltató fenntartóját, ha az nem a közszolgáltatásért felelős szerv. Amennyiben megállapítják, hogy a kiszolgáltató, forgalmazó vagy az ellátást nyújtó a támogatás elszámolására vonatkozó szabályokat megszegte, valamint beszerzéssel és készlettel nem igazolta az elszámolt mennyiséget, az így elszámolt támogatásnak a fizetési kötelezettség megállapításakor érvényes jegybanki alapkamat kétszeresével növelt összegét visszatéríti a fizetési felszólításban megjelölt határidőn belül.¹⁰³

Az egészségügyi szolgáltatóval kötött finanszírozási szerződés jogi természetét tekintve nem közigazgatási szerződés, ugyanis az egészségbiztosító és a szolgáltató által kötött finanszírozási szerződés *polgári jogi jogviszonyt* hoz létre, amelynek egyes elemeit és a teljesítés ellenőrzését jogszabály írja elő – állapította meg a Debreceni Ítélőtábla.¹⁰⁴

⁹⁷ Lásd a hivatkozott törvény 47. § (1) bekezdését.

⁹⁸ Lásd a hivatkozott törvény 48. § (1)–(2) bekezdését.

⁹⁹ Lásd a Statútumrendelet 94. § (1) bekezdését.

¹⁰⁰ Lásd ehhez a 4/2016. (III. 1.) AB határozatot.

¹⁰¹ Lásd ehhez a hivatkozott törvény 31. § (1) bekezdését.

¹⁰² Lásd a hivatkozott törvény 36. §-át.

¹⁰³ Lásd a hivatkozott törvény 38. §-át.

¹⁰⁴ Lásd a Pf.I.20.652/2012/4. számú ítéletet.

Szintén az egészségbiztosítás területén megjelenő sajátos eljárási szabályokat intézményesít a keresőképtelenség és keresőképeség orvosi elbírálásáról és annak ellenőrzéséről szóló 102/1995. (VIII. 25.) Korm. rendelet is. Az ilyen eljárások célja, hogy a betegszabadság, illetőleg táppénz igénybevételéhez megállapítsa és igazolja, hogy a munkavállaló (biztosított) a munkáját betegsége vagy beteg gyermeke ápolása miatt nem tudja ellátni.¹⁰⁵

A keresőképtelenség és keresőképeség elbírálására a háziorvos, házi gyermekorvos, a járóbeteg-szakellátás orvosa, az ideggondozó, bőr- és nemibeteg-gondozó, tüdőgondozó, valamint az onkológiai gondozó szakorvosa, a fővárosi és megyei kormányhivatal egészségbiztosítási pénztári feladatkörében eljáró megyeszékhely szerinti járási hivatala, illetve a járási hivatallal felülvéleményező tevékenységre szerződött főorvos jogosult. A keresőképeség megítélése során a mindenkor érvényes *szakmai irányelvek szerint* kell eljárni.

A járási hivatal a keresőképtelenség és a keresőképeség elbírálását szakértő főorvos, valamint felülvéleményező főorvos útján ellenőrzi. A szakértő főorvos az ellenőrzés keretében ilyenkor jogosult például a beteg vizsgálatára, a kezelőorvos jelenlétében a beteg tartózkodási helyén is, továbbá jogosult a betegdokumentációba történő betekintésre, szükség szerint a beteg szakorvosi vizsgálatra utalására, a keresőképtelenség, illetve a keresőképeség tényének megállapítására és a vizsgálatai, a munkáltató megkeresésére a betegdokumentációból fellelhető adatok vagy indokolt esetben a keresőképtelen biztosított vizsgálata alapján dönt a biztosított keresőképtelenségéről vagy keresőképeségéről, döntést követően arról a munkáltatót és a munkavállalót írásban értesíti, továbbá döntését bejegyzi a keresőképtelenséget elbíráló orvos által vezetett *Orvosi Napló a keresőképtelen biztosítottakról* című Naplóba (a továbbiakban: Napló). A döntés ellen ilyenkor sajátos jogorvoslati lehetőség nyílik: a foglalkoztatott és a foglalkoztató a közléstől számított nyolc napon belül ugyanis a fővárosi és megyei kormányhivatal orvosszakértői feladatkörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatalánál orvosi felülvizsgálatot kezdeményezhet.¹⁰⁶ A kérdésben ilyenkor egy felülvéleményező orvos dönt. Sőt a rendelet a véleményeltérés esetén alkalmazandó eljárási szabályokat is bemutatja, és előírja, hogy ha a keresőképtelenséget elbíráló orvos, illetve a felülvéleményező főorvos vagy a szakértő főorvos a keresőképtelenséget illetően nem ért egyet, a vita eldöntése érdekében a fővárosi és megyei kormányhivatal orvosszakértői feladatkörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatalhoz fordul, amely egy orvosszakértői *főorvosi bizottságot* (a továbbiakban: FOB) működtet. A FOB tagja az orvosszakértői szerv két orvosszakértője, akik közül az elnök a beteg fődiagnózisa szerint illetékes szakorvos. A FOB a döntését a rendelkezésére álló orvosi dokumentáció alapján hozza meg. Szükség esetén a beteget vizsgálatra berendelheti, a fekvőbeteget az ápolás helyén megvizsgálhatja,¹⁰⁷ majd a beteg keresőképtelenségéről hozott döntését a vizsgálat lezárásával egyidejűleg írásban közli. Az egészségbiztosítási törvény emellett azt is lehetővé teszi, hogy a biztosított keresőképesé nyilvánítása miatt panasszal forduljon az orvosszakértői szervhez.¹⁰⁸ Az Alkotmánybíróság – a 622/B/2002. AB határozatában – éppen ennek a szakasznak a megsemmisítésére irányuló indítvánnyal foglalkozott, és megállapította, hogy „[a]z Alkotmánybíróság megítélése szerint az Ebtv. 77. § (1) bekezdése nem sérti az Alkotmány 57. § (5) bekezdésébe foglalt jogorvoslati jogot, hiszen az nem a jogorvoslat

¹⁰⁵ Lásd a hivatkozott rendelet 1. § (1) bekezdését.

¹⁰⁶ Lásd a hivatkozott Korm. rendelet 7. §-át.

¹⁰⁷ Lásd a hivatkozott rendelet 8–9. §-át.

¹⁰⁸ Lásd a törvény 77. § (1) bekezdését.

kizárásáról, hanem épp ellenkezőleg: a jogorvoslat biztosításáról rendelkezik. Mint ahogy fentebb bemutatásra került, a háziorvos, házi gyermekorvos stb., majd az ellenőrző főorvos, végül az OEP Országos Orvosszakértői Intézetének illetékes főorvosi bizottsága (FOB) dönt a keresőképesse nyilvánításról, tehát az Ebtv. 77. § (1) bekezdése egy jogorvoslati eljárás (»a biztosított panasszal fordulhat a külön jogszabályba foglalt orvosi bizottsághoz«) zárásaként rendelkezik úgy, hogy a bizottság döntése ellen nincs helye további jogorvoslatnak. Az Alkotmánybíróság már több döntésben rámutatott, hogy »az Alkotmány 57. § (5) bekezdése által garantált jogorvoslathoz való jog lényege, hogy 'a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát'. A jogorvoslati jog alapvető sajátossága az érdemi határozatok felett más szerv vagy ugyanazon szervben belül magasabb fórum döntési jogkörének biztosítása« [5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31; lásd legutóbb a 20/2005. (V. 26.) AB határozatot, ABK 2005. május, 269, 273.]”

Az emberi erőforrások miniszterének hatáskörébe tartozik a Statútumrendelet értelmében az *egészségügyért való felelőssége* keretében – több ágazati jogszabály előkészítésén túl – számos egyéb egészségügyi ágazatot érintő közigazgatási feladat és ahhoz kötődő sajátos közigazgatási eljárás is. Ennek keretében irányítja, összehangolja és szervezi az egészségügyi ellátás országos rendszerét, gondoskodik a mentéssel, a betegszállítással, a vérellátással és a transzplantációval kapcsolatos feladatok megvalósítása feltételrendszerének biztosításáról, felel az egészségfejlesztési és betegségmegelőzési feladatokért, ellátja a hatáskörébe tartozó minőségvédelmi, minőség szabályozási és hatósági minőség-ellenőrzési feladatokat, ellátja az orvos- és egészségtudományi képzéssel kapcsolatos állami feladatokat, és felel az egészségügyi dolgozók működésével és képzésével kapcsolatos feladatokért, valamint a szakképzés általános keretei között szervezi az egészségügyi szakképzési feladatok végrehajtását.¹⁰⁹

Az egészségügyi alapellátásról külön törvény, a 2015. évi CXXXIII. törvény rendelkezik. A törvény számos hatósági és nem hatósági feladatot is nevesít, így az utóbbi kapcsán például előírja, hogy az egészségügyi államigazgatási szerv az alapellátási körzetekről a települési önkormányzatok tájékoztatása alapján nyilvántartást vezet a törvényben meghatározott adattartalommal.¹¹⁰ Hasonlóképpen kiemelés érdemel az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény is, amely például sajátos, egymásra épülő, ám különböző jellegű jogviszonyokat szabályoz. A törvény értelmében egészségügyi tevékenység végzésére csak az az egészségügyi dolgozó jogosult, aki egészségi, mentális és fizikai állapotára tekintettel az adott tevékenység végzésére képes és alkalmas.¹¹¹

Amennyiben a vizsgálat alapján az egészségügyi dolgozó az általa ellátott, illetve el látandó munkakörre egészségileg alkalmas, a foglalkozás-egészségügyi szolgálat orvosa igazolja a munkaköri alkalmasságot. Amennyiben azonban a munkaköri alkalmasság nem igazolható, a foglalkozás-egészségügyi szolgálat orvosa az egészségügyi dolgozó hozzájárulásával a munkaköri alkalmasságának vizsgálatát az egészségügyi államigazgatási szervnél kezdeményezi. Amennyiben ez a vizsgálat is az egészségügyi dolgozó alkalmatlanságát állapítja meg, az egészségügyi dolgozó alkalmasságát elbíráló szervezet az egészségügyi

¹⁰⁹ Lásd a Statútumrendelet 95. § (1) bekezdését.

¹¹⁰ Lásd a hivatkozott törvény 7. § (1) bekezdését.

¹¹¹ Lásd a hivatkozott törvény 20. § (1) bekezdését.

államigazgatási szervnél kezdeményezi, hogy az egészségügyi dolgozó adott munkakörre való alkalmatlanságát, illetve korlátozással történő alkalmasságát állapítsa meg, illetve amennyiben indokolt, az egészségügyi dolgozót – valamennyi munkakörre kiterjedő hatállyal – az egészségügyi tevékenység folytatásától tiltsa el. Az eljárásnak ez a szakasza már hatósági természetű, és annak során igazságügyi orvosszakértőt kell kirendelni.¹¹²

A miniszter a fentiekén túl *a gyermekek és az ifjúság védelméért való felelőssége* keretében felel többek között a Kormány gyermek- és ifjúságpolitikájának kialakításáért, meghatározza a gyermek- és ifjúságpolitikához tartozó területek szakmai felügyeleti rendszerét és annak működését.¹¹³ A gyermek- és ifjúságvédelem tipikusan olyan szakterületek, amelyek kapcsán kiemelkedő jelentősége van a hatósági, valamint a nem hatósági közigazgatási eljárások közötti szinergiáknak. Ennek szemléltetésére kiemelnénk néhány gyakorlati esetet az elmúlt időszak bírósági joggyakorlatából. Mindenekelőtt érdemes kiemelnünk, hogy „[m]ind az Alaptörvényben, mind a gyermekvédelmi törvényben alapvető szinten rögzített kiemelt cél a gyermekek mindenekfelett álló érdeke, amelyet mind a család, mind a hatóságok, és a társadalom minden tagja köteles tiszteletben tartani. A gyermekek családból való kiemelésére kizárólag a törvényben meghatározott okból és indokok alapján kivételes esetben kerülhet sor. A hatóságok, gyermekvédelmi intézmények feladata a gyermekek védelme érdekében azoknak a körülményeknek az alapos feltárása, illetve a gyermekkel és családjával közvetlenül érintkező személyek jelzése alapján annak megállapítása, hogy a gyermek segítségre szorul-e, illetőleg szükséges-e valamilyen intézkedés a gyermek testi, értelmi, érzelmi fejlődése, illetőleg annak javítása érdekében.” Ebből következően a gyermek családból történő kiemelését és ideiglenes elhelyezését elrendelő hatósági intézkedést eredményezhet, ha a szülő elmulasztja a gyermeke kötelező védőoltásainak beadatását, annak végrehajtását a gyermek elrejtésével akadályozza, és megtagadja az együttműködést az egészségügyi és gyermekvédelmi szervekkel – állapította meg a Kúria.¹¹⁴

A Kúria egy másik ügyben, az ország egyes térségeiben egyre gyakrabban felmerülő problémát elemzett, nevezetesen egy olyan kérdést, amelynek tárgya alapvetően a jogellenes elkülönítés (szegregáció) volt, egy olyan egyházi oktatási intézmény fenntartása, működtetése miatt, ahova túlnyomó többségben cigány származású gyermekek járnak. Kutatásaink szempontjából természetesen ez a kérdéskör is fontos, azonban eljárásjogi szempontból az új oktatási intézmény alapításának kérdése is vizsgálendő. A perbeli ügyben az önkormányzat és az egyházmegye együttműködési és támogatási megállapodást kötöttek a város egyik telepén lévő általános iskola és óvoda egyházi fenntartása és működtetése érdekében, az épület ingyenes használatba adása mellett. A felperes keresetében a szerződések érvénytelenségének megállapítását, az eredeti állapot helyreállítását kérte. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) alapján annak megállapítását is kérte, hogy az alperesek jogellenes elkülönítést valósítanak meg. A Kúria jogi álláspontja szerint a korábban önkormányzati iskolaként működő épület átadása az egyház részére iskola alapítása céljából valójában a vallásgyakorlás igényét elégíti ki, az az egyház nevelési és oktatási tevékenységének

¹¹² Lásd a hivatkozott törvény 22–23. §-át, valamint a Kúria Kfv.37709/2015/4. számú és a Kfv.37762/2014/7. számú határozatát.

¹¹³ Lásd ehhez a Statútumrendelet 96. § (1) bekezdését.

¹¹⁴ Lásd a Kúria, Kfv.VI.38.026/2017. számú ítéletét.

ellátásához szükséges. Végeredményként a Kúria álláspontja szerint nem volt megállapítható az egyenlő bánásmód megsértése és a jogellenes elkülönítés sem.¹¹⁵

A miniszter a *kábítószer-megelőzésért és kábítószerügyi koordinációs* feladatokért való felelőssége keretében többek között összehangolja a tiltott kábítószer-fogyasztás visszaszorítása, mérséklése, illetve megelőzése érdekében szükséges kormányzati programok megvalósulását, részt vesz azok végrehajtásában, és nyomon követi azok érvényesülését. Továbbá javaslatot tesz a kábítószer-fogyasztás megelőzésére és kezelésére szolgáló fejlesztésekre, az e célra fordítható pénzügyi források célrendszerére és felhasználásának módjára, illetve működteti és fejleszti a megelőző-felvilágosító szolgáltatást végző intézményrendszert.¹¹⁶ Az Emberi Erőforrások Minisztériuma látja el 2019. január 1. napjától a Nemzeti Népegészségügyi Központ által 2018. október 1. napjával átvett, a Dohányzás Fókuszponttal, a Nemzeti Kábítószer Adatgyűjtő és Kapcsolattartó Központtal, a Nemzeti Addiktológiai Fókuszponttal kapcsolatos, valamint a kábítószer-megelőzéssel, kábítószerügyi koordinációval kapcsolatos feladatokat.¹¹⁷ E feladatkör tekintetében főként *koordinációs és tájékoztatósi jellegű* közigazgatási eljárásokkal találkozhatunk.

A miniszter a *kultúráért való felelőssége* keretében előkészíti a muzeális intézményekre, a könyvtárakra, a közművelődésre és a levéltárakra, a művészettámogatásra, a mozgóképszakmára és a kultúra finanszírozására vonatkozó jogszabályokat, és például a Magyar Művészeti Akadémia elnökének közreműködésével kidolgozza a Kormány kultúrpolitikáját, és felel annak megvalósításáért és érvényesítéséért, illetve működteti az országos dokumentumellátási rendszert.¹¹⁸ Ez utóbbi kapcsán érdekességgént kiemeljük az úgynevezett szakfelügyeleti ellenőrzési eljárást. Az Országos Dokumentumellátási Rendszerről a 73/2003. (V. 28.) Korm. rendelet szól, amely szerint az Országos Dokumentumellátási Rendszer (a továbbiakban: ODR) a kultúráért felelős miniszter által vezetett minisztérium által kialakított olyan *szolgáltatási rendszer*, amely az országos lelőhely-nyilvántartás segítségével a könyvtárakon keresztül biztosítja a könyvtárhasználók számára a könyvtári dokumentumok hozzáférhetőségét.

A kérő könyvtárnak lehetősége van – amennyiben a könyvtárhasználó által igényelt dokumentum nem áll rendelkezésére – az országos lelőhely-nyilvántartás alapján megkeresni azt a szolgáltató könyvtárat, elsősorban az illetékes megyei hatókörű városi könyvtárat, ahol a dokumentum hozzáférhető. A szolgáltató könyvtárak kötelezettségeinek teljesítését a kultúráért felelős miniszter a könyvtári szakfelügyelet keretében ellenőrzi. Ehhez még kapcsolódik egy kvázi jóváhagyási jogkör is, hiszen például a szolgáltató könyvtár megszüntetését, átszervezését, továbbá alapító okiratának és szervezeti és működési szabályzatának az ODR szolgáltatásait érintő módosítását előzetesen egyeztetni kell a minisztériummal.

A Statútumrendelet értelmében a miniszter az *oktatásért való felelőssége* keretében többek között meghatározza a köznevelési oktatáspolitikai ellátásának eszközrendszerét, elemzi és ellenőrzi annak működését, felel az iskolai rendszerű köznevelési oktatás

¹¹⁵ Lásd a Kúria Pfv.IV.20.241/2015. számú ítéletét.

¹¹⁶ Lásd a Statútumrendelet 98. §-át.

¹¹⁷ Lásd a fővárosi és megyei kormányhivatal, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatal népegészségügyi feladatai ellátásáról, továbbá az egészségügyi államigazgatási szerv kijelöléséről szóló 385/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 17. § (6) bekezdését, valamint a Nemzeti Drogellenes Stratégiáról 2013–2020 szóló 180/2013. (X. 16.) OGY határozatot.

¹¹⁸ Lásd a Statútumrendelet 99. § (1) bekezdését.

és az iskolai nevelés-oktatás szakképesítés megszerzésére felkészítő szakasz irányításáért, ellátja a köznevelési oktatási koordinációval kapcsolatos feladatokat, illetőleg felel a felsőoktatás irányításáért is. A nevelési-oktatási intézmények a közfeladat ellátásának sajátos intézményei, amelyek működése szigorú szabályokhoz kötött. Ebből következően a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet határozza meg azt például, hogy az ilyen intézményekben milyen további magatartási és eljárási szabályokat lehet előírni a szervezeti és működési szabályzatban, a házirendben vagy a pedagógiai programban. Természetesen kiemelt jelentőségű az ilyen intézmények működésének az ellenőrzése is, amely a számos hatósági jellegű ellenőrzés mellett egyéb, szakmai természetű ellenőrzési eljárást is jelent. A hivatkozott miniszteri rendelet például meghatározza az országos pedagógiai-szakmai ellenőrzés célját, módszereit, területeit és lefolytatásának általános, de a miniszter által elrendelt szakmai ellenőrzés és a fenntartó által indított törvényességi ellenőrzés szabályait is.

A Statútumrendelet értelmében a miniszter kidolgozza a roma társadalmi integrációs kormányzati politika koncepcióját, és koordinálja annak végrehajtását, valamint a Kormány feladatkörében érintett tagjával együttműködve előkészíti a romák társadalmi integrációjával és a roma nemzetiség jogait érintő intézkedésekkel összefüggő kormányzati döntések tervezeteit, ennek keretében előkészíti a vonatkozó jogszabályokat, valamint ellátja a roma nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletének szakmai irányítását.¹¹⁹

A miniszter a *sportpolitikáért* való felelőssége keretében számos sportszakmai tevékenységet ellát, de például e feladatkörében előkészíti és végrehajtja az állami támogatásból megvalósuló sportlétesítményekkel, sportingatlanokkal kapcsolatos fejlesztési, rekonstrukciós programokat, a kiemelt sportágakhoz kapcsolódó sportlétesítmény-fejlesztések támogatásával kapcsolatos programokat, a kiemelt sportegyesületekhez kapcsolódó sportlétesítmény-fejlesztésekkel összefüggő támogatási és üzemeltetés-támogatási feladatokat, valamint felügyeli e támogatási koncepciók végrehajtását. Ellátja továbbá a 16 kiemelt sportághoz kapcsolódó sportlétesítmény-fejlesztések támogatásával kapcsolatos feladatokat, valamint a kiemelt sportegyesületekhez kapcsolódó sportlétesítmény-fejlesztésekkel összefüggő támogatási és üzemeltetés-támogatási feladatokat, valamint létesítményfejlesztési és -üzemeltetési szempontból felügyeli e támogatási koncepciók végrehajtását. Ezekben az ügyekben a támogatási jogviszony támogatási szerződés formájában jön létre.

Végezetül a miniszter *szociál- és nyugdíjpolitikáért való felelőssége* körébe tartozó eljárásokra utalnánk. E körben a miniszter többek között meghatározza a szociál- és nyugdíjpolitikával kapcsolatos területek szakmai felügyeleti rendszerét és a szociális intézményi ellátások és szolgáltatások rendszerét, illetve az azokra vonatkozó fejlesztési irányokat, feladatokat, ellátja a társadalombiztosítási nyugellátások rendszerének irányításával és szervezésével kapcsolatos feladatokat, ellátja a fogyatékosok és megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásával és támogatásukkal kapcsolatos állami feladatokat, felel a foglalkoztatási rehabilitációért.¹²⁰ E területeken igen részletes, már-már inkább a túlszabályozás irányába mutató normatív szabályrendszer alakult ki az elmúlt néhány évtizedben. A szakterületre irányadó szabályok főként hatósági természetűek, azonban számos nyilvántartási, koordinációs, illetve hatósági eljárást megelőző eljárástípussal is találkozhatunk.

¹¹⁹ Lásd a Statútumrendelet 102. §-át.

¹²⁰ Lásd a Statútumrendelet 105. §-át.

Az Alkotmánybíróság a 3217/2014. (IX. 22.) AB határozatában kiemelte, hogy „[a]z Alaptörvény a szociális biztonsághoz való alkotmányos alanyi jogot nem tartalmaz. Az Alaptörvény XIX. cikkének – e tekintetben releváns – (1) bekezdése szerint: »Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.« Az első mondat a »törekszik« kifejezéssel egyértelműen deklarálja, hogy Magyarországon a szociális biztonság garantálása nem alanyi alapjog, hanem csak államcél. Ez – összhangban az Alaptörvény N) cikkének (1) bekezdésével, mely szerint »Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti«, e cikk (2) bekezdésével, melynek értelmében az előbbi elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány, vagyis a két legfontosabb jogalkotó szerv a felelős, valamint ugyanezen cikk (3) bekezdésével, mely szerint valamennyi állami szerv köteles a feladata ellátása során ezen elvet tiszteletben tartani – mindössze annyi kötelezettséget ró Magyarországra, a magyar jogalkotó szervekre, hogy az ország gazdasági állapotát, teljesítőképességét figyelembe véve határozzák meg az állami szociálpolitikának azon alapelemeit, melyek garantálása állami feladat. Ez mindössze a szociális ellátórendszer fenntartását és működtetését követeli meg az államtól, anélkül azonban, hogy bármely ellátás konkrét formájára és mértékére vonatkozóan bárki számára Alaptörvényben biztosított jogot keletkeztetne. A második mondat azon kitétele, miszerint az állampolgárok még egyes speciális esetekben (konkrétan anyaság, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén) is csak »törvényben meghatározott« mértékű támogatásra jogosultak, ezt erősíti meg; vagyis az egyes támogatások konkrét formáját és mértékét a törvényhozó szabadon határozza meg.”

Terjedelmi korlátok miatt itt most csak egy eljárástípus vizsgálatára tudunk sort keríteni, de kutatásaink szempontjából érdemes olyan eljárásokat is vizsgálnunk, amelyek során nem közigazgatási szervek járnak el közigazgatási hatáskörben. A 194/2010. (XII. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy nem megalapozott az az indítványozói álláspont, amely szerint a magyar jogrendszerben nincs lehetőség arra, hogy a Kormány a közigazgatási szervnek nem minősülő Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetségének (a továbbiakban: MEOSZ) adott esetben hatósági döntési jogkört adjon. Ez az általunk vizsgált esetben azt jelenti, hogy a magyar jogrendszerben már korábban is elismert volt ez a konstrukció, sőt az Alkotmánybíróság érdemben is foglalkozott a szóban forgó szervek jogállásával, és azokkal szemben szervezeti értelemben alkotmányossági aggály nem merült fel.

Egy, az Áe. hatálya idején vizsgált ügyben az indítványozó kifogásolta, hogy egy gazdálkodó szervezet jogosultságává teszik a szakmai végzettséget igazoló felvonóellenőri engedély kiadását, vagyis hatósági jogkört biztosítanak a részére. Az Alkotmánybíróság a 650/B/1998. AB határozatában megállapította, hogy az államnak jogában áll az, hogy bizonyos feladatainak gyakorlását a közigazgatási szervezetrendszeren kívül eső szervekre, sőt kivételesen akár természetes személyekre átruházza. A határozat szerint ha a hatósági jogkör telepítése a jogbiztonság követelményének és a tisztességes ügyintézéshez való jog

érvényesülésének megfelelően kiszámítható eljárásrendet biztosít, alkotmányosan megengedhető a kvázi közigazgatási szervek hatósági feljogosítása, illetve kijelölése.¹²¹

Természetesen a minisztériumhoz tartozó kiterjedt háttérintézményi rendszer is számos sajátos közigazgatási eljárást eszközöl, így például – csak hogy a legnagyobb háttérintézményt említsük – az Állami Egészségügyi Ellátó Központ (a továbbiakban: ÁEEK) jogállását a 27/2015. (II. 25.) Korm. rendelet határozza meg. Ezek közül érdemes kiemelni például azt, hogy az ÁEEK ellátja az Állami Egészségügyi Tartalékkal való gazdálkodás feladatait. Ennek a részletszabályait az 1/2016. (I. 13.) EMMI rendelet határozza meg, így többek között az arra vonatkozó eljárási szabályokat is, hogy milyen feltételek és eljárási cselekmények mentén biztosíthatók a tartalékból bizonyos kapacitások. De szintén sajátos közigazgatási eljárásnak minősül az egészségügyi ágazati humánerőforrás-monitoring-rendszer működtetése, a külföldön felhasználni kívánt orvosi igazolás hitelesítése vagy éppen az adatkezelése alá tartozó egészségügyi dokumentációból az érintett kérelmére vagy jogszabályban feljogosított szerv vagy személy indítványa alapján betekintés engedélyezése, adat szolgáltatása, másolat kiadása.

3.3. Összegzés¹²²

Az emberi erőforrások minisztere által kezelt portfólió igen szerteágazó szakigazgatási területeket ölel fel, amelyek működtetéséhez szükség van a hatósági és nem hatósági szervezetek megfelelő működtetésére és együttműködésére is. Ahogyan a kiragadott példákból láttuk, számos olyan eljárás ismeretes, amelyek során valamilyen atipikus közigazgatási szerv jár el, vagy éppen közigazgatási feladat ellátására kijelölt más szerv vagy személy eljárását intézményesíti valamilyen eljárási törvény. Az eljárási szabályok igen heterogének, ahogyan a rájuk vonatkozó szabályozók jellege és bonyolultsága is.

Ahogy említettük, egyes szakterületek alkotmányos beágyazottsága és többszintű szabályozása eredményeként az emberi erőforrások miniszterének portfóliójába tartozó eljárások is számos sajátosságot mutatnak. Az egyik legfontosabb, hogy nehezen meghatározható, hogy pontosan mely eljárások minősülnek hatósági eljárásnak, és melyek nem. Számos jogszabályban ugyanis csak annyi szerepel, hogy „[e] törvénynek az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2017. évi L. törvénnyel (a továbbiakban: Ákr.–Kp. Módtv.) megállapított rendelkezéseit az Ákr.–Kp. Módtv. hatálybalépését követően indult és a megismételt eljárásokban kell alkalmazni”.

Másfelől a hatósági eljárások tekintetében is találkozunk számos sajátossággal: a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 39/B. § (1) bekezdése például akként rendelkezik, hogy ha a pénzbeli ellátásra, baleseti táppénzre való jogosultság megállapítása során az ellátás összege – az Ákr. 50. § (5) bekezdésében¹²³ meghatározott időtartam figyelmen kívül hagyásával – huszonöt napon belül azért nem állapítható meg, mert

¹²¹ Lásd a felvonók és a mozgólépcsők építésügyi hatósági engedélyezéséről, üzemeltetéséről, ellenőrzéséről és az ellenőrökről szóló 113/1998. (VI. 10.) Korm. rendelet egyes rendelkezései alkotmányellenességének vizsgálatáról szóló 650/B/1998. AB határozat Indokolásának III. Rész 3. pontját.

¹²² Az alfejezet Boros Anita írása.

¹²³ Itt az Ákr. az ügyintézési határidőbe be nem számítandó eljárási cselekményeket nevesíti.

nem került sor a biztosított jövedelméről bevallás benyújtására az adóelőleg megállapításához, a rendelkezésre álló adatok alapján kell megállapítani az ellátást. Hasonló rendelkezés található a törvény 52/A. § (1) bekezdésében is. A hivatkozott törvény fizetésre kötelezettel szembeni végrehajtás tekintetében alkalmazható jogintézmények vonatkozásában a fennmaradó tartozás végrehajtását az Ákr. 134. § (1) bekezdése szerinti foganatosítási szabályokat rendeli alkalmazni. Ugyanakkor egyáltalán nem derül ki a törvényből, hogy az abban szabályozott valamennyi eljárás hatósági eljárásnak tekinthető-e, vagy vannak olyan eljárási szabályok is az ágazati törvényben, amelyek egyébként közigazgatási eljárások, de rájuk az Ákr.-t nem kell alkalmazni. Az említett jogszabályban több ponton találhatunk az adózás rendjére vagy valamely társadalombiztosítási jogszabályra történő utalást is valamely eljárási cselekmény kapcsán (például egyes kérelmek benyújtása tekintetében).

A hivatkozott törvény IX. Fejezete a Jogorvoslatok címet viseli. Ezen belül három jogintézményt szabályoztak: a „Visszavonás, módosítás”, amelynek a szabályait azóta hatályon kívül helyezték, az illeték- és költségmentesség, amelyet a klasszikus közigazgatási hatósági eljárásjog nem sorol a jogorvoslatok körébe, a „Határozat megtámadhatósága” alcím alatt rendelkezik a törvény arról, hogy a társadalombiztosítási kifizetőhelynek az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaival, a baleset üzemiségének elbírálásával, valamint a baleseti táppénzzel kapcsolatban hozott döntése ellen fellebbezésnek van helye. Emellett a megtámadhatóság csoportjába sorolja a törvény a már említett keresőképesse nyilvántartás miatt előterjesztett panaszt is, végezetül pedig itt szól a törvény az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaival, üzemi balesettel, baleseti táppénzzel és utazási költségtérítéssel kapcsolatos többfokú közigazgatási eljárások esetén a közigazgatási per lehetőségéről is. Szintén sajátos utaló szabályt találunk a fejezet 78. §-ában, amely szerint a baleseti járadékkal kapcsolatos jogorvoslatokra a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvénynek a nyugellátások esetében érvényesíthető jogorvoslatokra vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni.

Most csak egy példát ragadtunk ki, hogy szemléltessük a szabályozás összetettségét, terminológiai ellentmondásait hatósági szinten is, de számos hasonló megoldások találhatók az egyéb ellátások igénybevételét és eljárási szabályait meghatározó jogi szabályozókban is.

A hosszú évtizedek óta formálódó jogalkalmazói gyakorlat számára vélhetően már nem okoz problémát a hatósági és a nem hatósági eljárások elkülönítése, azonban a *több szintű, más normában szabályozott eljárási cselekményre való (át)utaló szabály egészen bizonyosan próbatétel elé állítja még a jogi végzettséggel rendelkező állampolgárt is.*

A bonyolult szabályrendszer mellett az emberi erőforrások miniszterének irányítása alá tartozó szakigazgatási területen számos olyan eljárással is találkozhattunk, amelyek esetében *rendhagyó közigazgatási szervek* jelentek meg a jogviszony egyik alanyaként. Tipikusan ilyenek a háziorvosok, illetve a különböző szakértő testületek. Ezek kapcsán érdemes utalnunk arra is, hogy számos *szakmai (például egészségügyi) természetű előírás érvényesítése érdekében szakmai természetű eljárásokat* is intézményesítenek a jogszabályok (ilyen például az említett pedagógiai-szakmai ellenőrzés).

Terjedelmi korlátok miatt nem tudtunk kitérni a háttérintézmények egyes közigazgatási eljárásaira, azonban az említett hatalmas ágazati portfólió kezelésében azoknak is kiemelt szerepe van.

4. A honvédelmi igazgatás eljárásai¹²⁴

4.1. A honvédelmi igazgatási eljárások szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

A honvédelem (országvédelem), a katonai tevékenység ősi, az állami szuverenitást a legközelebből érintő tevékenységek közé tartozik. Gyökerei egészen az ókorig, az államiság kezdeti szakaszáig nyúlnak vissza.¹²⁵

Fogalmi kérdésként nyilvánvalóan felmerül, hogy a honvédelmi, katonai jellegű tevékenységek a közigazgatás részeként foghatók-e fel? Véleményünk szerint maguk a konkrét fegyveres, harcászati cselekmények nem. Az idegen hatalom fegyveres támadásának elhárítására vagy – korábban – más államok területének meghódítására és lakosságának uralom alá vetésére irányuló tevékenység nem azonosítható a közigazgatásnak az állam- és társadalomszervező, szolgáltatásnyújtó tevékenységével, még akkor sem, ha természetesen nem vitatható, hogy a katonai tevékenység is igen jelentős előkészítő, tervező, szervező stb. folyamatokat igényel.¹²⁶

Nyilvánvalóan más volt a helyzet akkor, amikor a már meghódított területeken vált szükségessé megszervezni a hódító állam uralmának fenntartását, az adók beszedését, a lakosság feletti irányító hatalom megtartását stb. Mindez már komoly, alapvetően katonai erővel támogatott, de lényegét tekintve közigazgatási-államszervezési feladatként volt felfogható. Mivel azonban a 20. század az államok szuverenitását és egyenlőségét, a háborúindítás tilalmát és a viták békés rendezésének kötelezettségét a nemzetközi jog alapelveiként határozta meg, a továbbiakban e témakör vizsgálatát mellőzzük. (Természetesen mindez nem jelenti azt, hogy a haderők megszűntek volna. A gyakorlat világosan mutatja, hogy részben akár a nemzetközi jogot megsértő harci cselekmények, részben a nemzetközivé vált terrorizmus stb. nem teszi aktuálissá a katonai erő alkalmazásának megszüntethetőségét. Emellett indokolt utalni rá, hogy a fegyveres erők feladatai – különösen a 20. század második felétől – jelentősen bővültek, például békefenntartó, katasztrófavédelmi stb. tevékenységekkel.)

Mi tekinthető tehát ma a honvédelem területén közigazgatási jellegű feladatnak? Elsősorban meg kell említeni azt, hogy békeidőszakban is szükséges folyamatosan felkészülni az esetleges katonai természetű támadás elhárítására. Ehhez nyilvánvalóan szükséges egy közigazgatási szervezet folyamatos fenntartása és működtetése, többek közt annak érdekében, hogy:

- naprakész nyilvántartás álljon rendelkezésre a potenciális hadköteles személyekről és a katonai célra esetlegesen igénybe vehető tárgyi-anyagi, gazdasági jellegű erőforrásokról (például járművek, termelő üzemek, ingatlanok);
- az oktatás, képzés, folyamatos gyakorlatozás által a fegyveres erők szükséges reagálóképessége fennmaradjon;

¹²⁴ Az alfejezet Szilvássy György Péter írása.

¹²⁵ Csak egyetlen példaként utalunk a nagy kínai hadvezér és író, Szun-ce hadtudományi munkásságára (fő műve: *A háború művészete*). Lásd még a téma kapcsán: FARKAS Ádám – PONGRÁCZ Alex (2018): Az állam fegyveres védelmének állam- és jogelméleti alapjai. In FARKAS Ádám szerk.: *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest, Dialóg Campus. 9–30.

¹²⁶ Ennek kapcsán akár az igazgatási ciklus elemei (POSDCORB) is vizsgálhatók.

- lehetővé váljon az, hogy szükség esetén (minősített időszak kihirdetésekor vagy akár már azt megelőzően, például egy váratlan katonai támadás bekövetkezésekor) a lehető legrövidebb időn belül egyrészről az állam működtetését a katonai céloknak alárendelten lehessen megvalósítani, a hadköteles személyek behívása megtörténjen, a rendelkezésre álló erőforrásokat katonai célra lehessen felhasználni (ehhez nyújt segítséget többek közt a honvédelmi kötelezettségek békeidőszaki szabályozása); másrészről a katonai műveletekben részt nem vevő polgári lakosság védelme megvalósítható legyen (úgynevezett polgári védelmi feladatok).¹²⁷

Értelemszerűen hazánk esetében is kiemelt jelentősége volt a katonai természetű, harci jellegű cselekményeknek, hiszen történelmünket végigkísérték a különféle háborúk, illetve háborús időszakok – már a kalandozások és a honfoglalás időszakától kezdve. Tekintettel a 20. század második felének világpolitikai polarizációjára, lényegében a rendszerváltásig szakadatlanul fennálló feladat volt a „háborús készülődés”, a katonai erő folyamatos készenlétben tartása, magas létszámának megőrzése, fegyverzetének fenntartása stb. Ennek része volt a kötelező sorkatonai szolgálat, a honvédelmi természetű kötelező oktatás (civil intézményekben is) és természetesen a propaganda is.¹²⁸ A rendszerváltást követően mindez radikálisan átalakult: a haderő létszáma folyamatosan csökkent, a honvédelmi típusú oktatás-nevelés a nem katonai jellegű intézményekben jórészt megszűnt, a kötelező sorkatonai szolgálatot eltörölték. Ugyanakkor a katonai erő alkalmazásának világszerte zajló átalakulása, a NATO-tagság és a nemzetközi politikai folyamatok jelentős kihívások elé állították a magyar fegyveres erő fenntartását is. Mindezt jól láthatóan követte az alkotmányos és az alacsonyabb szintű szabályozás is.¹²⁹

4.2. A honvédelmi igazgatási eljárások közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

A honvédelem magyarországi szervezetrendszere meglehetősen összetett. A honvédelem (a honvédelmi tevékenység) központi irányításában a Hvt. szerint részt vesz az Országgyűlés (és annak honvédelmi ügyekkel foglalkozó bizottsága¹³⁰), a köztársasági elnök,

¹²⁷ Kivételes jellege miatt jelenleg nem képezi vizsgálat tárgyát az, amikor – például súlyos, az államrend elleni zavargások elhárítása érdekében – a haderőt lényegében rendészeti feladatok ellátására veszik igénybe, s ilyen módon felhatalmazást kap akár az adott állam polgáraival szembeni fellépésre is. Hazánk Alaptörvénye ezt kizárólag szükségállapot idején teszi lehetővé, akkor, ha a rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok alkalmazása nem elegendő. Lásd e körben az Alaptörvény 50. cikk (1) bekezdését, valamint: FINSZTER 2018, 25–28.

¹²⁸ A honvédelmi feladatok ellátásának történeti kérdései körében lásd például: FARKAS Ádám (2018): A honvédelmi jog polgári szabályozási előzményei Magyarországon. In FARKAS Ádám szerk.: *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest, Dialóg Campus. 31–57.; OLÁH József (2005): A honvédelmi igazgatás. In DEMCSIK Tamás szerk.: *Magyar közigazgatási anyagi jog*. (Kari jegyzet, második kiadás.) Budapest, Szent István Társulat. 130–131.

¹²⁹ Lásd részletesen e körben például: FARKAS Ádám – PATYI András (2018): A honvédelmi alkotmány megjelenése és fejlődése a magyar alkotmányozásban 1989–2016. In FARKAS Ádám szerk.: *A honvédelem jogának elméleti, történeti és kortárs kérdései*. Budapest, Dialóg Campus. 87–112.

¹³⁰ A kézirat lezárásakor az Országgyűlés Honvédelmi és rendészeti bizottsága.

a Kormány, a honvédelemért felelős miniszter¹³¹ és más, feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszterek.¹³² Ugyancsak a honvédelem szervezetrendszeréhez tartoznak a honvédelem területi és helyi igazgatási szervei, valamint a katonai igazgatás területi szervei. A törvény szerint a honvédelem területi és helyi igazgatási szervei a közigazgatás részei, amelyek biztosítják a területi és helyi szinten felmerülő honvédelmi feladatok végrehajtását; e feladatok végrehajtásának irányítására megyei és helyi védelmi bizottságok működnek. Ezenfelül a települések polgármesterei illetékességi területükön végzik a hatáskörükbe utalt honvédelmi feladatok végrehajtásának irányítását.¹³³

A fenti szabályok a honvédelem békeidőszaki („normál” jogrendben irányadó) irányítási viszonyait jellemzik. Különleges jogrend idején az állam egész működésének rendszere átalakulhat, és akár egészében katonai jellegű irányítás alá kerülhet, emellett olyan szervek is megalakulhatnak, amelyek más időszakokban egyébként nem működnek (például rendkívüli állapotban a Honvédelmi Tanács). Ugyancsak a különleges jogrend adhat alapot a „normál” jogrend idején már megszüntetett honvédelmi kötelezettségek (például a hadkötelezettség) érvényre juttatására.¹³⁴

Különösen érdekes elméleti kérdés lehet a Magyar Honvédség államszervezetben elfoglalt helye, jogállása. Az Alaptörvény szerint a Magyar Honvédség Magyarország fegyveres ereje,¹³⁵ a Hvt. szerint pedig polgári irányítás alatt álló, függelmi rendszerben működő, békében az önkéntességen, rendkívüli állapotban és megelőző védelmi helyzetben az önkéntességen és az általános hadkötelezettségen alapuló állami szervezet. Egyes szervei törvényben meghatározott katonai igazgatási feladatokat is ellátnak.¹³⁶ Igen sajátos ugyanakkor, hogy a törvény szerint a Honvédség szervezeti felépítését a honvédelemért felelős miniszter által vezetett *minisztérium*, a honvédelemért felelős miniszter közvetlen alárendeltségébe tartozó, valamint a Honvédség hadrendje szerinti szervezetek összessége képezi. Vagyis az úgynevezett *integrált minisztériumi modell* kialakítása folytán, lényegében a Honvédelmi Minisztérium is a Honvédség része annyiban, hogy annak vezetését és irányítását is ellátja. A törvény szerint a honvédelemért felelős miniszter a Honvédség irányítását személyesen, szakirányítását a közigazgatási államtitkár útján, vezetését – valamint a katonai szakterület vonatkozásában, jogszabályban meghatározott körben szakirányítását – a Honvéd Vezérkar főnöke útján látja el, kormányrendeletben meghatározott feladatrend szerint.¹³⁷ Az irányítás és a vezetés ilyen sajátos összefonódása számos kérdést

¹³¹ A kézirát lezárásakor a honvédelmi miniszter (lásd a Statútumrendelet 107. §-át). Ez a tárca egyébként 1848-tól – az első felelős magyar „ministerium” felállításától – folyamatosan létezett, vezetője kezdetben a „hadügyminiszter” volt. Lásd: BÖLÖNY-HUBAI 2004, 252–254.

¹³² Hvt. 19–23. §. Lásd e körben: MOLNÁR Miklós (2011): Honvédelmi közigazgatás. In FAZEKAS Marianna szerk.: *Közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest, Osiris. 363.

¹³³ Hvt. 24. §.

¹³⁴ A különleges jogrend (minősített időszakok) elméleti kérdéseiről lásd részletesen például: HAJAS Barnabás (2010): A minősített időszakok. In KILÉNYI Géza – HAJAS Barnabás szerk.: *Fejezetek az alkotmányjog köréből. A magyar államszervezet.* Budapest, Szent István Társulat. 299–300.; JAKAB András – TILL Szabolcs (2016): A különleges jogrend. In TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs szerk.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei.* (Ötödik, átdolgozott kiadás.) Budapest, HVG-ORAC. 485–492.

¹³⁵ 45. cikk (1) bekezdés.

¹³⁶ Hvt. 35. § (1) bekezdés.

¹³⁷ Hvt. 45. § (1) bekezdés.

felvethet.¹³⁸ A Hvt. külön kimondja, hogy a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium az ország katonai védelemre való felkészítésének tervezéséért, szervezéséért, valamint a *Honvédség irányításáért és vezetéséért felelős* központi államigazgatási szerv.¹³⁹

A fentiek alapján – és szemügyre véve a Ksztv.-t is – nem könnyű a Honvédség jogállásának közigazgatástani szempontból történő meghatározása. A Honvédelmi Minisztérium kétségtelenül központi államigazgatási szerv,¹⁴⁰ ám a Ksztv. szerint ugyancsak központi államigazgatási szerv a Honvédség egyik szervezeti eleme, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat is.¹⁴¹ A törvény ugyanakkor nem említi magát a Honvédséget e körben. Ennek valószínű oka a kettős jelleg lehet: nem vitás, hogy számos közigazgatási jellegű feladatot ellát¹⁴² hazánk fegyveres ereje – sőt felépítése és működése is sok szempontból a közigazgatási szervekre jellemző –, ugyanakkor a fegyveres, harcászati tevékenység, mint erre fentebb is utaltunk, a közigazgatási tevékenységfajtákkal már nem rokonítható.

A Honvédség – és a Honvédség részét nem képező közigazgatási szervek – katonai igazgatási tevékenységét részletesen a Haktv. tárgyalja. A törvény értelmező rendelkezése szerint a katonai igazgatás a közigazgatási szervek olyan, jogilag szabályozott tevékenysége, amely a haza fegyveres védelme feltételeinek megteremtése és megvalósítása érdekében a jogalanyok honvédelmi kötelezettségeinek és önként vállalt honvédelmi feladatainak tervezésére, valamint a kötelezettségek és a vállalt feladatok végrehajtására irányul.¹⁴³ A Honvédség központi katonai igazgatási szerve és a katonai igazgatási központok a törvényben meghatározott feladataik vonatkozásában hatósági jogkört gyakorolnak.¹⁴⁴

¹³⁸ Lásd még: FARKAS–PATYI 2018, 106.

¹³⁹ Hvt. 46. § (1) bekezdés.

¹⁴⁰ Ksztv. 1. § (2) bekezdés c) pont.

¹⁴¹ Ksztv. 1. § (2) bekezdés h) pont.

¹⁴² A Vhr. értelmező rendelkezései közt egyaránt meghatározza a védelmi igazgatásnak és a honvédelmi igazgatásnak a rendelet vonatkozásában alkalmazandó fogalmait [1. § n) és b) pont]:

„n) védelmi igazgatás: a közigazgatás részét képező feladat- és szervezeti rendszer, amely az állam védelmi feladatainak megvalósítására létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek által végzett végrehajtó, rendelkező tevékenység; magában foglalja a különleges jogrendre történő felkészülést, továbbá az említett időszakok és helyzetek honvédelmi, polgári védelmi, rendvédelmi, védelemgazdasági, lakosság-ellátási feladatainak tervezésére, szervezésére, a feladatok végrehajtására irányuló állami tevékenységek összességét”;

„b) honvédelmi igazgatás: a védelmi igazgatás részét képező feladat- és szervezetrendszer, amelynek keretében az ország védelmére létrehozott, valamint e feladatra kijelölt közigazgatási szervek, továbbá a honvédelemben közreműködő más szervek ellátják a [sic!] honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) 1. § (3) bekezdésében meghatározottak honvédelemre való felkészítésével, az országvédelemmel, és a honvédelmi kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos feladatokat”.

¹⁴³ A törvény II. Fejezete szerint a katonai igazgatási szervek két csoportba sorolhatók: egyfelől a Honvédségnek van központi katonai igazgatási szerve, másfelől működnek területi katonai igazgatási szervek.

a) A központi katonai igazgatási szerv a Honvédség katonai igazgatási és központi adatfeldolgozó szerve. (A kézirat lezárásakor a Vhr. 33. §-a alapján ez a Magyar Honvédség Katonai Igazgatási és Központi Nyilvántartó Parancsnokság, amely országos illetékességgel működik.)

b) A területi katonai igazgatási szervek: katonai igazgatási központok (hadkötelezettség fennállása idején sorozóközpontok); toborzó- és érdekvédelmi központok; valamint katonai igazgatási és érdekvédelmi irodák. A területi szervek a központi szerv alárendeltségébe tartoznak. (Haktv. 2. §).

¹⁴⁴ Haktv. 2. § (5) bekezdés.

Indokolt tehát utalni rá: a Vhr. és a Haktv. is világossá teszi, hogy a (hon)védelmi és a katonai igazgatás megvalósítása korántsem kizárólag a Honvédség számára ad feladatokat, ugyanakkor nem vitatható, hogy e körben maga a Honvédség is ellát számos „civil” közigazgatási feladatot. A hatósági jogkörök gyakorlása nyilvánvalóan az Ákr. tárgyi hatálya alá tartozó tevékenységi kört ölel fel. A Haktv. a hatósági feladatok körében igen részletesen szabályozza a honvédelemmel, különösen a honvédek adataival összefüggő nyilvántartások vezetésének, illetve bizonyos hatósági igazolványok kiadásának szabályait.

A fent vázolt szervezeti és eljárási kérdések elsősorban a „klasszikus” közigazgatási eljárásokkal kapcsolatban érdemelnek figyelmet, ugyanakkor világossá teszik, hogy a honvédelmi igazgatás területén a közigazgatási jelleg éppen úgy megjelenik, mint az olyan közigazgatási szerveknél, amelyek nem a honvédelmi igazgatási feladatok ellátását végzik.

Figyelmünket a továbbiakban olyan eljárási kérdésekre irányítjuk, amelyek bár közigazgatási jellegűnek tekinthetők, az Ákr. hatálya ezekre nem terjed ki, azaz hatósági jellegű hatáskörgyakorlás ezekhez nem vagy *jellemzően* nem kapcsolódik. Ennek folytán valójában már előre, összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy ezen eljárások nagy része alapvetően olyan lesz, amely (vagy amelyhez hasonló) a nem honvédelmi közigazgatásban is megjelenik – akár tárgya, akár jellege folytán.¹⁴⁵

a) Költségvetési forrásokból nyújtott támogatások

Valamennyi minisztérium, így a Honvédelmi Minisztérium számára is biztosít a központi költségvetésről szóló törvény olyan előirányzatokat, amelyekből lehetőség nyílik a tárca feladat- és hatásköréhez kapcsolódó tevékenységek végzésében jelentős szerepet vállaló civil szervezetek, köztisztviselők stb. támogatására. A támogatás odaítélésének rendje közigazgatási jellegű eljárásnak tekinthető, azonban jellemzően nem hatósági természetű (nem közhatalmi típusú döntés), hanem kifejezetten a költségvetési gazdálkodás körében értelmezhető, és az államháztartási gazdálkodási szabályok alapján történő tevékenység. E körben az érintett civil szervezetek pályázatot nyújthatnak be, amelyet egy, a kötelezettségvállaló által létrehozott bizottság értékel, majd támogatási szerződés¹⁴⁶ megkötését követően a kedvezményezett köteles szakmai beszámolót és pénzügyi elszámolást benyújtani. Ezeket a támogatást nyújtó ellenőrzi, és dönt elfogadásukról és az esetleges visszafizetési kötelezettségről. Az Áht. 48/A. § (1) bekezdése szerint a támogatási szerződés polgári jogi jogviszonyt keletkeztet, ezzel tehát a támogatás ilyen formáját a törvényalkotó a Kp. tárgyi hatálya alól kivonta.

Ugyanakkor nem kizárt támogatás nyújtása úgynevezett *egyedi döntés* útján sem [így például az 5/2018. (III. 8.) HM rendelet¹⁴⁷ mellékletében felsorolt civil szervezetek, valamint a Honvédelmi Sportszövetség esetében]. Ennek formája viszont az Áht. 48. § (1) bekezdés a) pontja alapján egyedi hatósági döntés vagy hatósági szerződés is lehet, amely a Kp. alapján felülvizsgálható.

¹⁴⁵ Az eljárástípusok összegyűjtése kapcsán köszönet illeti a Honvédelmi Minisztérium munkatársait.

¹⁴⁶ Lásd az Áht. 48. § (1) bekezdés b) pontját.

¹⁴⁷ 5/2018. (III. 8.) HM rendelet a fejezeti kezelésű előirányzatok kezelésének és felhasználásának szabályairól.

Ha a támogatás nyújtására pályázati formában kerül sor, az eljárással összefüggő jogorvoslatként úgynevezett *kifogás* benyújtására van lehetőség. A kifogás tárgyában hozott döntés a további jogorvoslati lehetőségeket kizárja,¹⁴⁸ mindez azonban természetesen nem érinti a támogatási szerződés alapján kezdeményezhető jogvita lehetőségét.

b) Ösztöndíjak odaítélése

A honvédelmi miniszter két közjogi szervezetszabályozó eszközben tette közzé négy ösztöndíjpályázat pályáztatási és odaítélési rendjének szabályait.¹⁴⁹ A normatív utasítások a tárgykör érdemét érintő konkrét, anyagi jogszabályi alapokra nem hivatkoznak, ily módon azok lényegében a miniszter „méltányossági” jogkörében meghozható döntéseket alapoznak meg. Az ösztöndíjak odaítélésének rendje tekinthető közigazgatási jellegű eljárásnak; ugyanakkor mivel az eljárás szabályait nem jogszabály rendezi, hatósági jogkör gyakorlásának nem tekinthető, ily módon a pályázati döntések ellen jogorvoslati lehetőség biztosítása sem elvárt. (Természetesen a költségvetési gazdálkodás szabályainak betartása viszont ez esetben sem mellőzhető.)

Az eljárási szabályok igen részletesek, a pályázat benyújtásának feltételeit, a benyújtott pályázatok elbírálásának rendjét kimerítően szabályozzák.¹⁵⁰ Míg két pályázat esetében az odaítélés kapcsán a döntést lényegében a minisztérium képviselőiből álló bizottság hozza meg, addig egy esetben (az úgynevezett *Mészáros Lázár ösztöndíj*nál) a döntés joga a Honvéd Vezérkar főnökét illeti meg. Ez utóbbinál ugyanakkor a vonatkozó HM utasítás ösztöndíjszerződés megkötését is kötelezővé teszi, amely alapján a támogatás visszakövetelésére is mód nyílhat, és nyilvánvalóan a polgári jogi szabályok alapján lehetséges a szerződéssel kapcsolatos jogvita kezdeményezése is. Ennek a szigorúbb szabályozásnak az indoka az, hogy ilyen ösztöndíjszerződés csak azzal köthető, aki vállalja, hogy a képzés befejezését követően a Magyar Honvédséggel létesített szerződéses szolgálati viszonyát legalább az ösztöndíj folyósításával megegyező ideig fenntartja.¹⁵¹

c) Elismerések odaítélése

Minden miniszter esetében külön miniszteri rendelet szabályozza az odaítélhető elismerések (címek, érmek, oklevelek, díjak stb.) adományozásának szabályait. Az érdemek elismerésére vonatkozó alanyi jog általában a jogszabályok alapján nem keletkezik, lényegében

¹⁴⁸ Ávr. 102/D. §-a.

¹⁴⁹ 45/2017. (VIII. 31.) HM utasítás a Mészáros Lázár ösztöndíjat elnyert hallgatókkal köthető ösztöndíjszerződésekről, valamint az ösztöndíjak folyósításának rendjéről; 23/2018. (VII. 19.) HM utasítás a honvédelmi miniszter által alapított Béni Balogh Ádám középiskolai ösztöndíj, a Lippai Balázs esélyegyenlőségi ösztöndíj és a honvédelmi tárca gondoskodási körébe tartozó árvák tanulmányi ösztöndíja pályáztatásának és odaítélésének rendjéről.

¹⁵⁰ Olyan eset is előfordul, amikor az ösztöndíj odaítélése lényegében automatikus, lásd a Magyar Honvédség gondoskodási körébe tartozó árvák támogatására létrehozott ösztöndíj kapcsán a 23/2018. (VII. 19.) HM utasítás 12. §-át. Ez a megoldás – érdekes módon – jogilag teljesen kötött döntést eredményez, tehát lényegében kötelezővé teszi a „méltányosság” gyakorlását, és feleslegessé bizottsági vizsgálat elvégzését.

¹⁵¹ 45/2017. (VIII. 31.) HM utasítás 6. § (1) bekezdés i) pont.

ez is az elismerést adományozó részéről „méltányossági” alapú döntésnek tekinthető. Nem ugyanez a helyzet azonban akkor, ha a jogszabály konkrét, bekövetkezett jogi tényhez köti az elismerés adományozandóságát.¹⁵² Ilyenkor az érintett részéről nem zárható ki a munkaügyi természetű jogorvoslati kérelem, úgynevezett *szolgálati panasz* előterjesztése.¹⁵³ Az elismerések adományozására vonatkozó előterjesztések és az odaítélés rendjét a vonatkozó HM rendelet részletesen rendezi. Az ilyen típusú eljárások megítélésünk szerint dogmatikai értelemben kettéoszthatók: a döntés előkészítése, illetve meghozatalának rendje – belső eljárásként – tekinthető igazgatási cselekménysornak; maga az adományozás aktusa ugyanakkor sokkal inkább áll közel a munkáltatói jogkör gyakorlásával összefüggő jognyilatkozatokhoz, mint jogalkalmazási-hatósági jogkörök gyakorlásához.

d) Katonai rehabilitációs eljárás

Az ösztöndíjak odaítélésének szabályozásához hasonlóan miniszteri utasítás rendezi (rendezte) az 1956-os szerepükért jogtalanul elítélt volt katonák erkölcsi és katonai rehabilitációjával kapcsolatos eljárás szabályait.¹⁵⁴ A katonai rehabilitációra vonatkozó (miniszteri) döntést egy közigazgatási természetűnek tekinthető felülvizsgálati eljárás előzte meg. Megítélésünk szerint jelen esetben is egy méltányossági alapú döntés meghozatalára irányuló cselekménysor szabályozásáról van szó, amelynél jogorvoslati lehetőség nem adott. Az utasítás részletesen szabályozza az eljárás szabályait, az eljárást lefolytató (döntés-előkészítő) bizottság összetételét. A bizottság a saját maga által elfogadott és a miniszter által ellenjegyzett ügyrend szerint végezte munkáját. A múlt idejű megfogalmazás azért indokolt, mert az utasítás szerint felülvizsgálati eljárás kezdeményezésére igény 2017. december 31-ig volt benyújtható.

e) Szervezetirányítás, intézményfenntartás

Inkább a kép teljessége érdekében említhető, hogy – mint minden más tárca – a Honvédelmi Minisztérium is irányít bizonyos közigazgatási szerveket, illetve fenntartói jogokat gyakorol bizonyos közintézetek felett. Az irányítási jog a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatra terjed ki, amely, mint korábban láthattuk, a Ksztv. szerint központi államigazgatási szerv. A fenntartói jogok gyakorlása pedig két köznevelési intézmény: a Magyar Honvédség

¹⁵² A honvédelmi miniszteri elismerések között ilyen például a Tiszti és az Altiszti-legénységi Szolgálati Jel, amely meghatározott szolgálati időhöz kötött; vagy az Első Tűzharcért Szolgálati Jel, amely a szolgálat-teljesítés közben kialakuló tűzharcban, fegyveres harcban első ízben történő részvételért jár. Lásd: a honvédelmi miniszter és a Honvéd Vezérkar főnöke által alapítható és adományozható elismerésekről szóló 15/2013. (VIII. 22.) HM rendelet 11. §-át és 7. §-át.

¹⁵³ A Hjt. 180. § (1) bekezdése szerint a szolgálati panasz a munkáltatói jogkört gyakorló jognyilatkozatának elmulasztásával szemben is előterjeszthető.

¹⁵⁴ 76/2016. (XII. 29.) HM utasítás a katonai rehabilitációs eljárásnak az 1956-os forradalom és szabadságharc kapcsán történő megnyitásáról.

Altishti Akadémia,¹⁵⁵ valamint a Kratochvil Károly Honvéd Középiskola és Kollégium vonatkozásában áll fenn.

Említést érdemel még ugyanakkor, hogy a Nemzeti Közszerológati Egyetem mellett – a fenntartó miniszter vezetésével – működő Tanácsadó Testület tagjai közt van a honvédelemért felelős miniszter is.¹⁵⁶

A továbbiakban e körben – a részletek ismertetését mellőzve – utalunk a belügyi igazgatásról szóló fejezetben kifejtett gondolatokra.

4.3. Összegzés

Megítélésünk szerint nem vitatható, hogy a honvédelmi tevékenység – a legtöbb értelemben véve – a fegyveres jellegű cselekmények kivételével besorolható a közigazgatás ugyancsak tág értelemben vett funkcionális és intézményi fogalma körébe. A Honvédelmi Minisztérium és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgalat jogállása egyértelműen központi államigazgatási szerv, míg a Magyar Honvédség nem tartozik e körbe, ugyanakkor számos közigazgatási, akár hatósági feladatot ellát (úgy „normál” jogrend, mint különösen különleges jogrend idején).

A fent vázolt, nem hatósági jellegű közigazgatási eljárások szabályozását alapvetően megfelelőnek tartjuk, megítélésünk szerint a szabályozás nem szorul jelentős átalakításra. Részben szervezeti, részben eljárási szempontból ugyanakkor három körben javaslatokat tartunk megfogalmazhatónak.

a) Egyetértünk Farkas Ádámmal és Patyi Andrással abban a tekintetben, hogy az integrált minisztériumi (vezetési-irányítási) modell átalakítása megfontolandó, hiszen jelenleg a Honvédelmi Minisztérium és a Honvédség legfelső vezetése sajátosan egybeforr, illetve kölcsönösen egymás részeinek tekinthetők. Szerencsésebbnek tűnhet a (közigazgatási jellegű és kifejezetten katonai-szakmai) feladat- és hatáskörök precíz szétválasztása, ezzel összefüggésben a Honvéd Vezérkar (korábbiakban fennállt) alapvető önállóságának visszaállítása.

Nem kívánjuk véka alá rejtteni, hogy ez a javaslatunk valójában már „deklaratív természetű”: az Országgyűlés, észlelve a sajátos helyzetet, a kézirat lezárásakor már tárgyalja a tárgykör tekintetében releváns törvényjavaslatot.¹⁵⁷

b) A Haktv. értelmező rendelkezése szerint a katonai igazgatás a közigazgatási szervek tevékenysége (a Hvt. szerint is, a honvédelmi tevékenységben szükség szerint közreműködnek a közigazgatási szervek, például a rendvédelmi szervek vagy a polgármester). Ezzel szemben

¹⁵⁵ Az Akadémia funkcionális értelemben összetett szervezet, köznevelési feladatai mellett ellát szak- és felnőttképzési, át- és továbbképzési, kiképzési stb. tevékenységeket is.

¹⁵⁶ NKEtv. 9/B. § (1) bekezdés.

¹⁵⁷ T/3291. számú törvényjavaslat egyes törvényeknek a Magyar Honvédség új szervezeti rendjének kialakításával összefüggő módosításáról. Lásd: www.parlament.hu/folyamatban-levo-torvenyjavaslatok?p_auth=IEWq-pavF&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8&p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcplsql%2Ffoggy_irom.irom_adat%3Fp_ckl%3D41%2F_izon%3D3291 (A letöltés dátuma: 2018. 12. 04.)

viszont a törvény II. Fejezetében (címe: *A katonai igazgatás szervezeti felépítése, feladatai*) már kizárólag a Honvédség szerveiről esik szó, amely erőteljesen leszűkíti az értelmező rendelkezés alapján még tágan értelmezhető fogalmat. E körben javasolható egy egyértelműbb megfogalmazással összhangba hozni az értelmező rendelkezésben meghatározott fogalom és a törvény II. Fejezetében leírt szervezetrendszer tartalmi elemeit.

c) A katonai rehabilitációs eljárásról szóló HM utasítás kapcsán korábban jeleztük, hogy az eljárás kezdeményezése iránti igény 2017. december 31-ig volt benyújtható. A jogalkotó szándékától függően indokolt lehet vagy a határidő módosítása (ha az eljárásra 2018-ban, 2019-ben vagy akár az ezt követő években lehetőséget kívánnak nyújtani), vagy a HM utasítás hatályaon kívül helyezése.¹⁵⁸

5. Az igazságügyi igazgatás eljárásai¹⁵⁹

5.1. Az Igazságügyi Minisztérium eljárásainak szabályozástörténeti, dogmatikai előzményei

Magyarországon az Igazságügyi Minisztérium hosszú történelmi múltra tekint vissza. Már az 1848–49-es forradalom és szabadságharc idején létrejött a tárca, Deák Ferenc miniszter vezetésével. Lényegében a 20. században is végig működött Igazságügyi Minisztérium, a feladatai azonban – az egyes történelmi korszakokhoz igazodóan – változtak. Lényegében a jelenlegi formában működő Igazságügyi Minisztériumot az Országgyűlés alapította 1990. július 5-én. Az Igazságügyi Minisztérium törvény által létrehozott központi államigazgatási szerv, az igazságügyi miniszter munkaszerve, központi költségvetési szerv.

Mielőtt érdemben rátérnénk az Igazságügyi Minisztérium igazgatási eljárásaira, célszerű számba venni az igazságügyi miniszter Statútumrendeletben nevesített egyes feladat- és hatásköreit. A Statútumrendelet szerint a miniszter a Kormány tagjaként felelős az alábbi tevékenységekért:

- az igazságügyért;
- a választójogi és népszavazási szabályozásért;
- az áldozatsegítésért;
- a kárpótlásért.

5.2. Az igazságügyi eljárások közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

Előljáróban annyit érdemes kiemelnünk, hogy a vizsgált szaktárca által ellátott közigazgatási feladatok vegyes természetűnek tekinthetők, tekintettel arra, hogy azok többsége *valamilyen más hatalmi ághoz tartozó eljárás előkészítő, koordináló, kiegészítő eljárásai*.

¹⁵⁸ Ezzel összefüggésben vizsgálható a hasonló tárgykörben kiadott, és ma is hatályos, a katonai rehabilitációs eljárásról és a Honvédelmi Minisztérium Rehabilitációs Bizottságának létrehozásáról szóló 137/2006. (HK 1/2007.) HM utasítás deregulációja is, mivel annak alapján az eljárás kezdeményezésére vonatkozó igény 2007. június 30-ig volt benyújtható.

¹⁵⁹ Az alfejezet Nánay János András írása.

A Statútumrendelet 110. §-a értelmében a Kormány az igazságügyi szakértői névjegyzéket vezető hatóságként kijelöli a minisztert. Az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvény értelmében az igazságügyi szakértő 1. mellékletben meghatározott adatait és a tevékenységével kapcsolatos egyes tényeket a névjegyzék tartalmazza. A névjegyzék vezetésének és a névjegyzékkel összefüggő adatszolgáltatás szabályait a miniszter rendeletben állapítja meg.¹⁶⁰ A névjegyzék főszabály szerint *közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül*. Nem minősül viszont a nyilvántartás közhiteles hatósági nyilvántartásnak a hivatkozott törvény 1. melléklet 1.1.–1.5., 1.7.–1.8., 1.11., 1.13., pontjában, valamint 1.18.1. és 1.18.2. alpontjában foglalt adatok kivételével. Az 1. melléklet az igazságügyi szakértői névjegyzék tartalmát határozza meg. Ezek közül az alábbi adatok tekintetében nem minősül a nyilvántartás közhiteles hatósági nyilvántartásnak:

„1.1. családi neve és utóneve(i); 1.2. anyja születési neve; 1.3. születési hely és idő; 1.4. lakcím (postacím, telefon-, telefaxszám, e-mail); 1.5. munkahely (postacím, telefon-, telefaxszám, e-mail); 1.7. nyelvismeret (nyelv, nyelvtudás foka); 1.8. szakmai kamarai tagság; 1.11. iskolai végzettség és szakmai képesítés a megszerzés időpontjával, valamint nemzetközi vagy hazai szakmai minősítés a megszerzés időpontjával; 1.13. tudományos fokozat; valamint [...] ha a szakértő ellen 1.18.1. közvádra üldözendő szándékos bűncselekmény miatt indult eljárás megindításának, megszüntetésének, illetve befejezésének ténye, 1.18.2. indult fegyelmi eljárás során kiszabott fegyelmi büntetés.”

A törvényben foglalt eljárási szabályok mellett az igazságügyi szakértői névjegyzék vezetéséről a 210/2005. (X. 5.) Korm. rendelet rendelkezik még eljárási szabályokról. Eszerint a névjegyzéket elektronikus formában kell vezetni, és a szakértői névjegyzékbe való felvétel iránti kérelmet formanyomtatványon kell benyújtani, amelynek tartalmi elemeit és a kérelemhez csatolandó dokumentumokat a kormányrendelet 1. melléklete határozza meg. A névjegyzékbe vételi kérelem és a személyi adatlap formanyomtatványát az igazságügyi szakértői névjegyzéket vezető hatóság a kormányzati portálon is közzéteszi. Az igazságügyi szakértő nyilatkozatával nem pótolhatja a hiányzó bizonyítékot.

A nyilvántartás bizonyos tekintetben közhiteles hatósági természetű, míg más tekintetben nem. Az eljárási szabályok ugyanakkor azonosak a két típusú nyilvántartás vonatkozásában.

Szintén ehhez a témához kapcsolódik az igazságügyi szakértői testületek feletti törvényességi felügyelet kérdésköre is. Az igazságügyi szakértői törvény 2. § 7. pontja értelmében az igazságügyi szakértői testület a miniszter rendeletében vagy más jogszabályban létrehozott, a létrehozó jogszabályban meghatározott szakkérdésben, bizottságként eljárva véleménynyilvánításra jogosult, jellemzően jogi személy. Az ilyen testület működése felett a miniszter törvényességi felügyeletet gyakorol, amelynek célja annak ellenőrzése, hogy az igazságügyi szakértői testület működése a jogszabályoknak, az ügyrendjének, valamint a szabályzatainak megfelel-e és a kirendelésnek eleget tesz-e. A törvényességi felügyelet ebben a vonatkozásban sem minősül hatósági eljárásnak, így a törvény maga is akként rendezik, hogy a törvényességi felügyelet nem terjed ki olyan ügyre, amelyben bírósági vagy más hatósági eljárásnak van helye, valamint a szakértői vizsgálatra és a szakvélemény tartalmára, ugyanakkor a miniszter törvényességi felügyeleti jogkörében felhívja az igazságügyi szakértői testület tagjait a szabályszerű működés helyreállítására, összehívja

¹⁶⁰ Lásd a hivatkozott törvény 11. § (1) bekezdését.

az igazságügyi szakértői testület tagjait a szabályszerű működéshez szükséges intézkedések megtétele érdekében, vagy ha a szabályszerű működés másként nem biztosítható, az igazságügyi szakértői testület elnökének megbízatását – a szakterület ágazati irányításáért felelős miniszterrel egyetértésben – visszavonja.¹⁶¹

Érdekes, nem közigazgatási jellegű hatáskört nevesít a Statútumrendelet 112. §-a, amely szerint a miniszter az igazságügyért való felelőssége keretében ellátja a *Kormány képviselőjét az alkotmánybírósági eljárásokban* és koordinálja a képviselő ellátásához szükséges iratok előkészítését, valamint elkészíti a beadványokat.

A Statútumrendelet arról is rendelkezik, hogy a miniszter az igazságügyért való felelőssége keretében ellátja az igazságszolgáltatással összefüggő kormányzati feladatokat, és ennek részeként *felel többek között a jogi segítségnyújtásért is*. A jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Jstv.) értelmében az ügyfelek egyrészt *peren kívüli ügyekben* jogi tanácsot kaphatnak a jogi segítségnyújtó szolgálattal szerződésben álló ügyvédektől, másrészt a törvényben meghatározott *polgári peres* és a végrehajtási eljárás kivételével – *nemperes eljárásokban*, valamint a *közigazgatási perekben* és egyéb közigazgatási bírósági eljárásokban és *közigazgatási nemperes eljárásokban* a felperes, az alperes, a beavatkozó (perbehívott), az érdekelt, a kérelmező és a kérelmezett fél pártfogó ügyvédi képviselőt vehet igénybe.¹⁶²

A törvény célja, hogy az állam mindazok jogainak érvényre juttatásához segítséget adjon, akik arra hátrányos helyzetükből kifolyólag, illetve jogban való járatlanságukra és az ügy bonyolultságára tekintettel egyébként nem lennének képesek. Arra nézve, hogy mely peres és peren kívüli eljárásokban vehető igénybe jogi segítségnyújtás a Jstv. rendelkezései irányadók. Közjegyző előtti eljárásban nem nyújtható pártfogó ügyvédi képviselő. A Jstv. határozza meg azt is, hogy ki tekinthető rászorultnak, illetve mely esetekben jár a költségmentesség a jogi segítségnyújtást kérelmezőnek.

A minisztérium a jogi segítségnyújtás feladatkörét több más ágazati feladattal együtt háttérintézményein, a fővárosi és megyei kormányhivatalokon keresztül látja el.¹⁶³

Jogi szolgáltatás igénybevétele esetén az ügyfél a jogi segítők névjegyzékben szereplő jogi segítők közül választhatja ki, hogy kinél kívánja igénybe venni a támogatást, a teljesítésigazolás és az engedélyező határozat jogi segítőknek történő átadásával. A támogatott jogi szolgáltatás igénybevételére a támogatás engedélyezéséről szóló határozat kézhezvételétől számított három hónap áll az ügyfél rendelkezésére, ezután a támogatás érvényét veszti, azonban nincs akadálya az ügygel kapcsolatban újabb kérelem benyújtásának.

¹⁶¹ Lásd a 37. § rendelkezéseit.

¹⁶² A Be. hatálybalépésével, 2018. július 1. napjától a sértett, a magánvádló, a magánfél, a vagyoni érdekelt, az egyéb érdekelt, a pótmagánvádló, valamint a terhelt részére költségkedvezmény igénybevétele engedélyezhető a büntetőeljárásban (nyomozási, ügyészégi és bírósági szakban egyaránt), amelynek keretében a magánvádló, a magánfél, a vagyoni érdekelt, az egyéb érdekelt és a pótmagánvádló pártfogó ügyvédi képviselőre jogosult, míg a terhelt a kirendelt védő díjának állam általi előlegezésére és viselésére.

¹⁶³ A Jstv. szerint jogi segítségnyújtás, illetve a pártfogó ügyvédi képviselő engedélyezésére irányuló kérelmet a jogosultnak az erre a célra rendszeresített formanyomtatványon kell előterjesztenie, a lakóhelye, tartózkodási helye, vagy a munkahelye szerint illetékes járási vagy fővárosi kerületi kormányhivatalnál. A kérelmet az illetékes járási (fővárosi kerületi) hivatal jogi segítségnyújtásért felelős szervezeti egysége bírálja el. Az ügyfél az engedélyező határozat birtokában választhat a jogi segítők névjegyzékben szereplő ügyvédek közül.

Pártfogó ügyvédi képviselő igénybevétele esetén az ügyfél ugyancsak a jogi segítői névjegyzékben szereplő jogi segítők közül választhatja ki, hogy kinél kívánja igénybe venni a támogatást, a meghatalmazás és az engedélyező határozat jogi segítő részére történő átadásával. A jogi segítő meghatalmazására 30 nap áll ügyfél rendelkezésére, ezután a támogatás érvényét veszti. Peres támogatás esetén azonban az ügyfél kérheti pártfogó ügyvéd kirendelését.¹⁶⁴ Az állam a jogi segítségnyújtás keretében jogi segítő igénybevételenek jogát biztosítja a Jstv. rendelkezései alapján.

A jogi segítségnyújtó szolgálat az ügyfél jövedelmi, vagyoni helyzetét megvizsgálva csak a támogatás megengedhetősége kérdésében dönt, de a jogi szolgáltatásokat a jogi segítői névjegyzékbe felvett és a Minisztériummal szerződést kötő jogi segítők nyújtják.

Szintén ebben a körben szól a Statútumrendelet arról is, hogy a miniszter ellátja a *szakfordító és tolmácsvetékenység ágazati irányítását* is. E tevékenysége kiterjed minden szakfordító és tolmácsvetékenységre függetlenül attól, hogy a tevékenységet folytató szerv vagy személy milyen szervezeti keretekben vagy szervezeti alárendeltségben működik – ahogy a szakfordításról és tolmácsolásról szóló 24/1986. (VI. 26.) MT rendelet is rendelkezik.

Az Igazságügyi Minisztérium ellátja a szakfordító és tolmácsvetékenység ágazati irányítását a tulajdonában lévő Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda Zrt.-n (a továbbiakban: OFFI) keresztül. Az OFFI kizárólagos feladatait a 7/1986. (V. 26.) IM rendelet tartalmazza, amely szerint az OFFI feladata bármely megrendelő részére idegen nyelvű szövegnek magyar nyelvre vagy más idegen nyelvre, továbbá magyar nyelvű szövegnek idegen nyelvre való hiteles fordítása, más által készített fordítás hitelesítése, illetve idegen nyelvű iratról hiteles másolat készítése. A kizárólagos feladatain túlmenően az OFFI bármely megrendelő részére végezhet nem hiteles fordítást, tevékenységével összefüggő egyéb munkát (lektorálás, leírás, sokszorosítás, korrektúra stb.). Az OFFI látja el továbbá a budapesti bíróságok, ügyészségek, nyomozó hatóságok eljárásaiban felmerülő valamennyi tolmácsolási feladatot is.

Szintén érdekes és eljárásjogi szempontból fontos feladatkör, hogy a miniszter az igazságügyért való felelőssége keretében ellátja az Európai Unió egységes belső piacának hatékony működéséhez szükséges belső piaci koordinációval kapcsolatos feladatokat, működteti a *belső piaci problémamegoldó központot (SOLVIT), valamint a belső piaci információs rendszert és a Szolgáltatási Notifikációs Központot*.

A SOLVIT minden egyes uniós tagállam, valamint Izland, Liechtenstein és Norvégia nemzeti közigazgatása által 2002 óta ingyenesen nyújtott szolgáltatás, amely rövid határidők mellett gyors megoldásokat kínál az EU/EGT polgárai és vállalkozásai számára a különböző uniós jogok közigazgatási eljárások során történő érvényesülése vonatkozásában. 2016-ban a SOLVIT-rendszerben összesen 2414 ügy indult, átlagosan 59 napos ügyintézési időtartammal.¹⁶⁵

¹⁶⁴ A Jstv. szerint a területi hivatal pártfogó ügyvédként elsősorban a bíróság székhelyén vagy ha ezt a fél körülményei indokolják, lakóhelyén, tartózkodási helyén működő jogi segítőt rendel ki. Indokolt esetben azonban a bíróság székhelyén működő, az ügyvédi kamara nyilvántartása szerint kirendelhető ügyvéd, ügyvédi iroda is kirendelhető. A jogi segítségnyújtással kapcsolatos igazságügyi igazgatási, illetve közigazgatási hatósági ügyekben első fokon jogi segítségnyújtó szolgálatként a járási vagy kerületi hivatal jár el.

¹⁶⁵ 2017-ben az Európai Bizottság egy közleményt tett közzé, a SOLVIT megerősítésének cselekvési tervét, *Az egységes piac előnyeinek megvalósítása a polgárok és a vállalkozások számára* címmel [COM(2017) 255 final]. Lásd a közlemény 3. oldalát.

A belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről és a 2008/49/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről szóló 1024/2012/EU Rendelet alapján az IMI-rendszer a Bizottság által a tagállamok közreműködésével együtt kidolgozott, az interneten keresztül elérhető szoftveralkalmazás, amelynek célja, hogy a határokon átnyúló információcserét és a kölcsönös segítségnyújtást megkönnyítő, központosított kommunikációs mechanizmus biztosításával segítséget nyújtson a tagállamoknak az uniós jogi aktusokban az információcserére vonatkozó követelmények gyakorlati végrehajtásához. Az IMI különösen segíti az illetékes hatóságokat a másik tagállamban lévő partnerhatóság azonosításában, az információk – ideértve a személyes adatokat is – egységesített eljárások alapján történő cseréjének véghezvitelében, valamint a nyelvi akadályok előre meghatározott és lefordított munkafolyamatok alkalmazása révén való leküzdésében. A Bizottságnak, amennyiben lehetséges, további olyan rendelkezésre álló fordítási funkciókkal kell ellátnia az IMI felhasználóit, amelyek kielégítik azok igényeit, megfelelnek az IMI keretében folytatott információcsere biztonsági és titoktartási követelményeinek, és amelyek észszerű áron biztosíthatók.¹⁶⁶

Végezetül a *Szolgáltatási Notifikációs Központ* feladata a belső piaci információs rendszer hazai működéséről és az abban való részvételnek a szabályairól, valamint a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti bejelentési kötelezettség teljesítéséről szóló 354/2013. (X. 7.) Korm. rendeletben meghatározott bejelentések és észrevételek Európai Bizottságnak történő továbbítása az IMI-rendszeren keresztül, illetve a Bizottság által elfogadott határozat és a más EGT-állambeli tervezet továbbítása a szakminiszternek.

A Statútumrendelet emellett a miniszter feladatkörébe utal számos olyan kérdést is, amelyek *valamilyen nemzetközi fórum előtti eljárás előkészítését vagy az eljárásbeli képviselőt ellátását célozzák*. Így például a miniszter ellátja a Kormány képviselőt az Európai Unió jogának megsértése miatt indult eljárásoknak az Európai Unió Bírósága előtti eljárást megelőző szakaszaiban – ideértve a kötelezettségszegési eljárás megindítása előtti szakaszban az Európai Bizottsággal történő egyeztetést is –, koordinálja a képviselőt ellátásához szükséges iratok előkészítését, valamint elkészíti és benyújtja a beadványokat, illetve hasonló feladatokat lát el az Európai Unió Bírósága, továbbá az Európai Emberi Jogi Bíróság előtti eljáráshoz kapcsolódóan is.

A Statútumrendelet 114. §-a értelmében a miniszter az *áldozatsegítésért* való felelőssége keretében előkészíti az áldozatsegítésre, állami kárenyhítésre vonatkozó jogszabályokat.

A miniszter a kárpótlásért való felelőssége keretében előkészíti a személyi és vagyoni kárpótlásra vonatkozó jogszabályokat, továbbá – az irányítása alá tartozó fővárosi és megyei kormányhivatalok útján – intézi a kárpótlással kapcsolatos ügyeket. A politikai rendszerváltások idején törvényszerűen merül fel a múltbeli sérelmek kiigazítására, illetve a sérelmek következményeinek enyhítésére vonatkozó társadalmi igény. Magyarországon

¹⁶⁶ Lásd a rendelet második preambulumbekzdését. Lásd ehhez még: a belső piaci információs rendszer hazai működéséről és az abban való részvételnek a szabályairól, valamint a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti bejelentési kötelezettség teljesítéséről szóló 354/2013. (X. 7.) Korm. rendeletet.

az Országgyűlés 37/1990. számú határozata fogalmazta meg először a kárpótlást mint aktuális jogi feladatot.¹⁶⁷

Az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény az 1939. március 11. napja és 1989. október 23. napja közti időszak legsúlyosabb személyi sérelmeinek – az emberi élet elvesztése és a szabadság elvonása formájában megnyilvánult jogsértések – kárpótlását tűzte célul. Külön jogszabály, a nemzeti gondozásról szóló 1992. évi LII. törvény rendelte jóvátételben részesíteni a politikai okból elszenvedett szabadságelvonás következtében, illetve az 1944–45-ös nemzeti ellenállás és az 1956-os forradalom során munkaképesség-csökkenést szenvedetteket.

Jelentősen bővítette a kárpótlásra jogosultak körét az 1997. évi XXIX. törvény és a 2006. évi XLVII. törvény. A jogalkotó a személyi sérelem miatti kárpótlási igény, a nemzeti gondozási díj iránti igény benyújtására a végső, jogvesztő határidőt 2012. március 30. napjában határozta meg, így ezt követően új kérelem – eredményesen – már nem terjeszthető elő.

Az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk miatt az 1991. évi XXV. törvény és az 1992. évi XXIV. törvény alapján lehetett előterjeszteni a kárpótlási igényeket a kárpótlási hatóság előtt. A vagyoni károkért nyújtható kárpótlás maximumát jelentette az a vagyoni állapot, amelyben a sérelmet szenvedett a sérelem elszenvedése nélkül élt volna, ugyanakkor gátat szabott a kárpótlás mértékének a nemzetgazdaság teherbíró képessége is. Az elszenvedett kár mértéke alapján kiszámított átalányösszeg névértékének megfelelő kárpótlási jegy kifizetésével zajlott le Magyarországon a vagyoni kárpótlás. A vagyoni kárpótlási igények benyújtására 1994. március 15. napján volt legutoljára lehetőség, ezt követően új kérelmet – eredményesen – már nem lehetett előterjeszteni.¹⁶⁸

5.3. Összegzés

Az Igazságügyi Minisztérium az egyik legrégebbi minisztérium hazánkban. Legjelentősebb feladata mindenkor a jogszabályok előkészítése és kodifikációja, valamint ennek koordinációja. Emellett számos fontos igazságügyi feladatot lát el, a kegyelmi ügyek intézésétől a pártfogó felügyeleti szolgálton át, a cégnyilvántartás és elektronikus cégeljárás biztosításán keresztül a jogi segítségnyújtásig bezárólag. A Minisztérium az igazságügyi feladatainak egy részét közvetlenül valamely főosztálya vagy államtitkársága révén, más részét háttérintézményei, a fővárosi és megyei kormányhivatalok, harmadik részét pedig az irányítása alá tartozó 100%-os állami tulajdonú cégek (Magyar Közlöny Zrt., Céginformációs Szolgálat, OFFI Zrt.) útján valósítja meg. A tárca igazságügyi feladatainak belül fontos szeletet képez a nemzetközi és európai uniós igazságügyi együttműködésből eredő számos feladat előkészítése, koordinációja és végrehajtása.

Az igazságügyi feladatok mellett a minisztériumhoz tartozik az áldozatsegítési és kárpótlási ügyek vitele (ezeket is a kormányhivatalok révén látja el), illetve a választási eljárással kapcsolatos egyes jogszabályok előkészítése és koordinációja. A tárca eljárásai

¹⁶⁷ 37/1990. (III. 28.) OGY határozat az 1945–1963 között személyes szabadságukban jogtalanul korlátozott személyek kárpótlásáról.

¹⁶⁸ A Statútumrendelet 115. §-a azt is kimondja, hogy a miniszter a kárpótlásért való felelőssége keretében előkészíti a személyi és vagyoni kárpótlásra vonatkozó jogszabályokat is.

sokfélék, jellemzően a legtöbbnek (cégeljárások, pártfogó felügyeleti eljárások, kegyelmi eljárás, igazságügyi szakértő kirendelés, áldozatsegítés, kárpótlás) az eljárási szabályait nem az Ákr., hanem az ágazati anyagi jogszabály tartalmazza. Az egyes igazságügyi eljárások ennek következtében egymástól is jelentősen eltérnek, specifikus jellegűek.

A fentieket összegezve, az igazságügyi miniszterhez és háttérintézményeihez tartozó közigazgatási jellegű eljárások jelenlegi szabályozása megfelelő. Az eljárások egy része büntetőjogi (kegyelmi eljárás, pártfogó felügyelet), más része polgári jogi (cégeljárás, igazságügyi szakértők eljárása, jogi segítségnyújtás) jellegű, anyagi jogi kapcsolódásuk miatt igényel külön szabályozást. Ezek az eljárások mind megfelelően szabályozottak, évtizedes joggyakorlat alapján kikristályosodott rendelkezésekkel, így az igazságügyi eljárások újra-szabályozása jelenleg nem időszerű.

6. Az innovációs és technológiai igazgatás eljárásai¹⁶⁹

6.1. Az innovációs és technológiai igazgatás eljárásainak szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

Az innovációs és technológiai igazgatás egy korábban nem létező fogalom volt a hazai közigazgatási jogban, hiszen az Innovációs és Technológiai Minisztérium (a továbbiakban e fejezet vonatkozásában: ITM vagy minisztérium) sem létezett korábban, legalábbis ilyen elnevezéssel.

A közigazgatási szervezeti kérdések elemzése nem e tanulmány kutatási territóriuma, ezért csak röviden szeretnénk arra utalni, hogy az egyes szakigazgatási területek száma az elmúlt 20 évben jelentős mértékben megnövekedett. Ennek számos oka van: a technológiai, társadalmi, gazdasági fejlődés, továbbá a nemzetközi együttműködések indukálta területek és nem utolsósorban a jogrendszer dinamikus fejlődése új jogterületek leképeződését eredményezte. A szakigazgatási és szakpolitikai feladatok központi irányításának kulcsszereplői a miniszterek.

Ahogy *Magyary Zoltán* klasszikus művében fogalmaz: „[a] miniszterek szerepe a közigazgatásban uralkodó. A legnagyobb hatalom az ő kezükben van. Az állam legfőbb fizikai erejének a szükségszerűen latbavetése az ő elhatározásuktól és rendelkezésüktől függ. Az állam szellemi hatalmának gyakorlása is az ő tisztük. Mint a közigazgatás legmagasabb főnökei, a centralizáció révén akarataikat és felfogásukat az összes alárendeltjeikkel és az emberekkel szemben is érvényesíteni tudják. Működésükben a törvényekhez és más jogszabályokhoz kötve vannak, de hatalmuk sokkal több életviszonyra kiterjed, mint amennyit jogszabályok szabályoznak, így számos kérdés van és mindig lesz, amelyekben a miniszter szabad belátása, diszkrétciója szerint járhat el. Ezt köznyelven úgy mondják, hogy sok kérdés eldöntése »függ« a minisztertől. Azok közé az ügyek közé, amelyekben a miniszterek és a kormány szabad belátásuk szerint dönthetnek, részben a legfontosabb közügyek tartoznak: az ország belpolitikájának és külpolitikájának legfőbb elhatározásai, amelyek előbb vagy utóbb békére vagy háborúra, az emberek jólétére, elégedettségére, szabadságára vagy ellenkezőleg, nehéz helyzetére, nyugtalanságára és osztálykülönbségekre, függőségekre vezetnek, mind a kormány

¹⁶⁹ Az alfejezet Boros Anita írása.

szabad elhatározásán múlnak. Ezeknek mikénti eldöntését sem törvény, sem más ember elő nem írhatja, azok eldöntése a mindenkori miniszterek tehetségétől, egészségétől, ítéletétől, lelkiismeretességétől fog függni.”¹⁷⁰

Magyary arra is felhívja a figyelmet, hogy az 1848. évi III. törvénycikkkel felállított független, felelős magyar minisztérium kezdetben nem rendelkezett háttérintézményekkel.

„A miniszter a feladatát nem tudja másként betölteni, mint a vezetése alatt álló különböző szervek, az alárendeltjei közreműködésével. Azoktól függ (Verwaltungsgebundenheit). Azok segítségével a maga munkaerejét sokszorosára emelheti. [...] Ezt némi jogosultsággal gondolhatták az 1848: III. t.-c. megalkotói, mert akkor a minisztereknek alárendelt szervek száma igen kevés volt, de ma már olyan nagy és komplikált az a szervezet, amelynek a miniszter a legmagasabb főnöke, hogy a miniszternek főnöki funkciója politikai funkciójával legalább is egyenlő jelentőségű. Azonkívül az is nagyfontosságú változás, hogy a közszolgálat a múlt század közepén még nem volt hivatásos és szakképzettséghez kötött, mint ma. Tiszteletbeli vagy laikus tisztviselők élén laikus miniszter inkább megállhatott. Nagyszámú szakképzett és állandó alkalmazottakból álló szervezet főnökének lenni azonban másként nem lehet, mint ha a miniszter szakértő a főnöki funkciókban.”¹⁷¹

Azóta már több tucat miniszter, több száz állami vezető és több ezer jogi szabályozó formálta a hazai szakigazgatási ágazatok alakulását. Az bizonyos, hogy a szakigazgatási területek száma folyamatosan növekszik, hiszen újak jönnek létre, és nagyon ritkán egy-egy kérdéskör lekerül a jogalkotási palettáról hosszabb idő elteltével (de többnyire ilyenkor sem tűnik el).

Ezek a szakigazgatási területek, a bennük foglalt szakigazgatási feladatok irányítása egy-egy miniszterhez tartozott és tartozik, függetlenül attól, hogy milyen megnevezés alatt fut éppen az az aktuális kormányzati struktúrában.

A minisztériumok számának csökkentése vagy növekedése szakpolitikai szempontból ebből következően nem meghatározó, hiszen a szakfeladat adott, azt el kell látni akkor is, ha fél tucat, vagy ha két tucat miniszter felügyeli. Mindezt csak azért szerettük volna hangsúlyozni, mert a jelenlegi minisztériumi struktúrák *óriási szakigazgatási portfóliót kezelnek*.

Ez a helyzet az általunk vizsgált, innovációs és technológiai igazgatásnak nevezett csoporttal is, amely a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban e fejezet vonatkozásában: Statútumrendelet) értelmében 23 különböző ágazati igazgatási területet foglal magában – ezeket lehetetlen felsorolni egy címben, így a minisztériumi struktúrát alapul véve ezeket az ágazatokat *az ellátásukért felelős miniszter után csak innovációs és technológiai igazgatásként kezeljük*.

A Statútumrendelet 116. §-a szerint az innovációért és technológiáért felelős miniszter a Kormány

- audiovizuális politikáért,
- állami infrastruktúra-beruházásokért,
- bányászati ügyekért,
- belgazdaságért,
- elektronikus hírközlésért,

¹⁷⁰ MAGYARY 1942, 204.

¹⁷¹ MAGYARY 1942, 205.

- energiapolitikáért,
 - európai uniós források felhasználásáért,
 - építésgazdaságért,
 - a turisztikai célleírányzat és a turisztikai fejlesztési célleírányzat kivételével fejlesztési célleírányzatok kezeléséért, szabályozásáért és ellenőrzéséért,
 - fogyasztóvédelemért,
 - gazdaságfejlesztésért,
 - hulladékgazdálkodási közszolgáltatási és szolgáltatási díj megállapításáért,
 - hulladékgazdálkodásért,
 - informatikáért,
 - iparügyekért,
 - kereskedelemért,
 - kormányzati tudománypolitikáért,
 - közlekedésért,
 - nem európai uniós fejlesztési források felhasználásához kapcsolódó fejlesztéspolitikáért,
 - területfejlesztésért,
 - víziközmű-szolgáltatásért,
 - tudománypolitika koordinációjáért,
 - szakképzésért és felnőttképzésért
- felelős tagja.

Ezek a szakigazgatási területek egyenként is óriási területeket fognak át, és ha áttekintjük őket, látható, hogy vannak közöttük olyanok, amelyekkel *már régóta foglalkozik a közigazgatás-tudomány*, mint például az iparpolitika, és vannak olyanok is, amelyek az elmúlt néhány évtizedben létrejött *új szakigazgatási területeknek* tekinthetők, mint például az audiovizuális igazgatás vagy a tudománypolitikai igazgatás.

A 23 szakterület átfogó eljárásjogi elemzése önálló monográfiát igényelne, ezért igyekszünk átfogó képet adni ezekhez a szakigazgatási ágazatokhoz tartozó eljárásjogi kérdésekről.

Mindenekelőtt szólnánk néhány szót a *kutatási módszertanról*. Sajnos a tudományos kutatások művelői számára többnyire nem kedveznek a kormányzati átalakítások. Mivel már számos szervezeti integrációt átélünk, megállapíthatjuk, hogy minden olyan szervezeti átrendeződés, amely központi közigazgatási szervezetet is érint, legalább fél éves „közigazgatási lemerevedést” eredményez. Ennek a lassú átrendeződésnek vagyunk most is tanúi, hiszen néhány kivételtől eltekintve még nem alakult ki a minisztériumok végleges formája, ideiglenes szervezeti és működési szabályzatok vannak hatályban, és fellelhetők hatásköri kollíziók is egyes részterületeken.

Az általunk vizsgált szaktárca tekintetében jelenleg az 1/2018. (VII. 23.) ITM utasítás (a továbbiakban: SZMSZ) van hatályban, amely – ahogyan az a címéből is látható – az Innovációs és Technológiai Minisztérium szervezeti és működési rendjének ideiglenes meghatározásáról szól. Információink szerint hamarosan elfogadják a minisztérium új SZMSZ-ét, azonban a kutatásunk lezárása miatt azt már nem tudjuk megvárni. Azonban elérhető volt számunkra – a Statútumrendelet mellett – az ágazati szabályozók széles körű tárháza

és a szaktárca költségvetését megalapozó dokumentum (a továbbiakban: Fejezeti indokolás¹⁷²) is. Emellett segítségünkre voltak a fejezeti kezelésű előirányzatok rendjéről szóló jogszabályok is, így az egyes feladatok szakterületi leképeződését sikerült beazonosítanunk.

A kutatás nehézségét elsősorban a kutatás módszertanának kimunkálása jelentette, hiszen ebben a fejezetben egy olyan „gigaminisztériumot” kellene igen korlátozott terjedelemben elemezni, amely esetében a Statútumrendeletben meghatározott 23 szakigazgatási ágazat mindegyike legalább három – de néhol ez a szám elérheti az 50-et is (például a közlekedéspolitikai területén) – további részterületre (alágazatra) tagolódik. Természetesen ez leképeződik a – jogi és annak nem minősülő – szabályozókban is. A feladatot nehezítette az is, hogy – a későbbiekben részletezettek szerint – *nem egy szakpolitikai szakterület esetében osztott felelősségi rendszert alakítottak ki*. Így például az általunk vizsgált ágazati miniszter hatáskörébe tartozik az informatika, de sorolható ide – többek között – a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának biztosítása, amely a Statútumrendelet 40. § 11. pontja alapján a belügyminiszter hatáskörébe tartozó feladat.

Szintén nehézkes volt *dogmatikai szempontból* közös alapokat keresni az említett szakterületek között. Ez egyfelől a *heterogenitásukból fakad*, másfelől *szervezetileg sem azonosak a gyökereik*. A korábbi Nemzeti Fejlesztési Minisztériumnak – mint az egyik legnagyobb, a szakigazgatási területek rendkívül széles spektrumát felölelő intézménynek – csak részlegesen jogutódja az innovációs és technológiai tárca, hiszen vannak olyan hatáskörök, és ezzel együtt eljárások, amelyek egészen más minisztériumhoz kerültek 2018-ban, ilyen például az állami vagyongazdálkodáshoz kapcsolódó vagy a sportinfrastruktúra-beruházásokhoz kapcsolódó feladatkör.

Kutatási kedvünket mindenesetre nem szegte az információk csekély volta, ezért egy olyan kutatási módszertant választottunk, amely rávilágít az egyes szakterületek esetében legalább egy releváns eljárásjogi problémára vagy érdekesebb jogértelmezési kérdésre.

Ennek megfelelően minden egyes ágazat tekintetében megvizsgáljuk, hogy *kizárólagos vagy osztott hatáskörök jelentkeznek-e*, és milyen olyan eljárások alakultak ki, amelyek nem tartoznak az Ákr. hatálya alá, de jellegüket tekintve valamilyen szempontból a hatósági eljárásokhoz hasonlóak. Igyekszünk választ adni arra is, hogy ezek az eljárások miért nem hatósági eljárások, és melyek a legfontosabb szabályaik a hatósági eljárási szabályozáshoz képest.

6.2. Az innovációs és technológiai igazgatás eljárásainak közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

Az általunk vizsgált tárca az egyik legnagyobb az igazgatott szakigazgatási területeket tekintve. Ahogy arra már utaltunk, ezek a szakigazgatási területek egy minisztérium alá rendelése szakterületenként más-más okból, más-más célból valósult meg. Alapvetően – a jogelőd tárca megnevezéséből is adódóan – ezeket a szakigazgatási területeket a *fejlesztési szakterületeknek* szoktuk nevezni, noha ez a gyűjtőfogalom azért nem a legtalálhatóbb, mert más tárcák esetében is megjelennek fejlesztési természetű feladatkörök, akár olyanok is, amelyeknek az egyik „lába” az általunk vizsgált szaktárca hatáskörét képezi, míg másik része egy másik miniszter hatáskörébe tartozik.

¹⁷² Lásd: www.parlament.hu/irom41/00503/T_503_I_fejezeti.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 05.)

Az, hogy pontosan miért ez a 23 szakterület került az ITM-miniszter hatáskörébe, közigazgatási jogi szempontból nehezen magyarázható, annak minden bizonnyal kormányzati, politikai okai vannak.

A Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi V. törvényhez íródott miniszteri indokolás szerint „hatékony és gyors reagálású kormányra van szükség, mert a világban percek alatt olyan változások mennek végbe, amelyek mindannyiunk életét érintik. Vannak ilyen kihívások a biztonság területén és a gazdasági életben is. Ezért a kormányzati struktúrában kiemelt szerepet kapnak a nemzetbiztonsági kérdések, valamint az újítás és az innováció. Szétválík az állami vagyon kezeléséért és a fejlesztésekért viselt kormányzati felelősség, létrejön az Innovációs és Technológiai Minisztérium.”¹⁷³ Ennél többet nem tudunk meg a szakigazgatási területek szétválasztását tekintve, amely részben azzal is magyarázható, hogy bizonyos ágazatok esetében a kormányzati feladatmegosztás nem 2018-ban, hanem már jóval korábban elnyerte mai formáját és normatív szabályozási tartalmát.

Ahogy a fentiekben már többször utaltunk rá, egy igen összetett portfólióval van dolgunk. Vannak olyan szakterületek, amelyekkel korábban már oktatóként vagy kutatóként foglalkoztunk, és vannak olyanok, amelyekkel egyáltalán nem, ezért elsősorban külső szemlélőként, az állampolgárok oldaláról vizsgáljuk az eljárási szabályok jellegzetességeit.

Mindenekelőtt azt érdemes kiemelni, hogy minden egyes ágazat esetében – ahogy ez helyesen az SZMSZ-ben is leképeződik – számos olyan közigazgatási cselekménnyel, eljárással találkozunk, amelyek alapvetően regisztratív, koordinációs, ügyviteli, adatszolgáltatási tevékenységnek tekinthetők, vagy éppen a szaktárca jogalkotási tevékenységéhez kapcsolódnak. Az állampolgárok, szervezetek szempontjából ezek kevesebb relevanciával bírnak, hiszen ezek elsődlegesen belülré ható eljárásoknak tekinthetők, kifelé, az állampolgárok, szervezetek tekintetében csak igen közvetett hatásuk érvényesül. Ebből következően a vizsgálódásaink során elsődlegesen azokkal a közigazgatási eljárásokkal foglalkozunk, amelyek kifelé hatnak, azaz a közigazgatás úgynevezett *külső eljárásai*.

1. Az *audiovizuális, informatikai és elektronikus hírközlési ágazat* eljárásai igen vegyes képet mutatnak: mindenekelőtt azt próbáltuk meg feltárni, pontosan mit is takarnak e fogalmak, létezik-e olyan jogi szabályozó, amely meghatározná ebbe az ágazati gyűjtőfogalmak körébe sorolható részterületeket.

Az *audiovizuális ágazat* egy viszonylag új, az 1990-es években megjelenő szakigazgatási szakterületnek tekinthető a magyar közigazgatási jogban.¹⁷⁴ Ráadásul

¹⁷³ Lásd a T/14. számú törvényjavaslat indokolását – Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint egyes kapcsolódó törvények módosításáról.

¹⁷⁴ Lásd ehhez a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló, 1989. október 3-i 89/552/EGK európai parlamenti és tanácsi irányelv (audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) hazai implementációja kapcsán: GELLÉN Klára (2009): *Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv implementációja és az 1996. évi I. törvény*. Elérhetőség www.akti.hu/dok/fuzet43.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 06.) A következő lényeges etap az audiovizuális média szabályozásának reformjáról szóló 59/2007. (VI. 26.) OGY határozat, amelyben az Országgyűlés egyetértett azzal, hogy – a digitális átállás technikai és piaci feltételeinek megteremtésén túl – elengedhetetlen az audiovizuális média jogi szabályozásának átfogó megújítása, és elrendelte 2007. december 31-ig, de legkésőbb a műsorterjesztésről és a digitális átállás szabályairól szóló törvény alapján kiírt pályázat eredményének közzétételéig az audiovizuális média szabályozása új alaptörvényének megalkotását.

ez a szakterület egy úgynevezett vegyes jogterületnek tekinthető, hiszen különösen szerzői jogi, polgári jogi, közigazgatási jogi, médiajogi vonatkozásai is vannak. „Az egyéb árukhoz és szolgáltatásokhoz hasonlóan az audiovizuális média – azaz a filmek, a televíziós műsorok és videók – esetében is bizonyos uniós szabályok garantálják, hogy ezek a termékek szabadon és méltányos feltételek mellett kerülhessenek forgalomba az egységes európai piacon, függetlenül terjesztési módjuktól (hagyományos televíziózás, lekérhető szolgáltatások, internet stb.). Ezt a célt szolgálja az EU audiovizuális és médiapolitikája, ezen belül is az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv” – áll az Európai Unió kapcsolódó tájékoztató honlapján.¹⁷⁵

Mindenekelőtt a szakterületi szabályozást vizsgálva szeretnénk volna megállapítani, hogy milyen eljárásokat takar az audiovizuális szakpolitika az ITM-miniszter felelősségi körében. Kétségtelen, hogy az eljárási szabályok értékeléséhez óhatatlanul szükséges az anyagi jogi kérdések vizsgálata is. Ennek megfelelően be kell azonosítani, hogy mi az az audiovizualitás. Hosszasan kutakodtunk a hazai szabályozók között, azonban a fogalom jelentéstartalmára egyértelmű választ nem találtunk.¹⁷⁶ A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény 1. § (1) bekezdésének g) pontja értelmében a törvény védi az irodalmi, tudományos és művészeti alkotásokat, így többek között a filmalkotást és más audiovizuális műveket (a továbbiakban együtt a szerzői jogi törvény alkalmazásában: filmalkotás). Az Európai Parlament és Tanács a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010/13/EU irányelve (audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) szerint az audiovizuális médiaszolgáltatás egyfelől az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSz.) 56. és 57. cikkében meghatározott olyan szolgáltatás, amelyért egy médiaszolgáltató szerkesztői felelősséggel rendelkezik, és amelynek elsődleges célja műsorszámoknak tájékoztatás, szórakoztatás vagy oktatás céljából a közönséghez történő eljuttatása a 2002/21/EK irányelv 2. cikkének a) pontja értelmében vett elektronikus hírközlő hálózaton keresztül. Ilyen az audiovizuális médiaszolgáltatás vagy a televíziós műsorszolgáltatás, illetve a lekérhető audiovizuális médiaszolgáltatás, másfelől idesorolja az irányelv az audiovizuális kereskedelmi közleményt is.¹⁷⁷ Az irányelv azt is kimondja, hogy minden tagállamnak biztosítania kell, hogy a joghatósága alá tartozó médiaszolgáltatók által közvetített valamennyi audiovizuális médiaszolgáltatás megfeleljen az adott tagállamban a nyilvánosságnak szánt audiovizuális médiaszolgáltatásokra alkalmazandó jogrendszer szabályainak.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Lásd: https://europa.eu/european-union/topics/audiovisual-media_hu (A letöltés dátuma: 2018. 12. 01.)

¹⁷⁶ Lásd ehhez a New Media Online GmbH kontra Bundeskommunikationssenat tárgyú, C-347/14. számú ügyben született bírósági ítéletet.

¹⁷⁷ Lásd ehhez a Bizottság C-214/3. számú határozatát (2017. május 8.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló 2010/13/EU irányelv (az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv) 14. cikke alapján Magyarország által bevezetett intézkedéseknek az uniós joggal való összeegyeztethetőségéről.

¹⁷⁸ Lásd a hivatkozott irányelv 2. cikkének (1) bekezdését.

A területet egyebekben anyagi jogi értelemben csak annyiban vizsgáljuk, hogy áttekintjük a kapcsolódó (anyagi) jogi szabályozók rendszerét, annak érdekében, hogy következtetéseket tudjunk levonni a szabályozás eljárásjogi értelemben vett jellegére és hatékonyságára vonatkozóan.

Tekintettel arra, hogy az ágazat több jogterületet is érint, a vonatkozó anyagi jogi szabályok is több jogszabályban találhatók. Ezek között találhatók törvényi szintű szabályozók is, amelyek közül kiemelendő a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény, a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény, valamint számtalan NMHH rendelet is. Az ITM-miniszter a Statútumrendelet szerint az audiovizuális politikáért való felelőssége keretében előkészíti az audiovizuális médiára vonatkozó jogszabályokat.¹⁷⁹ Ugyanakkor az ágazati végrehajtási szabályok jelentős része a Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság hatáskörébe tartozik, sőt a Miniszterelnöki Kabinetiroda is ellát bizonyos feladatokat a kormányzati kommunikációhoz kapcsolódóan.¹⁸⁰

Hasonló helyzet jellemzi az *elektronikus hírközlés*¹⁸¹ szakterületét is, ahol szintén főként törvényi szintű szabályok jelennek meg. Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény 188. §-ának 16. pontja értelmében elektronikus hírközlésre vonatkozó szabálynak minősül az „e törvény, e törvény felhatalmazása alapján a törvény végrehajtása tárgyában kibocsátott jogszabály, elektronikus hírközlésre vonatkozó, közvetlenül alkalmazandó európai uniós jogi aktus, [Nemzeti Média- és Hírközlési] Hatóság határozata és a Hatóság által az ügyféllel kötött hatósági szerződés”.

Szabályozástechnikai oldalról a két említett ágazatot a törvényi szintű szabályok jellemzik. Valamennyi törvényi szintű szabály ugyanakkor *rendkívül összetett*, az ágazatra vonatkozó *szervezeti – hatósági és hatóságinak nem minősülő –*, *eljárásjogi*, *egyes esetekben közszolgálati*, *illetve kötelmi jogi rendelkezéseket is meghatároznak*.¹⁸² Ezeket a szabályokat pedig további, jobbára a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságtól származtatható norma egészíti ki és a hírközlés területén fellelhető még néhány további miniszteri rendelet is. Összességében a hazai normarendszer *igen összetett és kevésbé átlátható*, az eljárási szabályok – itt elsősorban a nem hatósági eljárásokra gondolunk – *igen részletekbe menők*, és ahogyan említettük, magukon hordozzák több jogterület jegyeit, számos esetben rendkívül szakspecifikusak, így a területen kellő jártassággal nem rendelkező számára minden bizonnyal nehezen értelmezhetők. Ez azonban nem feltétlenül a magyar jogalkotónak róható fel: ezeken a területeken ugyanis az Európai Unió

¹⁷⁹ Lásd a Statútumrendelet 117. §-át.

¹⁸⁰ Lásd a Statútumrendelet 7. § (1) bekezdésének 2. pontját.

¹⁸¹ Lásd a hivatkozott törvény 188. § 5. pontját, amely értelmében az elektronikus hírközlési tevékenység: olyan tevékenység, amely bármely értelmezhető formában előállított jel, jelzés, írás, kép, hang vagy bármely természetű egyéb közlemény elektronikus hírközlő hálózaton keresztül egy vagy több felhasználóhoz történő eljuttatását szolgálja, így különösen az elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtása, elektronikus hírközlő hálózat vagy berendezés üzemeltetése, végberendezések forgalmazása és a kapcsolódó szolgáltatások.

¹⁸² Lásd ehhez részletesen: KOLTAY András – LAPSÁNSZKY András szerk. (2011): *A médiaszabályozás kommentárja*. Budapest, CompLex; illetve KOLTAY András szerk. (2015): *Magyar és európai médiajog*. Budapest, Wolters Kluwer.

is igen intenzív közrehatása jellemző, amely számos jogalkotási aktusban – a sajátos terminológiában is – megnyilvánul, és sorra születnek az Európai Bíróság iránymutató ítéletei is.

Általános közigazgatási eljárásjogi értelemben ezen a területen is a hatáskörök szétदारaboltságát látjuk a legnagyobb problémának. Ennek orvoslása a hatásköri szabályok felülvizsgálata lehetne, különös tekintettel az ITM és az NMHH közötti jogalkotási feladatokra.

Áttekintve az eddigi jogalkotási folyamatokat, megfontolásra javasolt az említett két szakigazgatási területhez kapcsolódó jogalkotási feladatok ITM hatáskörébe rendelése, az ágazatok infokommunikációs jellegére tekintettel. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a végrehajtás szerve ne lehetne az NMHH, azonban a szakpolitikai osztott jogalkotási feladatkörök a túlszabályozás vagy a normakollíziók forrásai lehetnek.

Hasonlóképpen többes hatáskörgyakorlás jellemzi az *informatikai szakigazgatást* is, sőt ezen a szakterületen még fokozottabban érvényesül a hatáskörök szét-töredezése. A Statútumrendelet szerint a miniszterelnök kabinetfőnöke a Kormány e-közigazgatási és informatikai fejlesztések egységesítéséért¹⁸³ felelős tagja.¹⁸⁴ A belügyminiszter a közigazgatási informatika infrastrukturális megvalósíthatóságának¹⁸⁵ biztosításáért felel,¹⁸⁶ az agrárminiszter a térképészetért való felelőssége keretében előkészíti a földügyi informatikai rendszerre vonatkozó jogszabályokat, illetve gondoskodik a polgári célú állami földmérési, térképészeti és a távérzékelési feladatokról, a térinformatikai rendszerek kialakításáról és működteti a földügyi informatikai rendszert.¹⁸⁷ Az igazságügyi miniszter az igazságügyért való felelőssége keretében felel a cégszolgáltatások nyilvánosságáért, a céginformáció-szolgáltatásért, a számviteli törvény szerinti beszámoló elektronikus úton történő közzétételéért, az ezeket érintő informatikai rendszer működtetéséért és az elektronikus cégeljárásról érintő informatikai rendszer működtetéséért.¹⁸⁸ Végezetül a legszélesebb hatáskörrel az általunk vizsgált tárca minisztere rendelkezik, hiszen a Statútumrendelet kimondja,¹⁸⁹ hogy a miniszter az informatikáért való felelőssége keretében előkészíti az infokommunikációs infrastruktúrafejlesztési és -szolgáltatási politika stratégiáját, és közreműködik azok végrehajtásában, az irányítása vagy felügyelete alatt álló költségvetési szervek és az olyan állami tulajdonban lévő gazdasági társaságok esetében, amely felett tulajdonosi jogot vagy vagyonnevelési jogot gyakorol, felügyeli azok infokommunikációs infrastruktúra eszközrendszerének üzemeltetését és fejlesztését, illetve egyetértési jogot gyakorol azok infokommunikációs infrastruktúrájért felelős vezetőinek és az informatikai biztonságért felelős vezetőinek személye és infokommunikációs infrastruktúrát érintő kötelezettségvállalásai tekintetében. Emellett megszervezi a nemzeti adatvagyon adatfeldolgozását is.

¹⁸³ Tartalmilag lásd a Statútumrendelet 13. §-át.

¹⁸⁴ Lásd a Statútumrendelet 7. § (1) 5. pontját.

¹⁸⁵ Tartalmilag lásd a Statútumrendelet 43. §-át.

¹⁸⁶ Lásd a Statútumrendelet 40. § (1) bekezdésének 11. pontját.

¹⁸⁷ Lásd a Statútumrendelet 90. § (1) bekezdését.

¹⁸⁸ Lásd a Statútumrendelet 112. § (8) bekezdésének b) pontját.

¹⁸⁹ Lásd a Statútumrendelet 128. §-át.

Alapvetően tehát az látható a kormányzati informatikai hatáskörök átrendeződésében, hogy inkább a decentralizáció irányába hatnak a jogalkotási folyamatok. Ezek az eljárások, eljárásrendi szabályok eltérőségét, a szakmapolitikai egyeztetések és stratégiai kérdések egységesítésének nehézségét eredményezhetik. Ennek okán a többi, e pontban említett szakigazgatási területhez hasonlóan itt is megfontolásra javasolt a szorosabb értelemben vett szakmai, jogalkotási kérdések ITM-hez telepítése.

2. *Az állami infrastruktúra-beruházásokhoz, építésgazdasági szakpolitikai feladatkörhöz kapcsolódó eljárások tekintetében elsődlegesen azt emeljük ki, hogy az általunk vizsgált szaktárca minisztere ezen a területen sem kizárólagosan gyakorolja az adott szakpolitikai területhez kapcsolódó valamennyi feladatkört.* Az állami infrastruktúra-beruházások tekintetében a Statútumrendelet 118. §-a maga is úgy fogalmaz, hogy a miniszter az állami infrastruktúra-beruházásokért való felelőssége keretében összehangolja az olyan állami infrastruktúra-beruházások előkészítését és megvalósítását, amelyeket a Kormány más miniszter vagy a Kormány által kinevezett más személy hatáskörébe nem utal. Ugyanakkor egyes feladatköröket már maga a Statútumrendelet is más szerv hatáskörébe utal, így például a Miniszterelnökséget vezető miniszter Budapest és a fővárosi agglomeráció fejlesztéséért való felelőssége keretében Budapest főpolgármesterével együttműködve a közlekedésért felelős miniszterrel közösen elkészíti és a Kormány részére benyújtja a Budapestet és a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló törvény szerinti más budapesti agglomerációhoz tartozó településeket érintő állami, nem önkormányzati hatáskörbe tartozó közlekedési infrastruktúrafejlesztésekre vonatkozó előterjesztéseket, valamint a jogerős építési vagy létesítési engedélyek megszerzéséig, a kivitelezési tervek elkészültéig és a kivitelezés megindításáról és a kivitelezéshez szükséges források biztosításáról szóló kormánydöntés meghozataláig összehangolja és irányítja e fejlesztések előkészítését, tervezését és engedélyeztetését.¹⁹⁰ Az emberi erőforrások minisztere az oktatásért való felelőssége keretében közreműködik a Nemzeti Köznevelési Infrastruktúra Fejlesztési Programhoz kapcsolódó, a hatáskörébe tartozó tanterem- és tornaterem-fejlesztési feladatok ellátásában, valamint ellátja a köznevelési intézménnyel egybeépített vagy azzal azonos ingatlanon elhelyezkedő tanterem- és tornaterem-üzemeltetési, továbbá az egyéb iskolaüzemeltetési feladatokat.¹⁹¹ Ez a megoldás részben azért is érthető, mert szinte valamennyi szakpolitikai terület feltételez valamilyen infrastrukturális beruházást.

Ezen a területen számos érdekes eljárás ismeretes, azonban ezek közül talán *a beruházások kormányzati engedélyezési eljárásai* a legrelevánsabbak.

A Beruházás Előkészítési Alap felhasználásával kapcsolatos döntési hatáskörökről szóló 222/2017. (VIII. 11.) Korm. rendelet¹⁹² határozza meg a Magyarország központi költségvetéséről szóló törvényben meghatározott Beruházás Előkészítési

¹⁹⁰ Lásd a Statútumrendelet 7. § (1) bekezdésének b) pontját.

¹⁹¹ Lásd a Statútumrendelet 100. § (1) bekezdés f) pontját.

¹⁹² A 2019. évi költségvetés tekintetében a Kormány 233/2018. (XII. 6.) Korm. rendelete lesz irányadó 2019. január 1. napjától.

Alap elnevezésű fejezeti kezelésű előirányzat felhasználásával kapcsolatos döntési jogköröket és feladatokat.¹⁹³ Az Előirányzat felhasználására az adott, részben vagy egészben központi költségvetési forrásból megvalósuló beruházás tekintetében a Statútumrendelet szerint felelős miniszter előterjesztésben tesz a Kormánynak javaslatot.¹⁹⁴ Forrás ilyen esetben különböző beruházást előkészítő tevékenységekre kérelmezhető, így például megvalósíthatósági tanulmány, hatástanulmány, beruházási terv elkészítése, helyszínvizsgálat lefolytatása, tervpályázat lebonyolítása, településrendezési eszközök elkészítése, vázlatterv készítése, jóváhagyási terv, illetve engedélyezési, kivitelezési terv elkészítése vagy épp az engedélyeztetés lefolytatása.¹⁹⁵ A döntést aztán a Kormány hozza meg. Ennek keretében dönt arról, hogy a beruházás előkészítéséhez kapcsolódó egyes tevékenységekhez biztosít fedezetet az előirányzathoz, és a beruházás szakmai tartalma alapján kijelöli az adott beruházás előkészítésének a beruházás célja szerinti szakmai feladatért felelős szervet. Bizonyos előkészítő tevékenységek támogathatóságához szükséges a településfejlesztésért és településrendezésért felelős miniszter országkép- és településképvédelmi szempontú előzetes véleményezés során kiadott előzetes településképi hozzájárulása. A Kormány által kijelölt szerv feladata egy adatszolgáltatási kötelezettség teljesítése is, nevezetesen az, hogy a beruházás előkészítésével kapcsolatos adatokat feltöltse a Központi Állami Beruházás Ellenőrzési Rendszerbe.¹⁹⁶ Egy példát kiragadva: az említett eljárásrendben született az *Eger megyei jogú város vasútállomás intermodális átszállókapcsolatainak fejlesztése és P+R parkolók kialakítása* című projekt előkészítéséhez szükséges forrás biztosításáról szóló 1482/2018. (X. 5.) Korm. határozat vagy a Modern Városok Program keretében a Veszprém Aréna bővítésének és korszerűsítésének megvalósításához szükséges intézkedésekről szóló 1659/2018. (XII. 6.) Korm. határozat. Mindkettő esetében egy-egy megyei önkormányzat kedvezményezett oldalán történő megjelenésével történik költségvetési forrás biztosítása.

Szintén az infrastrukturális beruházások egyik meghatározója a különböző vagyonelemek tulajdonosi *joggyakorlóinak, vagyonkezelőinek, kezelőinek hozzájárulása* a beruházás megvalósításához. Így például a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény szerint a közút felbontásához, annak területén, az alatt vagy felett építmény vagy más létesítmény elhelyezéséhez, a közút területének egyéb nem közlekedési célú elfoglalásához, azaz az úgynevezett nem közlekedési célú igénybevételhez a közút kezelőjének hozzájárulása szükséges. Az igénybevételt kérő a hozzájárulás megtagadása miatt vagy a megállapított feltételekkel szemben a közlekedési hatósághoz fordulhat, amely az igénybevételt engedélyezheti, illetőleg a feltételeket módosíthatja.¹⁹⁷ Amennyiben a közút területének nem közlekedési célú igénybevétele valamely hatóság engedélyéhez kötött építmény

¹⁹³ Lásd a hivatkozott rendelet 1. § (1) bekezdését.

¹⁹⁴ Lásd a hivatkozott rendelet 3. §-át.

¹⁹⁵ Lásd a hivatkozott rendelet 2. § (2) bekezdését.

¹⁹⁶ Lásd az állami beruházások központi nyilvántartásáról és ellenőrzéséről, valamint az állami vagyonnal való gazdálkodásról szóló 254/2007. (X. 4.) Korm. rendelet módosításáról szóló 469/2016. (XII. 23.) Korm. rendeletet.

¹⁹⁷ Lásd a hivatkozott törvény 36. § (1)–(2) bekezdését.

elhelyezése céljára szükséges, a nem közlekedési célú igénybevételről is – a közút kezelőjének hozzájárulásával – az építési (létesítési) engedélyezési eljárásban kell határozni. Amennyiben az igénybevételt kérő a hozzájárulás megtagadását vagy a hozzájárulásban előírt feltételeket sérelmesnek tartja, a közút területének nem közlekedési célú igénybevételéről az engedélyező hatóság a közlekedési hatóság nyilatkozata alapján dönt.¹⁹⁸

A törvény a hatósági eljárásra vonatkozó szabályokhoz hasonlóan azt is előírja, hogy ha a közút kezelője a közút területének nem közlekedési célú elfoglalásához történő hozzájárulás megadásáról vagy megtagadásáról a külön jogszabályban meghatározott határidőn belül nem nyilatkozik, a határidő elmulasztása esetén a hozzájárulást a kérelemben foglaltaknak megfelelően megadottnak kell tekinteni.¹⁹⁹ Hasonlóképpen sajátos eljárási szabályok vonatkoznak a nemzeti vagyongörbe tartozó különböző vagyonelemekre olyan tekintetben is, hogy amennyiben azokon a vagyongörbe, illetve a vagyonelem más jogcímen feljogosított használója értéknövelő beruházást eszközöl, szükség van a tulajdonosi joggyakorló hozzájárulására. Ennek formái az állami és az önkormányzati szférában eltérőek lehetnek, de legtöbbször kérelemre kibocsátott egyoldalú nyilatkozat formájában kerül rájuk sor.²⁰⁰ A gyakorlatban ezek az eljárások meglehetősen időigényesek, különösen az állam tulajdonában álló vagyonelemek vonatkozásában.

Az infrastruktúra-fejlesztési kérdéskörök tekintetében még nagyon sok eljárástípusról lehetne írni, azonban terjedelmi korlátok miatt csak egy-egy releváns példát tudunk kiragadni.

A miniszter az *építésgazdaságért való felelőssége* keretében ellátja az építőipar és az építőanyag-ipar ágazati irányításával kapcsolatos feladatokat. Ennek keretében összehangolja – a sajátos építményszerűsége és a műemlékek tekintetében is – az építésügygel kapcsolatos feladatellátást, illetve ellátja – az építésügyi szabályozásért és építésügyi ügyekért felelős miniszter közreműködésével – az építésügygel összefüggő oktatási, továbbképzési és tanügyigazgatási feladatokat, továbbá közreműködik a nemzeti szabványok kidolgozásában.²⁰¹ Ezek közül talán a legérdekesebb terület a szabványok kérdésköre. A nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény szerint *a szabvány* elismert szervezet által alkotott vagy jóváhagyott, közmegegyezéssel elfogadott olyan műszaki (technikai) dokumentum, amely tevékenységre vagy azok eredményére vonatkozik, és olyan általános és ismételt alkalmazható szabályokat, útmutatókat vagy jellemzőket tartalmaz, amelyek alkalmazásával a rendező hatás az adott feltételek között a legkedvezőbb.²⁰² Az építésügy területén kiemelendő a Magyar Építész Kamara²⁰³ által készített szabványgyűjtemény, amely a jelenleg hatályban lévő 23 ezer szabvány

¹⁹⁸ Lásd a hivatkozott törvény 36. § (3) bekezdését.

¹⁹⁹ Lásd a hivatkozott törvény 36. § (4) bekezdését.

²⁰⁰ Ugyanakkor például az MNV Zrt. blankettaszerződésnek hívja. Lásd például: www.mnvzrt.hu/felso_menu/ingatlan_portfolio/eljarasi_dokumentumok/szip_tulajdonosi_hozzajarulas (A letöltés dátuma: 2018. 06. 07.)

²⁰¹ Lásd a Statútumrendelet 124. §-át.

²⁰² Lásd a hivatkozott törvény 4. § (1) bekezdését.

²⁰³ Lásd: http://mek.hu/index.php?link=Szabvanyugyi_ismeretek (A letöltés dátuma: 2018. 12. 07.)

rendszerezésében segít. Erre azért is volt szükség, mert a jogszabályok általában csak a szabványok kötelező betartását írják elő, de nem határozzák meg, hogy pontosan melyik szabványról van szó. Így például az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) szerint²⁰⁴ a különböző alapvető követelmények kielégítését a vonatkozó magyar nemzeti szabvány alkalmazásával vagy más, a követelmények legalább ezzel egyenértékű teljesítését biztosító megoldással lehet teljesíteni. Így például előírja az OTÉK azt is – csak hogy egy életszerű példára is utaljunk –, hogy a helyiségek tervezett téli eredő hőmérséklete a rendeltetés alapján tervezett tartózkodási zóna mértékadó (szélső) részén (például tanterem szélső ülőhelyein) elégítse ki a vonatkozó jogszabályok és szabványok előírásait.²⁰⁵

Szintén itt érdemes utalnunk egy sajátos közigazgatási eljárásra, amely nem más, mint a Teljesítésigazolási Szakértői Szerv (a továbbiakban: TSZSZ) eljárása.²⁰⁶ A TSZSZ az építmények tervezésével és kivitelezésével kapcsolatos egyes viták rendezésében közreműködő szervezetről és egyes törvényeknek az építésügyi lánc-tartozások megakadályozásával, valamint a késedelmes fizetésekkel összefüggő módosításáról szóló 2013. évi XXXIV. törvény 1. § (1) bekezdése szerint meghatározott szakértői vélemény kiadására jogosult, független szervezet. Azért az ITM kapcsán említjük, mert a TSZSZ működési támogatása a szaktárcához kapcsolódó fejezeti kezelésű előirányzat, illetve az építésgazdaságért felelős tárca és a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara a TSZSZ működésének biztosítása céljából évente támogatási szerződésben rögzíti a működési feltételeket.

Eljárásjogi szempontból azért érdekes ennek a szervnek az eljárása, mert lényegében kérelemre indul, amelyet az építészeti-műszaki tervezési, kivitelezési szerződésben meghatározott helyszín szerint illetékes területi kereskedelmi és iparkamaránál vagy a Magyar Kereskedelmi és Iparkamaránál lehet előterjeszteni. A területi kereskedelmi és iparkamarák a benyújtott kérelmet a beérkezés napján továbbítják a vezető felé. Ha a kérelem megfelel a jogszabály által támasztott követelményeknek, a vezető a kérelemnek az illetékes területi kamarához történő beérkezését követő 5 napon belül értesíti az eljárást kezdeményező felet a megbízás (szervmegbízás) elfogadásáról. A szakértői tevékenységre megbízási szerződés alapján kerülhet sor. A szakértői vélemény kiállítására a benyújtott iratok – és helyszíni szemle tartása esetén a szemle jegyzőkönyve – alapján van mód. A szerv emellett közreműködik a Közbeszerzési Hatósággal is a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződések teljesítésének és módosításának hatósági ellenőrzése során.

3. A *bányászati ügyek* és az *energiapolitika* tekintetében a Statútumrendelet szerint a miniszter a bányászati ügyekért való felelőssége keretében előkészíti a bányászatra, illetve az egyes energetikai szakterületekre vonatkozó jogszabályokat.²⁰⁷

²⁰⁴ Lásd az OTÉK 50. § (3a) bekezdését.

²⁰⁵ Lásd az OTÉK 93. § (1) bekezdését.

²⁰⁶ Lásd ehhez a Teljesítésigazolási Szakértői Szervvel kapcsolatos egyes kérdésekről szóló 236/2013. (VI. 30.) Korm. rendeletet.

²⁰⁷ Lásd a Statútumrendelet 119. §-át, illetve 122. § (1) bekezdését.

Az utóbbi körbe sorolhatók a villamosenergia-ellátásra és a földgázellátásra, a távhőszolgáltatásra, a központi fűtésre és melegvíz-szolgáltatásra, a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezésére, az atomenergia békés célú alkalmazására, illetve a bioüzemanyagok és más megújuló üzemanyagok közlekedési célú felhasználására, a megújuló energiaforrások hő- és villamosenergia-termelési céllal történő felhasználására, valamint az energiahatékonyság és energiatakarékosság fokozása érdekében teendő lépésekre, valamint a klímapolitikára vonatkozó jogszabályok.

Szintén az energetikai szakpolitikai ágazathoz kapcsolódóan rendelkezik a Statútumrendelet arról is, hogy a miniszter az energiapolitikáért való felelőssége keretében gondoskodik a fenntartható gazdasági fejlődés, az energiahatékonyság és energiagazdálkodás stratégiai feltételeinek megteremtéséről – így különösen az energiapolitikai, energiahatékonysági, épületenergetikai és épület-energiatakarékossági programok kidolgozásáról és végrehajtásáról –, valamint vezeti a felújítandó központi kormányzati épületek nyilvántartását.²⁰⁸ A miniszter hatásköre nem terjed ki ugyanakkor a Paksi Atomerőmű két új blokkja tervezésére, megépítésére és üzembe helyezésére, az ugyanis az önálló tárca nélküli miniszter feladat- és hatáskörébe tartozik.²⁰⁹

E két területen is számos olyan eljárás ismeretes, amely nem hatósági jellegű, mégis valamilyen szempontból jogokat vagy kötelezettségeket keletkeztet. Ezek közül emlitenénk az alábbiakban néhányat. Ilyen például az *okosmérés*²¹⁰ minta-projekttel²¹¹ kapcsolatos feladatok vonatkozásában az úgynevezett derogációs ki-
osztásból származó támogatás²¹² kifizetésének és felhasználásának ellenőrzése.²¹³

²⁰⁸ Lásd a Statútumrendelet 122. § (2) bekezdését.

²⁰⁹ Lásd a Statútumrendelet 151. §-át.

²¹⁰ A 26/2016. (II. 25.) Korm. rendeletet értelmében az okosmérő olyan villamos energia fogyasztásmérő berendezés, földgáz fogyasztásmérő berendezés, bekötési vízmérő, mellékvízmérő vagy okos mérést biztosító külön berendezéssel ellátott villamos energia fogyasztásmérő berendezés, földgáz fogyasztásmérő berendezés, bekötési vízmérő és mellékvízmérő, amely az általa mért és tárolt adatokról valós idejű információt nyújt, és ezen információk közül legalább a tényleges fogyasztásra és a fogyasztási időszakra vonatkozó regiszter adat a kijelzőjén vagy az okos mérést biztosító külön berendezés kijelzőjén elérhető a projekttag számára, biztosítja a tárolt adatok mérésvezérlési központból történő elérését, az utasítások fogadását adatkommunikációs eszköz segítségével, valamint a villamos energia tekintetében a felhasználó által a villamosenergia-hálózatba betáplált villamos energiát is figyelembe veszi.

²¹¹ Lásd ehhez: FODOR László (2016): *Az okos mérés előírásai a villamosenergia szektorban*. Elérhetőség http://epa.oszk.hu/02400/02445/00039/pdf/EPA02445_ias_2016_01_217-240.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 07.)

²¹² Magyarország nemzeti energiastratégiája szerint az egyik fő cél a hazai energiafogyasztási igények új, innovatív technológiák alkalmazásával való biztosítása és a célzott szemléletformálás.

Egy ebből a célból létrehozott magyarországi projektet valósít meg a KOM Központi Okos Mérés Zrt. a derogációs kvótakiosztásból származó támogatásból, a Magyar Állam által benyújtott és az Európai Bizottság által jóváhagyott Nemzeti Terv alapján. Lásd: http://infoter.eu/cikk/kom_kozponti-intelligens-halozat-minta-projekt (A letöltés dátuma: 2018. 12. 04.)

²¹³ Lásd ehhez az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételtől szóló 2012. évi CCXVII. törvényt, a villamosenergia-termelők részére az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételtől szóló 2012. évi CCXVII. törvény alapján történő derogációs kiosztás végrehajtási szabályairól szóló 341/2013. (IX. 25.) Korm. rendeletet és az okos mérés bevezetésével kapcsolatos központi mintaprojekt megvalósításával összefüggő szabályokról szóló 26/2016. (II. 25.) Korm. rendeletet.

Szintén érdekes kérdés az energetikai ágazatban a *jegyzékkezelő eljárása*. A kibocsátási egységek és a légközlekedési kibocsátási egységek (a továbbiakban együtt: ÜHG-egység) kereskedelmére és az ÜHG-egységek kiosztásának, forgalmának, visszaadásának, törlésének nyilvántartására a 389/2013/EU bizottsági rendelet 2. fejezete szerint a forgalmi jegyzékben és az európai uniós ügyleti jegyzőkönyvben kerül sor.

A forgalmi jegyzékben vezetett magyar nemzeti folyószámla feletti tulajdonosi jogokat az iparügyekért felelős miniszter gyakorolja. A 389/2013/EU bizottsági rendelet szerinti nemzeti tisztviselő (a továbbiakban: jegyzékkezelő) biztosítja a miniszter számára a forgalmi jegyzékhez való folyamatos hozzáférést. A jegyzékkezelő feladatait a Nemzeti Klímavédelmi Hatóság látja el a 389/2013/EU bizottsági rendelet rendelkezései alapján.²¹⁴

Szintén egy sajátos közigazgatási terület a *koncessziók* területe. Tekintve, hogy ez is vegyes, koncessziós szerződéssel záruló közigazgatási eljárás, nem minősül hatósági eljárásnak. A részletek ismertetésétől eltekintve itt csak annyit emelnénk ki, hogy az általunk vizsgált tárca hatáskörébe tartozik a koncessziós pályázati kiírások és a koncessziós szerződések előkészítése, így különösen a bányászati koncessziós, pályázati eljárások előkészítése, szerződések megkötése, ellenőrzése.²¹⁵

Szintén érdekes szabályokat határoz meg a motorhajtóanyagok minőségi követelményeiről szóló 7/2017. (V. 26.) NFM rendelet, amely a gépjárműmotorok műszaki követelményeire figyelemmel, az egészség- és a környezetvédelmi érdekek érvényesülése, valamint a teljes életciklusra számított üvegházhatásúgáz-kibocsátás csökkentése céljából meghatározza a közúti gépjárművek, a nem közúti mozgó gépek, a mezőgazdasági és erdészeti traktorok, a belvízi hajók és a kedvtelési célú vízi járművek motorhajtóanyagainak minőségi követelményeit, valamint az azokkal kapcsolatos számítási módszereket és jelentéstételi követelményeket. A motorhajtóanyagok minőségi adatairól szóló jelentést a miniszter készíti el és küldi meg az Európai Bizottság részére. Ennek a feladatnak a teljesítésében a minisztert közreműködő szervezet támogatja, amely különböző hatóságokhoz hasonló eljárási cselekményeket fogantat, azonban azok mégsem minősülnek hatósági jellegű eljárási cselekménynek, hiszen egy uniós adatszolgáltatási kötelezettséghez kapcsolódó előkészítő eljárás tényfeltáró cselekményei. A közreműködő szervezet a forgalmazótól a jelentéshez a motorbenzin, valamint a dízelgázolaj esetében mintát vesz a rendeletben meghatározott szabvány alapján. Ez a tényállás tisztázási tevékenység azonban nagyon fontos olyan szempontból is, hogy egy hatósági eljárás megelőző szakasza lehet. Ha ugyanis a közreműködő szervezet a mintavételezés vagy a vizsgálat során jogsértést észlel, erről – a hatósági eljárás lefolytatásához

²¹⁴ Lásd ehhez: Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában való részvételtől szóló 2012. évi CCXVII. törvény végrehajtásának egyes szabályairól szóló 410/2012. (XII. 28.) Korm. rendelet, a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, valamint a 280/2004/EK és a 406/2009/EK európai parlamenti és tanácsi határozat szerinti uniós kibocsátási-egység forgalmi jegyzék létrehozásáról, továbbá a 920/2010/EU és az 1193/2011/EU bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 389/2013 EU rendelet szabályait.

²¹⁵ Lásd ehhez részletesen a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény II. részét, a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvényt, valamint a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvényt.

szükséges adatok megküldésével – értesíti a fogyasztóvédelmi hatóságot, valamint az állami adó- és vámhatóságot.²¹⁶

Végezetül szólnánk néhány szót a Magyar Bányászati és Földtani Szolgálatról (a továbbiakban: Szolgálat) is, amely számtalan hatósági és annak nem minősülő feladatot is ellát: a Szolgálat állami bányászati, földtani és klímapolitikával összefüggő feladatai keretében²¹⁷ például előkészíti a miniszter koncessziós szerződésekkel kapcsolatos döntéseit, így komplex érzékenységi és terhelhetőségi vizsgálatot folytat le, de ellátja a földtani közeg hasznosítási lehetőségeinek számbavételét, értékelését is, és meghatározza a hasznosítás földtani feltételeit, az országos kút-kataszter és hévízkút-kataszter vezetését és a vízföldtani napló kiállítását, de például a Szolgálat irányítja a földtani kutatási tevékenység és az ásványi nyersanyag-kutatási tevékenység során nyert földtani adatokra vonatkozó tevékenységet, és összehangolja az információgyűjtő, -feldolgozó, -elemző és -szolgáltató tevékenységet.

4. A *belgazdaságért, gazdaságfejlesztésért, iparügyekért* való felelőssége körében a miniszter egyfelől meghatározza a belgazdaság irányításának cél-, eszköz- és intézményrendszerét, fejlesztési koncepcióját,²¹⁸ másfelől a gazdaságfejlesztés kapcsán előkészíti a mikro-, kis- és középvállalkozásokra, fejlődésük támogatására, a gazdasági kamarákra és a beruházások ösztönzésére vonatkozó jogszabályokat,²¹⁹ harmadrészt pedig az iparügyekért való felelőssége keretében előkészíti a műszaki szabályozás tárgykörébe eső – ideértve az áruk, a szolgáltatások és az anyagi értéket képviselő jogok országhatárt, illetve vámhatárt átlépő kereskedelmére, a kettős felhasználású termékek és technológiák külkereskedelmi forgalmának engedélyezésére, a haditechnikai eszközök és szolgáltatások kivitelének, behozatalának, transzferjének és tranzitjának engedélyezésére –, az ipari parkokra és a nemzeti akkreditálásra vonatkozó jogszabályokat.²²⁰ A miniszter az iparügyekért való felelőssége keretében előkészíti az ipari ágazatokkal kapcsolatos stratégiai döntéseket, kidolgozza az egészségipar fejlesztési irányait, kidolgozza az elektromobilitás hazai elterjedését elősegítő döntéseket, valamint ellátja az Európai Unió kibocsátás-kereskedelmi rendszerének vonatkozásában az üvegházhatású gázok európai kibocsátási egységeinek kiosztására, elszámolására, az emissziókereskedelmi rendszer működtetésére vonatkozó feladatokat, és gondoskodik azok végrehajtásáról, illetve az uniós jogszabályok és a Kiotói Jegyzőkönyv szerinti kibocsátási jogosultságok értékesítését, értékesítési bevételeinek felhasználását, szervezi a felhasználás végrehajtását, és felel a fenntartható fejlődésre és a fenntartható fejlesztésekre vonatkozó stratégiaalkotásért és annak végrehajtásáért.²²¹

A fejezeti indokolás szerint számos olyan támogatás is megjelenik a tárca költségvetésében, amelyek az iparfejlesztést célozzák és amelyekről a miniszter dönt. Ilyen többek között az Irinyi Terv iparstratégiai támogatása, amely alapján

²¹⁶ Lásd a hivatkozott rendelet 7. §-át.

²¹⁷ Lásd a Magyar Bányászati és Földtani Szolgálatról szóló 161/2017. (VI. 28.) Korm. rendelet 8. §-át.

²¹⁸ Lásd a Statútumrendelet 120. §-át.

²¹⁹ Lásd a Statútumrendelet 126. §-át.

²²⁰ Lásd a Statútumrendelet 129. § (1) bekezdését.

²²¹ Lásd a Statútumrendelet 129. § (2) bekezdését.

a forrást olyan projektekre szükséges kihelyezni a fejezeti kezelésű előirányzatok kezeléséről és felhasználásáról szóló 50/2017. (XII. 29.) NGM rendelet alapján, egyedi kérelem útján, támogatási szerződéssel, vissza nem térítendő támogatás formájában, amelyek komplexitásuk miatt más forrásból nem finanszírozhatók, s amelyek az Irinyi Terv ágazataiban valósulnak meg. A Beszállítói-fejlesztési Programról a Beszállítói Cselekvési Terv végrehajtásáról szóló 1142/2017. (III. 20.) Korm. határozat rendelkezik. Az előirányzat terhére a járműipar, elektronika és digitális technológia, kötöttpályás járműgyártás, buszgyártás, orvostechológia és védelmi ipar területén végzett fejlesztések támogathatók. A támogatást egyedi kérelem útján ítélik oda.

Az Ipar 4.0. program az Ipar 4.0. Iparfejlesztési Stratégia megvalósításához kíván eszközt biztosítani, hazai vállalkozás támogatásával ösztönzi az innovatív újraiparosítást.

A program keretében nyújtott támogatások munkahelyteremtési kötelezettséggel nem járnak, az esetleges munkahelyteremtési vállalkozások azonban a támogatási kérelmek elbírálása során előnyt jelenthetnek. A munkahelyteremtési vállalkozás a támogató döntést követően már nem vonható vissza, megvalósítása kötelező.

A gazdasági és a területfejlesztési ágazat területéhez kapcsolódó eljárások tekintetében a fejezeti indokolást hívjuk segítségül. Eszerint „a Kormány legfontosabb célja a magyar gazdaságban működő, hazai tulajdonú vállalkozások termelékenységének, hatékonyságának, az általuk előállított hozzáadott értéknek a növelése. Minden vállalkozási réteg célzott eszközökkel, anyagi és humán helyzetüknek, aktuális piaci pozíciójuknak megfelelően kerül támogatásra. A mikro- és kisvállalkozások széles körének működése általánosan elérhető programok és könnyített adminisztrációs környezet útján válik hatékonyabbá, termelékenységük javul, GDP-hez való hozzájárulásuk növekszik. A növekedésorientált, innovatív mikro- és kisvállalatok elsősorban finanszírozási programokkal kerülnek ösztönzésre növekedési céljaik megvalósításában. A magyar középvállalati szektor szintén célzott programok segítségével erősödik meg: mind a növekedésre képes kisebb vállalatok középvállalattá válását, mind a meglevő középvállalatok növekedését (külső piacra lépését, globális értékláncokhoz való csatlakozását) segíti a kormányzat. Magyar tulajdonú nagyvállalatok célzott eszközökkel kerülnek támogatásra abban, hogy megerősödve és hatékonyabbá válva regionális jelentőségű vállalatokká válhassanak.” E cél megvalósítása érdekében számos támogatási lehetőséget biztosít a tárca 2018-as és 2019-es költségvetése is, figyelemmel a miniszter *fejlesztési cél-előirányzatok kezeléséért, szabályozásáért és ellenőrzéséért, valamint a nem európai uniós fejlesztési források felhasználásához kapcsolódó fejlesztéspolitikáért való felelősségére* is. A fejezeti indokolás szerint „a Hazai fejlesztési programok cél-előirányzatokon rendelkezésre álló források terhére a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 9. §-a szerinti területfejlesztési szakfeladatok – különösen egyes hazai forrásból finanszírozott projektek megvalósításához, valamint a Modern Városok Program (a továbbiakban: MVP) keretében megvalósuló projektek kapcsán műszaki szakértői feladatok – ellátása kerül finanszírozásra. Ezen feladatok főként abból adódnak, hogy az MVP keretében,

bár az egyes projektek forrásigénye nem a szakpolitikai felelősöknél merül fel, a szakpolitikai felelősökre telepíti a Modern Városok Program megvalósításáról szóló 250/2016. (VIII. 24.) Korm. rendelet a projektek döntéselőkészítési, valamint monitoring és ellenőrzési feladatait. [...] A Gazdaságfejlesztést szolgáló céllelőirányzat (a továbbiakban: GFC) fejezeti kezelésű előirányzat 2019. évi támogatási előirányzata 2 900,0 millió forint, bevételi előirányzattal nem rendelkezik, kiadási előirányzata összesen 2 900,0 millió forint.

A GFC forrása a Széchenyi Kártya Program részeként működő, az ITM szakmai felügyelete alá tartozó Széchenyi Kártya Folyószámlahitelhez, Széchenyi Forgóeszközhitelhez, Széchenyi Beruházási Hitelhez, Széchenyi Önerő Kiegészítő Hitelhez és Széchenyi Támogatást Megelőlegező Hitelhez (a továbbiakban: Konstrukciók) kapcsolódó kamattámogatásra és kezességi díjtámogatásra szolgál. A Konstrukciók keretében a hazai mikro-, kis- és középvállalkozások egyszerűsített eljárással, költségvetési kamattámogatás és kezességi díjtámogatás mellett juthatnak finanszírozási lehetőséghez különböző kedvezményes hitel típusok révén. A támogatások mértéke minden évben Kormányhatározattal kerül jóváhagyásra.

Fentiek mellett a GFC biztosítja az előirányzat és egyes korábbi gazdaságfejlesztést szolgáló jogelőd előirányzatok – Nemzeti beruházás ösztönzési céllelőirányzat, Kis- és középvállalkozói céllelőirányzat – kezelésével kapcsolatos egyéb költségek (bírói díjak, végrehajtási díjak) finanszírozását is.” A Széchenyi Kártya Program végrehajtása tekintetében kiemelt szerepe van a Vállalkozók és Munkáltatók Országos Szövetsége, valamint a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara által létrehozott KAVOSZ Zrt.-nek, amely többek között ellátja a Széchenyi Kártya Program szakmai irányítását, koordinálja annak működését, ügyfeleket közvetít a Programban részt vevő hitelintézetekhez, kezeli és továbbítja az ügyfelek adatait, valamint előminősítést is végez.²²²

5. *Az európai uniós források felhasználásáért való felelősségi rend* számos különleges eljárást foglal magában. A Statútumrendelet 123. §-a részleteiben is meghatározza e feladatkör részterületeit, de mi most csak két eljárástípust vizsgálunk: egyfelől a miniszter az agrár-vidékfejlesztésért felelős miniszter hatáskörébe utalt jogorvoslati eljáráshoz kapcsolódó feladatok kivételével ellátja az európai uniós források felhasználásának lebonyolításáért felelős szervek döntéseivel összefüggésben kezdeményezett *jogorvoslati eljáráshoz kapcsolódó feladatokat*, illetve másfelől érdekes eljárás a hazai források és az európai uniós források tekintetében az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó *állami támogatások versenyszempontú vizsgálata is*. Mindkettő egy önálló monográfiában is összefoglalható lenne, ezért csak a legérdekesebb kérdéseivel foglalkozunk a témakörnek.

Az *uniós források felhasználása* során a támogatáspolitikai intézményrendszer a különböző támogatási konstrukciókban közigazgatási értelemben vett döntést hoz a támogatást igénylő támogatási kérelmével összefüggésben. Természetesen ez az eljárás is a jog által meghatározott eljárásrendben zajlik. Az eljárási

²²² Lásd: www.kavosz.hu (A letöltés dátuma: 2018. 12. 07.)

szabályokat a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet határozza meg. Az ilyen eljárások során egy felhívást készítenek elő és hirdetnek meg a www.szechenyi2020.hu honlapon. A támogatási kérelmek elbírálása többféle eljárásrendben történhet: standard, kiemelt, egyszerűsített, területi vagy közösségvezérelt helyi fejlesztés kiválasztási eljárásrend keretében.²²³ Az említett jogszabály meghatározza a támogatási kérelem tartalmát, a támogatási kérelem jogosultsági ellenőrzés szabályait is. A hatósági eljárásból ismert tényállás tisztázási kötelezettség itt a támogatási kérelem tartalmi értékeléseként, majd a döntéshozatalként jelenik meg.

A jogosultsági kritériumoknak megfelelő támogatási kérelmek értékelése pontozással történik. A közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet szerinti informatikai eszközök és szolgáltatások fejlesztésére, valamint üzemeltetésére vonatkozó támogatási kérelem esetén, ha a támogatást igénylő, illetve kedvezményezett e rendelet mellékletében szerepel, az irányító hatóság a támogatási kérelem elbírálása során az e-közigazgatásért felelős miniszternek véleményezési jogot biztosít.²²⁴ Amennyiben a hatóság számára – amely csak a jogszabályi elnevezése alapján hatóság, egyébként nem az – szükség van a támogatási kérelemben szereplő információk egyértelműsítésére vagy ellentmondásának a feloldására – és a felhívás lehetőséget nyújt tisztázó kérdés alkalmazására –, az irányító hatóság az értékelés során egy alkalommal tisztázó *kérdést tehet fel*, amelynek megválaszolására legalább 3, legfeljebb 15 napos határidőt kell biztosítani. Emellett arra is lehetőség van, hogy ha a támogatási kérelemben szereplő fejlesztési tevékenység összetett jellege indokolja – és erre a felhívás lehetőséget ad –, az irányító hatóság *szóbeli egyeztetési lehetőséget biztosítson* a támogatást igénylőnek az összeférhetetlenségi és titoktartási szabályok betartása mellett.²²⁵ A támogatási kérelemről az irányító hatóság dönt. Az irányító hatóság a döntését köteles részletesen indokolni, ha a projektjavaslatot csökkentett elszámolható összköltséggel, támogatási összeggel vagy támogatási alappal támogatja, a támogatási jogviszony létrehozásához szükséges feltételek teljesítésének esetén támogatja vagy elutasítja.²²⁶ A támogatási jogviszony támogatási szerződés, támogatói okirat és a pénzügyi eszközök esetén a végső kedvezményezettel kötött szerződés formájában jön létre. A döntés ellen alapvetően több típusú jogorvoslatnak is van helye: kérelemre induló *kifogás*, illetve hivatalból induló *szabálytalansági eljárás* keretében. Mindkettő esetén további jogorvoslatnak lesz helye.

Kifogás benyújtására abban az esetben van mód, ha a kedvezményezett vagy a támogatást igénylő álláspontja szerint a projekt kiválasztási eljárásra, a támogatási döntés meghozatalára, a támogatói okirat kiadására vagy a támogatási szerződés megkötésére, ezek módosítására, a támogatás folyósítására, visszakövetelésére vonatkozó eljárás *jogszabálysértő*, vagy az a felhívásba, illetve a támogatási szer-

²²³ Lásd a hivatkozott Korm. rendelet 54. §-át.

²²⁴ Lásd a hivatkozott Korm. rendelet 61. § (1) bekezdését és 61/A. §-át.

²²⁵ Lásd a hivatkozott Korm. rendelet 63. §-át.

²²⁶ Lásd a hivatkozott Korm. rendelet 65. §-át.

ződésbe ütközik. A kifogást a kifogásolt döntés kézbesítésétől számított 10 napon belül egy alkalommal, az indokok megjelölésével lehet benyújtani. A hivatkozott Korm. rendelet mind a kifogás, mind pedig a szabálytalansági eljárás részletes szabályait is meghatározza (például a határidők nyugvásának, a kérelem visszavonásának, a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának, a döntés kijavításának szabályait, illetve a kizárásra vonatkozó rendelkezéseket).

A kifogást elbíráló szerv *kizárólag a kifogással érintett döntést vizsgálhatja*, valamint az azt megalapozó eljárás azon elemeit, megállapításait, amelyeket a kifogás vitat.

A kifogást főszabály szerint a beérkezésétől számított 30 napon belül kell elbírálni, és be kell szerezni a döntést hozó előzetes írásbeli szakmai álláspontját és az ügyben keletkezett dokumentációt. A kifogás elbírálása során az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter a kifogásban foglaltaknak helyt adhat és egyúttal gondoskodik a jogszerű állapot helyreállításáról, vagy pedig a kifogást indokolt döntésével elutasítja. A kifogás tárgyában hozott döntés ellen további kifogás előterjesztésének nincs helye.²²⁷

A *szabálytalansági eljárás* megindítására és szabálytalanság megállapítására kizárólag az eljárási jogviszony létrejöttét követően kerülhet sor.

A szabálytalansági eljárást az irányító hatóság folytatja le. Az eljárás lezárulhat szabálytalanság megtörténtét megállapító és jogkövetkezményt vagy egyéb intézkedést elrendelő döntéssel vagy annak megállapításával, hogy nem történt szabálytalanság, illetve – ha szükséges – támogatási jogviszonyt érintő intézkedést elrendelő döntéssel.²²⁸ A szabálytalansági eljárással érintett támogatási szerződés szerinti kedvezményezett, akire nézve a szabálytalansági döntés a támogatási jogviszonyból származó jogokat vagy kötelezettségeket állapít meg, módosít, illetve megszüntet, a döntés jogszabálysértő vagy támogatási szerződésbe vagy felhívásba ütközése esetén a szabálytalansági döntés ellen egy alkalommal jogorvoslattal élhet, a szabálytalansági döntés közlésétől számított 10 napon belül az indokok megjelölésével írásban az irányító hatóságnál. A jogorvoslati kérelmet az irányító hatóság a szabálytalansági eljárás dokumentumaival, a jogorvoslati kérelem tárgyában kialakított álláspontjával és a szabálytalansági eljárás tárgyában folyamatban lévő szabálytalansági, közbeszerzési döntőbizottsági vagy egyéb hatósági, illetve bírósági eljárásról szóló tájékoztatással együtt a jogorvoslati kérelem beérkezését követő 10 napon belül felterjeszti az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszterhez, aki a kérelem hozzá beérkezésétől számított 45 napon belül dönt, azonban az eljárása során nincs kötve a jogorvoslati kérelemben foglaltakhoz.

A miniszter a szabálytalansági döntést helyben hagyja, a szabálytalansági döntést megsemmisíti vagy a szabálytalansági döntést megsemmisíti és új szabálytalansági eljárás lefolytatására utasítja az irányító hatóságot, ha a jogorvoslati döntés meghozatalához nincs elég adat, vagy a jogorvoslati eljárás alatt új tény merült fel, vagy egyébként a tényállás további tisztázása szükséges, de arra a jogorvoslati kérelem kiegészítése keretében nincs lehetőség, feltéve, hogy a szabálytalansági

²²⁷ Lásd a hivatkozott Korm. rendelet 152–154. §-át.

²²⁸ Lásd ehhez a hivatkozott Korm. rendelet 155–165. §-át.

gyanú továbbra is fennáll. Emellett a miniszternek arra is lehetősége van, hogy ha valamilyen új szabálytalansági gyanút állapít meg a jogorvoslati eljárás során, ennek kivizsgálása érdekében új szabálytalansági eljárás lefolytatására utasítja az irányító hatóságot. Sajátos a hivatkozott Korm. rendelet arra vonatkozó szabálya, amely szerint a miniszter a döntés közlését követő 30 napon belül visszavonja, és új döntést hoz, ha a jogorvoslati kérelem elbírálását követően tudomására jutott tény alapján a döntés jogszabályt sért, a támogatási szerződésben vagy a felhívásban foglaltakba ütközik, vagy a döntés meghozatala előtt már meglévő, az eljárásban még el nem bírált és az ügy elbírálása szempontjából lényeges tény, adat vagy más bizonyíték jut a tudomására. Még érdekesebb az a szabály, amely nemcsak lehetővé, hanem kötelezővé teszi a döntés visszavonását, ha az a külső ellenőrző szerv jelentése alapján szükséges.

Egyebekben a miniszter jogorvoslati kérelem tárgyában hozott döntése ellen ismételten a hivatkozott kormányrendelet szerint, azaz államigazgatási úton jogorvoslati kérelem előterjesztésének nincs helye.²²⁹ Az ilyen eljárások – főként az irányadó uniós jogi szabályozókra²³⁰ figyelemmel – nem minősülnek hatósági eljárásoknak, kivéve a mezőgazdasági támogatásokkal kapcsolatos eljárásokat.

A támogatáspolitikai intézményrendszerben született döntések eljárásjogi megítélésével a Legfelsőbb Bíróság is foglalkozott néhány döntésében. A Legfelsőbb Bíróság Gfv.IX. Gfv.IX.30.186/2010. számú ítéletében kifejtette, hogy az irányító hatóság a támogatási szerződés alapján – és nem közigazgatási hatósági jogkörében – tette meg a szerződéstől elálló nyilatkozatát. Az elállás jogszerűsége vizsgálatának polgári peres eljárás keretében van helye, a jogvita elbírálása polgári bíróság hatáskörébe tartozik. Ezt erősítette meg a Kúria Pfv.VII.20.810/2013. számú ítéletében is, amikor kimondta, hogy annak eldöntése, hogy az úgynevezett támogatási szerződésből eredő jogvita polgári pernek minősül-e, attól függ, hogy a jogvitát közigazgatási határozat megelőzte-e, illetve, hogy az akkor hatályos Ket. szabályai alapján közigazgatási határozat hozható-e. Ez természetesen azt is meghatározza, hogy az úgynevezett támogatási szerződésből eredő jogvita polgári pernek minősül-e, hiszen az attól függ, hogy a jogvitát közigazgatási határozat megelőzte-e, illetve hogy a Ket. szabályai alapján közigazgatási határozat hozható volt-e.²³¹

E körben a másik általunk vizsgálandó sajátos eljárástípus *az állami támogatások versenyszempontú vizsgálata*. Az előző eljárástípushoz hasonlóan

²²⁹ Lásd ehhez részletesen a hivatkozott rendelet 166–173. §-át.

²³⁰ Lásd különösen az EK-szerződés 93. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló, 2004. április 21-i 794/2004/EK bizottsági rendelet, az 1698/2005/EK rendeletben előírt vidékfejlesztési támogatásra történő átmenet szabályainak megállapításáról szóló, 2006. szeptember 5-i 1320/2006/EK bizottsági rendelet, a mezőgazdasági termékek után járó export-visszatérítési rendszer alkalmazása közös részletes szabályainak megállapításáról szóló, 2009. július 7-i 612/2009/EK bizottsági rendelet, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról és az 1698/2005/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról és a 352/78/EGK, a 165/94/EK, a 2799/98/EK, a 814/2000/EK, az 1290/2005/EK és a 485/2008/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet szabályait.

²³¹ Lásd a Kúria Pfv.VII.22.175/2011. számú ítéletét.

ez az eljárásfajta is elsődlegesen uniós jogi szabályozókon alapszik,²³² ezért a jogalkotó kezdetektől fogva nem hatósági természetű feladatként kezelte. A jelenlegi eljárásrendi szabályokat az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet határozza meg. A miniszter a rendeletben meghatározott feladatait a Támogatásokat Vizsgáló Iroda – mint az állami támogatások európai uniós versenyszempontú vizsgálatáért felelős szervezet – útján látja el.

Az állami támogatások uniós előírásokkal való összeegyeztethetőségének vizsgálata érdekében a támogatást nyújtónak a támogatási tervezetet főszabály szerint be kell jelentenie a miniszter részére.²³³ A miniszter a bejelentés során előzetes véleményt vagy állásfoglalást ad ki vagy értesíti a támogatást nyújtót.²³⁴ Ha a miniszter megállapítja, hogy a bejelentett támogatási tervezet a csekély összegű támogatásokra vonatkozó bizottsági rendeletek vagy a csoportmentességi rendeletek hatálya alá tartozik és a feltételeinek megfelel, állásfoglalást ad ki, amelyet a bejelentés megtételétől számított 30 napon belül megküld a támogatást nyújtónak.²³⁵ Amennyiben a csekély összegű támogatásra vonatkozó előírások nem állnak fenn, a miniszter tovább folytatja az eljárást, és a támogatási tervezetet a miniszter a bejelentés kézhezvételétől számított 30 napon belül az Európai Bizottság részére történő prenotifikációra vagy hivatalos bejelentésre való alkalmasság szempontjából vizsgálja. Ha a bejelentett támogatási tervezet prenotifikációra alkalmas vagy a támogatást nyújtó a prenotifikációra alkalmas támogatási tervezet hivatalos bejelentését kéri, vagy pedig az uniós állami támogatási szabályok értelmében prenotifikáció nem szükséges, és a támogatási tervezet hivatalos bejelentésre alkalmas, a miniszter a támogatási tervezetet és annak a támogatást nyújtó által készített összefoglalóját a SANI-rendszerben²³⁶ kitöltött formanyomtatványokon keresztül

²³² Lásd különösen az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkét, az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2012. április 25-i 360/2012/EU bizottsági rendeletet, a halászati és akvakultúra-ágazatban nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2014. június 27-i 717/2014/EU bizottsági rendeletet, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló, 2013. december 18-i 1407/2013/EU bizottsági rendeletet, a 651/2014/EU bizottsági rendeletet, a 702/2014/EU bizottsági rendeletet és az 1388/2014/EU bizottsági rendeletet, a 2015/1589/EU tanácsi rendelet, 1. cikk e) pontja szerinti intézkedést, a 1407/2013/EU bizottsági rendeletet, a 1408/2013/EU bizottsági rendeletet.

²³³ Lásd a hivatkozott rendelet 7. § (1) bekezdését.

²³⁴ Lásd a hivatkozott rendelet 10. § (2) bekezdését.

²³⁵ Lásd a hivatkozott rendelet 11. § (1) bekezdését.

²³⁶ A hivatkozott rendelet 2. § 14. pontja alapján a SANI-rendszer, a Támogatásokat Vizsgáló Iroda honlapján közzétett honlapon, a miniszter által biztosított bejelentkezési névvel és jelszóval elérhető, a támogatást nyújtó által kitöltendő, az Európai Bizottság felé benyújtandó elektronikus, webalapú formanyomtatványokból álló rendszerek a támogatási tervezetekről, támogatási intézkedésekről.

megküldi az Európai Bizottságnak. A Bizottság már az uniós jogi szabályozók alapján folytatja le az eljárását.²³⁷

6. A *fogyasztóvédelemért és kereskedelemért való felelőssége* körében a miniszter elsődlegesen hatósági természetű feladatokat lát el, azonban találkozhatunk jó-néhány hatóságnak nem minősülővel is közöttük. Ilyen például az Európai Fogyasztói Központ működtetése, illetve a Fogyasztóvédelmi Szervezetek Együttműködési Bizottságával összefüggő feladatok ellátása. Az előbbi rendeltetése főként az Európai Unió, továbbá Norvégia és Izland tekintetében a határon átnyúló, egyedi fogyasztói ügyek informális intézése.²³⁸ Az utóbbi tekintetében a miniszter látja el a CPC keretében az összekötő hatóság feladatát.²³⁹ Érdekes ugyanakkor a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény szerinti általános szerződési feltételek (a továbbiakban: ÁSZF) vizsgálata. A fogyasztói szerződés megkötésénél alkalmazott – vagy e célból nyilvánosan megismerhetővé tett – általános szerződési feltételek ellenőrzése abban a tekintetben, hogy azok nem tartalmaznak-e a jóhiszeműség és tisztesség követelményébe ütközően a szerződéses jogokat és kötelezettségeket egyoldalúan és indokolatlanul a fogyasztó hátrányára megállapító feltételt.²⁴⁰

Emellett a fogyasztóvédelmi szakterületnek számos *együttműködési kötelezettsége is van*: egyebek mellett például a cigaretta kátrány-, nikotin- és szén-monoxid hozamának értékeit a fogyasztóvédelmi hatóság vizsgálja és igazolja az egészségügyért felelős miniszter, az agrárpolitikáért felelős miniszter és az élelmiszerlánc-felügyeletért felelős miniszter részére.²⁴¹

Emellett a fogyasztóvédelmi szakigazgatási szakterülethez kapcsolódik az *e-kereskedelmi súlyos jogsértés adatbázis működtetése is*.²⁴² A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 51/B. § (1) bekezdésének alkalmazásában²⁴³

²³⁷ Lásd ehhez: STAVICZKY Péter (2012): *Magyar tapasztalatok a belső piaccal összeegyeztethetetlen támogatások visszatérítésével kapcsolatosan, és a hazai szabályozás*. Elérhetőség http://epa.oszk.hu/02400/02450/00016/pdf/EPA02450_atj_2012_4_03-13.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 06.); illetve MOHAY Ákos (é. n.): *Kézikönyv az állami támogatásokra vonatkozó jogszabályok nemzeti bíróságok általi végrehajtásáról*. Elérhetőség http://epa.oszk.hu/02400/02450/00009/pdf/EPA02450_atj_2011_1_033-038.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 06.)

²³⁸ Lásd a Statútumrendelet 125. § (2) bekezdés c) pontját.

²³⁹ A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 43/A. §-a.

²⁴⁰ Lásd ehhez: A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 45/B. § és a fogyasztóvédelmi hatóság kijelöléséről szóló 387/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés a) pontját. Lásd még: HÁMORI Antal (2017): A fogyasztó szavatossági és jótállási igénye. *Gazdaság és Jog*, 25. évf. 12. sz. 21–23.

²⁴¹ Lásd ehhez: A dohánytermékek előállításáról, forgalomba hozataláról és ellenőrzéséről, a kombinált figyelmeztetésekről, valamint az egészségvédelmi bírság alkalmazásának részletes szabályairól szóló 39/2013. (II. 14.) Korm. rendelet 17. § (3) bekezdését és a fogyasztóvédelmi hatóság kijelöléséről szóló 387/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés i) pontját.

²⁴² Lásd az elektronikus kereskedelmi szolgáltatással összefüggő, közzétételi kötelezettséggel járó súlyos jogsértésekről, valamint a fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződések részletes szabályairól szóló 45/2014. (II. 26.) Korm. rendelet módosításáról szóló 453/2016. (XII. 19.) Korm. rendeletet.

²⁴³ A fogyasztóvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium honlapján közzé kell tenni a fogyasztóvédelmi törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletben meghatározott elektronikus kereskedelmi szolgáltatással összefüggő súlyos jogsértést megállapító, a fogyasztóvédelmi hatóság, a Gazdasági Versenyhivatal által hozott vélegessé vált döntést vagy a bíróság által hozott jogerős döntést, valamint az azzal kapcsolatos, a törvényben meghatározott adatokat.

az elektronikus kereskedelmi szolgáltatással összefüggő súlyos jogsértésnek minősül, ha az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény szerinti elektronikus kereskedelmi szolgáltatást nyújtó vállalkozás a szerződéskötést megelőzően nem tájékoztatja a fogyasztót a fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződések részletes szabályairól szóló 45/2014. (II. 26.) Korm. rendeletben meghatározott adatokról, felróható magatartása miatt a fogyasztó a jogszabályban meghatározott elállási jogával nem tudott élni vagy tisztességtelen általános szerződési feltételt alkalmazott, amennyiben a feltétel tisztességtelenségét közérdekű igényérvényesítés vagy közérdekű keresetindítás során a bíróság megállapította.

Szintén érdekes eljárási szabályokat határoz meg egy miniszteri utasítás is, amely azonban hatását tekintve nem csak a minisztériumot érinti. Az online kereskedelem növekedése miatt a miniszter *Internet Laboratóriumot működtet*.²⁴⁴ A hivatkozott utasítás szerint arra is lehetőség van, hogy az adott webáruház és applikációk jogkövető magatartásáról próbavásárlás keretein belül győződjön meg az IT-laboratórium, amelynek célja annak megismerése, hogy az online értékesítési tevékenységet végző gazdasági szereplők ténylegesen eleget tesznek-e jogszabályi, illetve szerződésben vállalt kötelezettségeiknek.

Az ellenőrzést végző személyek feladata, hogy fogyasztóvédelmi szempontból rendszeresen figyelemmel kísérik az internetes értékesítést végző honlapokat, applikációkat és azok működését. Amennyiben fogyasztói jogokat sértő weboldalt észlelnek, úgy ezt a weboldalt a fogyasztóvédelmi hatósági eljárás megindításra alkalmas módon, a szükséges mellékletekkel együtt dokumentálják, és a dokumentációt megküldik a fogyasztóvédelmi hatósági eljárás megindítása céljából az elsőfokú eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező fogyasztóvédelmi hatóság részére.

7. A hulladékgazdálkodási szakigazgatás területén hulladékgazdálkodási közszolgáltatási és szolgáltatási díj megállapításáért, valamint a hulladékgazdálkodásért való felelőssége körében²⁴⁵ is számos olyan eljárástípus megjelenik, amelyek elemzésre lennének érdemesek, azonban itt is csak egy-egy releváns példát tudunk kiragadni. A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény szerint az állami hulladékgazdálkodási közfeladat keretében az államnak számos *koordinációs feladata* van, így ellátja az önkormányzatok közötti és a regionális koordinációt, amelynek keretében gondoskodik a közszolgáltatás során elkülönítetten gyűjtött és a vegyes hulladék kezelése során keletkezett hasznosítható hulladék hasznosításának megszervezéséről, továbbá koordinálja a nem hasznosítható hulladékok ártalmatlanítását, megállapítja, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszerem fejlesztése megfelel-e az Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Tervnek, kezeli az önkormányzatok, önkormányzati társulások által önkéntesen vagyonkezelés

²⁴⁴ Lásd a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Internet Laboratórium által végzett próbavásárlások elszámolásáról szóló 23/2017. (VIII. 25.) NFM utasítást, valamint a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Internet Laboratóriumának működéséről szóló 22/2017. (VIII. 25.) NFM utasítást.

²⁴⁵ Lásd a Statútumrendelet 127. §-át.

körében rábízott vagyont, beszedi a közszolgáltatási díjat és kifizeti a közszolgáltatónak a miniszter rendeletében foglaltaknak megfelelően meghatározott szolgáltatási díjat.

8. A víziközmű-szolgáltatáshoz kapcsolódó szakigazgatási feladatok tekintetében elsősorban a Víziközművek Állami Rekonstrukciós Alapja emelendő ki, amely forrást biztosít a víziközmű ágazatban felhalmozódott beruházási elmaradás fedezetére. A víziközmű ágazatban alapvető probléma, hogy a felújításokra és pótlásokra évtizedek óta nincs megfelelő fedezet, így a víziközmű szektor működőképessége nem biztosítható. A fejezeti indokolás szerint a víziközmű ágazatban a gördülő fejlesztési tervek alapján szükséges összeg mértéke jelentősen elmarad a valós rekonstrukciós igénytől.
9. A kormányzati *tudománypolitikáért, tudománypolitika koordinációjáért*, valamint a *szakképzésért és felnőttképzésért* való igazgatási feladatok szintén számos nem hatósági eljárást intézményesítenek. A Statútumrendelet szerint a miniszter a kormányzati tudománypolitikáért való felelőssége keretében összehangolja a Magyar Tudományos Akadémia elnökének közreműködésével a kormányzati tudománypolitika kidolgozását, és felel annak megvalósításáért és érvényesítéséért,²⁴⁶ illetve az oktatásért felelős miniszter közreműködésével felel a kutatási, fejlesztési és innovációs ügyek finanszírozásáért, valamint külön törvényben biztosított feladat- és hatásköröket láthat el.²⁴⁷ A fejezeti indokolás szerint „a Kormány az Innovációs és Technológiai Minisztérium (a továbbiakban: ITM) létrehozásával a hazai tudománypolitika egységes szemléletű kezeléséért felelős szervezetet hozott létre. Az egységes szemlélet és stratégia végrehajtásához szükséges, hogy a hazai kutatás-fejlesztési és innovációs feladatok (a továbbiakban: KFI) ellátását finanszírozó költségvetési támogatások is egy helyen, az ITM-nél kerüljenek tervezésre.” Ennek megfelelően ezen az új szakigazgatási területen elsősorban az együttműködés, a forrásallokáció eljárásainak kidolgozására kerül sor.
10. Végezetül a *közlekedésért* való felelőssége körében a miniszter számtalan hatósági eljárásért felel, azonban létezik jónéhány nem hatósági közlekedési feladata is. Ezek közül most egy olyan sajátos kérdést vizsgálunk, amelynek szintén eljárásrendi jelentősége van.

Az *útügyi műszaki előírások* kidolgozására, kiadására és közzétételére vonatkozó szabályokról szóló 16/2017. (V. 25.) NFM rendelet szerint az útügyi műszaki előírások kidolgozása és felülvizsgálata az Útügyi Műszaki Szabályozási Bizottság feladata, amely az útügyi műszaki előírások előkészítését a Magyar Közút Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság mint koordináló szerv útján látja el. Ezek az előírások tehát egy szakmai bizottság által megfogalmazott előírások, és az elfogadásukra vonatkozó eljárás is érdekes, hiszen a részletszabályokat az említett NFM rendelet melléklete tartalmazza. Ennek megfelelően a Bizottság

²⁴⁶ Lásd a Statútumrendelet 131. §-át.

²⁴⁷ Lásd a Statútumrendelet 136. §-át.

eljárása egy kérelemre indul, nevezetesen az ügyi műszaki előírás megalkotását és felülvizsgálatát természetes vagy jogi személy egy indokolással ellátott témajavaslat benyújtásával kezdeményezheti. Ezt a témajavaslatot írásban (papíralapon és elektronikus, szerkeszthető formában egyaránt) kell benyújtani. A beérkező témajavaslatot a koordináló szerv a papíralapú témajavaslat kézhezvételétől számított 15 napon belül megvizsgálja, és ha az nem felel meg az ügyi műszaki előírások kidolgozására, kiadására és közzétételére vonatkozó eljárásrend feltételeinek, akkor hiánypótlás kibocsátására kerül sor. Ha azonban arra nincs szükség, és a témajavaslat megfelel az ügyi műszaki előírások kidolgozására, kiadására és közzétételére vonatkozó eljárásrend feltételeinek, akkor a koordináló szerv azt megküldi az Ügyi Bizottságnak. Amennyiben az Ügyi Bizottság az ügyi műszaki előírást nem fogadja el, úgy a tervezetet – az elutasítás indokaival – visszaadja a koordináló szerv részére átdolgozásra (javításra, kiegészítésre) új határidő kitűzésével, amellyel egyidejűleg az érintett ütemtervet is módosítja. Ha pedig az Ügyi Bizottság az ügyi műszaki előírást elfogadja, a miniszter az ügyi műszaki előírás nyilvántartási számát és címét közzéteszi a kormányzati honlapon.

Szintén érdekes hatósági eljáráshoz hasonló eljárásokkal találkozunk a Magyar Közút Nonprofit Zrt.-nél is. A meghatározott össztömeget, tengelyterhelést, tengelycsoport-terhelést és méretet meghaladó járművek közlekedéséről szóló 36/2017. (IX. 18.) NFM rendelet szerint sajátos eljárási szabályokat kell alkalmazni a meghatározott össztömeget, tengelyterhelést, tengelycsoport-terhelést és méretet meghaladó jármű és járműszerelvénnyel (a továbbiakban együtt: túlsúlyos, illetve túlméretes jármű) országos közúton, helyi közúton, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában álló, közforgalom elől el nem zárt magánúton (a továbbiakban együtt: közút) való közlekedése esetén. A közútkezelői – a gyakorlatban általában útvonalengedélyként aposztrofált – hozzájárulást az illetékes közútkezelő adja ki, vagyis országos közutat érintő esetben a Magyar Közút Nonprofit Zrt., a kizárólag Budapest helyi közútjait érintő közlekedés esetén a Budapesti Közút Zrt. A Magyar Közút Nonprofit Zrt. honlapja rendkívül részletes és alapos tájékoztatást nyújt az eljárási szabályokról. A hozzájárulás kiadására jogosult közútkezelő a hozzájárulásban a hozzájárulást kérelmező részére a kérelmező által megjelölt jármű vonatkozásában meghatározza azt az útvonalat, amelyen a túlsúlyos, illetve túlméretes jármű közlekedhet, azokat a feltételeket, amelyek a túlsúlyos, illetve túlméretes jármű közlekedése során biztosítják a közút és tartozékainak védelmét, valamint a közúti közlekedés biztonságának megőrzését és a túlsúlyos járművön a hozzájárulás időbeli hatálya alatt alkalmazható tengelykiosztást.²⁴⁸ A hozzájárulás egy útra (eseti hozzájárulás) vagy határozott időre szóló, korlátlan számú közlekedésre feljogosító dokumentum. Emellett a rendelet ismeri az egyszerűsített eljárás fogalmát is, amely határozott időre megadott hozzájárulás kijelölt útvonalra vagy a közúthálózatra.

A rendeletben szabályozott eljárás alapján a jármű össztömegét, tengelyterhelését, tengelycsoport-terhelését és méretét a közúti közlekedésről szóló törvényben meghatározott ellenőrző hatóság, illetve a közlekedési igazgatási feladatokkal

²⁴⁸ Lásd a hivatkozott rendelet 4. §-át.

összefüggő hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló kormányrendeletben kijelölt közútkezelő nem automatikus működésű berendezéssel megvalósított mérés vagy automatikus működésű berendezéssel megvalósított mérés útján ellenőrzi.²⁴⁹

Emellett ha a Magyar Közút Nonprofit Zrt. – illetve a BK Zrt. vagy az AKA Alföld Koncessziós Autópálya Zártkörűen Működő Részvénytársaság – az általa üzemeltetett közúthálózaton végzett ellenőrzés során megállapítja, hogy a túlsúlyos, illetve túlméretes jármű hozzájárulás nélkül vagy a hozzájárulásban foglalt feltételektől eltérően közlekedik, jegyzőkönyvet vesz fel, amelyet az ellenőrzést követően közvetlen rendszerkapcsolaton keresztül megküld a közlekedési hatóság részére a bírság kiszabása céljából.²⁵⁰

6.3. Összegzés

Ahogy a fentiekben láttuk, az általunk vizsgált szakigazgatási eljáráshalmaz rendkívül összetett, ugyanakkor egymással szoros kapcsolatban álló részterületeket is felölel.

Azt is láttuk, hogy ezek között a szakterületek között vannak már régi szabályozásra és ezzel együtt eljárásjogi metodikára épülő szakigazgatási területek, illetve vannak meglehetősen új területek is. Arra is utaltunk, hogy egy ilyen rövid tanulmány nem elegendő ahhoz, hogy minden ágazati terület valamennyi rész kérdését megvizsgáljuk, ezért csak egy-egy relevánsabb eljárás vizsgálatára hagyatkoztunk annak érdekében, hogy meg tudjuk ítélni az általunk vizsgált eljárási rendszer(ek) *hatékonyságának* metodikáját.

A hatékonyságot alapvetően nemcsak eljárási, hanem anyagi jogi értelemben is szükséges vizsgálni. Ahogy arra már szintén utaltunk, alapvető problémának látjuk, hogy az egyes szakpolitikai területek tekintetében nem egy ágazati minisztert jelölnek ki, hanem a hatáskörök megoszlanak két, gyakran több miniszter között is. Az ilyen természetű jogi, szervezeti, eljárásrendi *széttagoltság* többnyire az eljárások széttöredezését és elhúzódását jelenti, nem is beszélve arról, hogy a stratégiai szintű döntések meghozatala is nehézkes, amennyiben a szakpolitikai irányítási feladatok több szereplő között oszlanak meg. Így például a foglalkoztatáspolitikai egyes területei más-más miniszterek hatáskörét képezik. Noha a kérdésfelvetés általánosnak tűnhet, ha belegondolunk, korántsem az: az általános közigazgatási jellegű kérdéseket – mint például a normaalkotás – most nem vizsgálva egyértelműen látható, hogy a szakterületekhez, szakpolitikai területekhez kapcsolódó egyes részterületek szétaprózódása és szervezeti „szétszórása” eltérő eljárásjogi metodika kialakulásához vezet. Ez azt eredményezi, hogy az egyébként azonos ágazati szakpolitikai területre tartozó részterületeken eltérő az eljárási szabályokat meghatározó jogi szabályozó jellege – így előfordul, hogy miniszteri rendelet, miniszteri utasítás vagy éppen egy sehová nem sorolható egyéb szabályozó (tájékoztató, felhívás ismertető, ügyügyi előírás, szabvány) határoz meg eljárási szabályokat. Eljárásjogi értelemben ez azért is fontos, mert a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) lényegesen

²⁴⁹ Lásd a hivatkozott rendelet 5. §-át.

²⁵⁰ Lásd a hivatkozott rendelet 24. § (1) bekezdését.

tágabban határozza meg a felülvizsgálható közigazgatási tevékenységek körét: a törvény hatályát meghatározó 1. § (1) bekezdése ugyanis akként rendelkezik, hogy a törvényt kell alkalmazni a közigazgatási jogviták elbírálása iránti közigazgatási perben és az egyéb közigazgatási bírósági eljárásban. A közigazgatási jogvita fogalmát a Kp. 4. §-a határozza meg, eszerint 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 jogvitának minősül a közszolgálati és a közigazgatási szerződéses jogviszonnyal kapcsolatos jogvita is. Ami viszont a legérdekesebb, az a Kp. 4. § (3) bekezdésében található. Eszerint ugyanis közigazgatási cselekmény az egyedi döntés, a hatósági intézkedés, az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés, illetve a közigazgatási szerződés. Egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés azzal a közigazgatási cselekménnyel együtt lehet közigazgatási jogvita tárgya, amelynek a megvalósítása során azt alkalmazták. Egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés akkor lehet közigazgatási jogvita önálló tárgya, ha a jogsérelem az általános hatályú rendelkezés alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, közigazgatási cselekmény megvalósítása nélkül következett be.²⁵¹ Ugyanakkor ágazati törvény eltérő rendelkezése hiányában nincs helye közigazgatási jogvitának – többek között önállóan, valamely közigazgatási cselekmény megvalósítását szolgáló járulékos közigazgatási cselekmény jogszerűségére vonatkozóan. Azonban például egy nemzeti forrásból biztosított támogatás odaítélést megelőző eljárás jogszerűségének vizsgálata álláspontunk szerint a közigazgatási per tárgya lehet. Arra is utaltunk már, hogy különböző jellegűek a különböző közigazgatási tevékenységek, gyakran a megnevezésük is, még akkor is, ha a tartalmukat tekintve szinte azonosak (maradva az eredeti példánknál, egy támogatás elnyeréséhez kapcsolódó felhívás, kiírás, dokumentáció stb.). Természetesen a közigazgatási tevékenység megjelölése a bíróságot nem köti, hiszen a bíróság hivatalból annak tartalma szerint veszi figyelembe a közigazgatási tevékenységet, és a megfelelő eljárásban bírálja el.²⁵²

Ezzel szorosan összefügg az is, hogy a Kp. meglehetősen széles körben határozza meg a közigazgatási szervek fogalmát.²⁵³ Eltekintve a részletszabályok ismertetésétől, itt csak arra szeretnénk felhívni a figyelmet, hogy a Kp. idesorolja a jogszabály által közigazgatási cselekmény megvalósítására feljogosított egyéb szervezetet vagy személyt is.

A közigazgatási szervek ilyen tág meghatározása nem hazai találmány, hiszen az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában a közfeladat ellátását érintő értelmezése is mindig a közfeladatot ellátó szervezet tevékenységének oldaláról indul ki a tevékenység megítélése szempontjából.

Az általunk vizsgált tárca esetében a legkézenfekvőbb probléma a különböző közszolgáltatásokat ellátó szervezetekhez kapcsolódó feladatkörök ilyen természetű széttagoltsága. A legmarkánsabban ez a szakpolitikai és a közfeladatokat ellátó gazdasági társaságok tulajdonosi joggyakorlóinak korábbi évek gyakorlatát nem követő elkülönülését jelenti miniszteriális szinten.

²⁵¹ Lásd a Kp. 4. § (5) bekezdését.

²⁵² Lásd a Kp. 4. § (6) bekezdését.

²⁵³ Lásd a Kp. 4. § (7) bekezdését.

A közfeladatot ellátó gazdasági társaságok esetében a vagyoni jogi szabályozók által meghatározott személyek gyakorolják a tulajdonosi jogokat. Ez a korábbi gyakorlat szerint akkor nem esett egybe a szakmai felügyeletet gyakorlóval, ha a tulajdonosi jogkör gyakorlójánál nem volt meg a szükséges szakmai kompetencia. Ilyenkor többnyire – az állami vagyonról szóló törvény felhatalmazása alapján – miniszteri rendelet formájában átadták a szakmai kompetenciával is rendelkező szervezet számára. Jelenleg azonban ennek az alapelvnek az érvényesülése csak töredékesen jelentkezik, amely a két – azaz a tulajdonosi és a szakmai, szakpolitikai – kompetencia és igényhalmaz kollízióját eredményezi. Eljárásjogi szempontból a kollízió alapvetően abban ragadható meg, hogy bizonyos döntések tekintetében két eltérő szabályrendszer mentén lefolytatandó eljárást kell egy-egy ügyben végigmenedzselni.

7. A külügyi és külgazdasági igazgatás eljárásai²⁵⁴

7.1. A külügyi és külgazdasági igazgatás eljárásainak szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

A külügyi igazgatás az állam és szervei által végzett külügyi, külpolitikai és külgazdasági tevékenységek összességére használható megnevezés. Bár szakigazgatási ágról van szó, valójában az állam politikai tevékenysége országhatáron kívül, ez alól csupán a konzuli intézkedések köre vehető ki, amelyek egy része a klasszikus közigazgatási hatósági feladatok, másik része a közjegyzői (hitelesítési) feladatok közé sorolható.

Tamás András determinációja szerint „a külügyi igazgatás az igazgatás sajátos területe, amelynek az államigazgatás más feladatköreihez (reszortjaihoz) képest – azoktól részben eltérő – jellegzetes tulajdonságai vannak”.²⁵⁵ Ugyanakkor Tamás professzor azt is hozzáteszi, hogy tulajdonképpen külügyi igazgatás önmagában nincs, és valójában arról van szó, hogy „az állam egyes igazgatási cselekményeket más állam területén végez”.²⁵⁶ Magát az igazgatási cselekményt három síkon vizsgálhatjuk: külpolitika, nemzetközi közjogi szabályozás és nemzetközi közjogi jogalkalmazás, amelyekhez szorosan kapcsolódik és elválaszthatatlan része az adminisztráció, tehát a (külügyi) igazgatási cselekménysorozat. Funkcionális értelemben a követi (kormányzati szintű) igazgatás az állam külföldön folytatott szakpolitikájának és társadalompolitikájának végzése, a konzuli (adminisztratív) igazgatás pedig szakhatósági feladatok ellátása a fogadó államban a saját állampolgárokat érintő ügyekben.

Ugyan már az ókorban vagy a korai középkorban is küldtek az uralkodók felderítés és hírszerzés céljából (klerikális) követeket (például Ottó barát vagy Julianus barát), az állandó követek állomásoztatása csak a 15. századtól kezdődött, és ekkor sem vált általánossá (például Velence küldött követeket Konstantinápolyba a Bizánci Birodalom megerősödésekor).

²⁵⁴ Az alfejezet Menyhárt Zsolt írása.

²⁵⁵ TAMÁS András – GERENCSÉR Balázs szerk. (2008): *Magyar közigazgatási anyagi jog*. (Kari jegyzet.) Budapest, Szent István Társulat. 221.

²⁵⁶ TAMÁS–GERENCSÉR 2008, 221.

A külügyi intézményrendszer kialakulása az 1648-as vesztfáliai békeszerződésekhez, de még inkább az 1815-ös bécsi kongresszushoz kötődik, ekkorra jelentkezett ugyanis az az igény, hogy az államok állandó követeket és képviselőket „üzemeltessenek” egymás területein. A bécsi kongresszuson meghatározták a diplomáciai rangokat, a külképviselési formákat, és intézményesítették a diplomáciai kapcsolatfelvételt. Érdekesség, hogy nagykövetségeket (élén a nagykövettel) a második világháborúig csak nagyhatalmak létesítettek, a kisebb államok követségi szintű (élén a követtel, aki meghatalmazott miniszter is volt egyben) külképviselőket hoztak létre. Hazánk – a függetlenség hiánya okán – egészen a 20. század elejéig nem igazán tudott tartósan önálló külügyi tevékenységet és külpolitikát kiépíteni. Magyarország vezető diplomatái – akik részt vettek a vesztfáliai tanácskozáson – nem léptek fel az önálló, szuverén külpolitikai mozgástér iránti igényvel, azt a Habsburg Birodalomba integrálódva látták biztosítottak. Ezért önálló magyar külügyi igazgatásról csupán az 1848–49-es időszak és az első felelős kormány felállításától kezdve beszélhetünk, de ez is csak időleges volt. Egy állam függetlenségéhez szervesen hozzátartozik az önálló, szuverén külpolitika, és vice versa is helytálló ez a megállapítás, tehát nem létezik állami függetlenség önálló külpolitika és külképviselések nélkül.²⁵⁷ A 1848–49-es szabadságharc bukása után hosszú ideig megszűnt az önálló magyar külpolitika és külügyi igazgatás, a hadügyet, külügyet és a pénzügyet birodalmi szinten szervezték meg, és ezáltal a külügyminiszteri poszt is integrálódott, s a császár személye körüli minisztert jelentette.²⁵⁸ Ebben a kiegyezés sem hozott változást, és csak 1921-től jött létre újra az önálló és függetlennek mondható magyar külügy, tehát a külpolitikai és „küligazgatási” tevékenység halmaza, és épült ki a hozzá kapcsolódó szakpolitikai és az adminisztratív intézményrendszer.

A magyar külügyi igazgatásban az Alaptörvény rendelkezései alapján szinte valamennyi fontosabb hatalmi szervnek van hatásköre.²⁵⁹ Pontosabban fogalmazva: ezek olyan általános közjogi és államhatalmi hatáskörök, amelyek kiterjednek és hatással vannak a külügyekre, de nem kifejezetten külügyi, közigazgatási és igazgatási cselekmények.²⁶⁰ Emeljünk ki néhány fontosabbat ezek közül.

A köztársasági elnöknek – mint közjogi méltóságnak és államfőnek – aktív és passzív követküldési joga van, ami az jelenti, hogy megbízza és fogadja a nagyköveteket és követeket. Továbbá a köztársasági elnök dönt az állampolgárság megszerzésével és megszüntetésével kapcsolatos ügyekben, valamint a nemzetközi szerződések kötelező hatályának elismerésében.²⁶¹

Az országgyűlésnek – mint a legfőbb döntéshozó szervnek – szintén vannak fontos jogosítványai a külügyi igazgatásban. Ilyen például – a teljesség igénye nélkül – a legfontosabb külpolitikai irányok kijelölése, a hadiállapot kihirdetése és a békekötés. A parlamenti

²⁵⁷ TAMÁS–GERENCSÉR 2008, 228.

²⁵⁸ Bár ez a személy gyakran magyar nemzetiségű volt, ami gesztusnak tekinthető az uralkodó részéről a magyar rendek felé.

²⁵⁹ BÁBA Iván – BALLER Barbara – HALÁSZ Iván – TÓTH Norbert (2016): *A magyar külügyi igazgatás alapjai*. Budapest, Dialóg Campus. 102–103.

²⁶⁰ TAMÁS–GERENCSÉR 2008, 234.

²⁶¹ Ma már döntően csak a misszióvezetők megbízólevelét veszi át a köztársasági elnök, de a 19. századig bevett gyakorlat volt, hogy a követ volt a legmagasabb diplomáciai küldött a fogadó államban.

illetékes bizottság meghallgatja a nagykövetjelölteket, mielőtt kiutaznának megbízólevelükkel a fogadó országba. Ez a meghallgatás jogilag nem kötelező erejű a misszióvezetői kinevezésre, de politikailag erősebb felhatalmazással ruházza fel a nagykövetet. Az Alaptörvény nevesíti azokat a tárgyköröket, amelyek kiemelkedő fontosságúak, és amennyiben nemzetközi szerződés ilyen kiemelkedő fontosságú tárgykört szabályoz vagy érint, az országgyűlés kompetenciája a kötelező hatály elismerése.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény elsősorban a nemzetközi jogba ütközés vizsgálata által involválja az AB-t a külpolitika alakításába. A törvény 32. § (2) bekezdése értelmében: „A bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezi, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek nemzetközi szerződésbe ütközését észleli.”

A Kormány pedig – mint a végrehajtó hatalom általános hatáskörű irányítója – külpolitikai hatáskörében felelős minden területért, amelyet az Alaptörvény vagy sarkalatos törvény nem utal kifejezetten más állam- vagy közigazgatási szerv hatáskörébe. A külügyi igazgatás központi szerve Magyarországon a Külgazdasági és Külügyminisztérium, amely önálló költségvetéssel bíró, miniszter által vezetett, központi államigazgatási szerv.²⁶² A külügyminiszter jogállása speciális a miniszterek között, jóllehet van rendeletalkotási jogköre, azzal ritkán él, feladata mindenekelőtt a belügyi természetű döntések külföldi érvényesítése. Szintén a különleges jogállását támasztja alá, hogy a 160/1996. (XI. 5.) Korm. rendelet a védett személyek és a kijelölt létesítmények védelméről – a miniszterelnök és a legfőbb ügyész mellett – a külpolitikáért felelős miniszter állandó védelmét is a Terrorrelhárítási Központ felelősségi körébe sorolja.

7.2. A külügyi és külgazdasági igazgatás eljárásainak közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

Magyarországon a szakigazgatási ágazatokon belül a külügyi és külgazdasági igazgatás markáns jogállást és intézményes megjelenítést követel meg, hiszen döntően az országhatáron kívüli állami jogérvényesítésről van szó. Ugyanakkor rendkívül fontos a megfelelő szabályozás kialakítása, mind nemzetközi, mind nemzeti szinten, erre utal az a tény, hogy Magyarország Alaptörvénye is foglalkozik – még ha csak egy rövid mondat erejéig is – a kérdéssel. Az Alaptörvény XXVII. cikk (2) bekezdése leszögezi, hogy: „Minden magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy külföldi tartózkodása ideje alatt Magyarország védelmét élvezze.”

A diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés (a továbbiakban: Bécsi Szerződés) az alapja az országok diplomáciai képviselőinek kölcsönös elfogadását és kölcsönös mentességet, valamint kiváltságokat biztosító mechanizmusnak.²⁶³

A Bécsi Szerződés értelmében a diplomata első és talán legfontosabb feladatai közé tartozik, hogy képviseli a küldő államot a fogadó államban. Továbbá védelmezi a fogadó államban a küldő állam polgárainak az érdekét, de csak a nemzetközi jog által megengedett

²⁶² BÁBA–BALLER–HALÁSZ–TÓTH 2016, 101–103.

²⁶³ Magyarországon kihirdette az 1965. évi 22. törvényerejű rendelet.

keretek között, valamint tárgyalásokat folytat a fogadó állam kormányával. Tájékoztatási funkciót is betölt, hiszen a fogadó államban lévő viszonyokról és fejleményekről információt gyűjt, és ezt jelentés formájában elküldi a küldő állam kormánya felé. Ezeken túl fontos feladata még, hogy előmozdítja a baráti kapcsolatot a két állam között, és fejleszti a gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolatokat is.²⁶⁴

A Bécsi Szerződés 2. cikke szerint „az államok közötti diplomáciai kapcsolatok felvétele és állandó diplomáciai képviselők létesítése kölcsönös megegyezéssel történik”.

A diplomáciai képviselő feladatköre:

1. képviseli a küldő államot a fogadó államban;
2. védelmezi a fogadó államban a küldő állam, valamint a küldő állam polgárainak érdekeit – a nemzetközi jog által megengedett keretek között;
3. tárgyal a fogadó állam kormányával;
4. tájékozik minden megengedett módon a fogadó államban lévő viszonyokról, és erről jelentést tesz;
5. előmozdítja a baráti viszonyt, fejleszti a gazdasági, kulturális és tudományos kapcsolatokat.

A 20. században a nemzetközi jogon túl a nemzeti törvényalkotók is felismerték, hogy az állam saját állampolgárai feletti felségjogból levezethető a külföldön tartózkodó állampolgárok védelme, legyen az diplomáciai vagy konzuli védelem.²⁶⁵

A küldő és a fogadó állam viszonyrendszerében tehát – az állampolgári védelem tekintetében – kétféle védelmi típust különböztetünk meg:

- ad a) a diplomáciai védelem;
- ad b) a konzuli védelem.

Az állam a diplomáciai védelem során védelemben részesítheti az állampolgárát, amennyiben a fogadó állam a küldő állam szerint nemzetközi jogsértést követett el. Jól látszik, hogy összetett jogi kérdésről van szó, de mivel a fejezet elsősorban gyakorlati jelleggel vizsgálja a külügyi igazgatás témáját, ezért nem evezünk a nemzetközi jog bonyolult vizeire. Annyit megjegyzünk, hogy a diplomáciai védelem adható az állam diszkrecionális jogkörében, de nem kötelezően nyújtandó állami intézkedés, hiszen represszív jellegű, az állam úgy lép föl, mintha a jogsértés őt érte volna, és nem „csupán” az egyik állampolgárát.²⁶⁶ Tehát az állam a saját jogát érvényesíti, a beavatkozás alapja pedig az állam és az állampolgár közötti személyi fennhatóság.

A második világháború után szükségessé vált a nemzetközi szabályozásban egy államközi, multilaterális egyezmény létrehozása, amely a konzul által nyújtható védelemről és szolgáltatásokról, illetve a konzuli igazgatási tevékenységről egységesen rendelkezik. Ez a konzuli kapcsolatokról szóló Bécsi Egyezmény, hazánk ehhez az 1987. évi 13. törvényerejű rendelet a konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963. április 24-én elfogadott egyezmény kihirdetéséről szóló jogszabály elfogadásával csatlakozott.

²⁶⁴ BÁBA–BALLER–HALÁSZ–TÓTH 2016, 124–129.

²⁶⁵ A szerző megjegyzése.

²⁶⁶ HARGITAI József (1997): Az állampolgárok védelmének nemzetközi jogi kérdései. In BRAGYÓVA András szerk.: *Nemzetközi jog az új alkotmányban*. Budapest, KJK-KERSZÖV. 140–143.

Magyarországon a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: konzuli törvény) rendelkezik a konzuli intézkedések szabályozásáról.²⁶⁷ A konzuli védelem a külföldön élő magyar állampolgárok érdekérvényesítését és védelmét szolgáló, a vonatkozó nemzetközi joganyag által pontosan körbezárt intézményi garancia, ahogy a vonatkozó konzuli törvény 1. § (3) bekezdés is fogalmaz: „A [konzul] a konzuli szolgálat feladatainak ellátása során e törvény rendelkezéseinek figyelembevételével, valamint a vonatkozó nemzetközi jogi szabályok és magyar jogszabályok alapján jár el. Eljárása során tiszteletben tartja a fogadó állam jogszabályait.”

A védelem sajátos helyzetet kezel, amelynek legfőbb célja tulajdonképpen egy idegen (tehát nem magyar) területen ideiglenesen vagy állandó jelleggel tartózkodó, magyar állampolgár intézményes védelmének állami garanciája.

A törvény 3. § (1) bekezdése a diplomáciai védelemnél taglaltakhoz hasonlóan rögzít egy fontos kitétel: „konzuli védelemre a magyar állampolgár jogosult”. Alanyi jogon jár, de le is mondhat róla a védelemre szoruló. Hozzá kell tennünk, hogy főszabály szerint érvényesül a fenti kitétel, ugyanis más állampolgársággal rendelkező magyar állampolgárnak (például egyszerűsített eljárással honosított) a nemzetközi jog szabályai szerint abban az államban, amelynek esetleg szintén állampolgára, a magyar konzul formális konzuli védelmet nem vagy csak olyan mértékben nyújthat, amilyen mértékig azt a fogadó állam lehetővé teszi. Harmadik államban az adott állam hozzájárulásától is függ a több állampolgársággal rendelkező személynek nyújtható konzuli védelem köre.

Az Európai Unión belül pedig még sajtáságosabb eljárásrend van érvényben. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 23. cikke kimondja: „Olyan harmadik ország területén, ahol az állampolgársága szerinti tagállam nem rendelkezik képvisellel, bármely uniós polgár jogosult bármely tagállam diplomáciai vagy konzuli hatóságainak védelmét igénybe venni ugyanolyan feltételekkel, mint az adott tagállam állampolgárai.” Az EUMSZ. tulajdonképpen egy az egyben az Alapjogi Charta 46. cikkét vette át ebben a kérdésben. Továbbá nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján a magyar konzuli szolgálat is elláthatja harmadik állam állampolgárának érdekvédelmét, feltéve, hogy azt a fogadó állam nem ellenzi.

A külügyi igazgatásban fontos kérdés a diplomáciai hitelesítés, felülhitelesítés, illetve a hitelesítés alóli mentesség – vagy más nevén Apostille – kérdése, amit a konzuli szaknyelvben gyakran használnak.

A három fogalmat tehát el kell különíteni egymástól, jóllehet ugyanazt a célt szolgálják: egy külföldön keletkezett okirat hitelességének alátámasztását.

1. Diplomáciai hitelesítéskor a nyilatkozattevő aláírását a konzuli tisztviselő hitelesíti, tehát záradékkal látja el. Ezzel csupán azt igazolja, hogy a nyilatkozattevő az okiratot előtte írta alá.

2. Felülhitelesítéskor a magyar külképviseleti hatóság felülhitelesíti a nyilatkozattevő aláírásának hitelesítésére jogosult külföldi szerv által már elvégzett hitelesítést. Az ügyek döntő többségénél a cél a külföldi okiratokat „alkalmassá tenni” magyarországi felhasználás céljából. Például egy külföldi közjegyző tanúsítja, hogy a nyilatkozattevő az okiratot

²⁶⁷ SCHIFFNER Imola (2011): A diplomáciai és konzuli védelemhez való jog a magyar Alkotmányban. *Kül-Világ*, 8. évf. 1–2. sz. 134–142.

előtte írta alá. Ilyenkor azért szükséges a közjegyzői tanúsítvány felülhitelesítése, mert a külföldi közjegyző aláírás-hitelesítése a magyar ingatlannyilvántartási eljárásban nem elegendő. Gyakorlatilag a magyar konzuli tisztviselő a felülhitelesítésével csupán azt igazolja, hogy a külföldi közjegyző jogosult volt a fél aláírásának hitelesítésére. És ezt is csak abban az esetben teheti meg, ha rendelkezik az adott közjegyző vagy hatóság bélyegzőle nyomatának mintájával az összehasonlítás elvégzéséhez.

Tehát meglehetősen bürokratikus és olykor sok időt vesz igénybe a fenti két eljárás, ezért született egy harmadik megoldás.

3. A harmadik mód a hitelesítés alóli mentesség, az Apostille – ami francia eredetű szó, jelentése paradox módon hitelesítés. Az Apostille tulajdonképpen egy csatolt záradék, amely egy nemzetközi szerződés alapján az aláíró országok között külön hitelesítési procedura nélkül igazolja az okirat hitelességét. A hágai egyezmény²⁶⁸ expressis verbis felsorolja, hogy mely dokumentumok tartoznak ide:

- ad a) az igazságügyi hatóság vagy igazságügyi tisztviselő által kiállított okiratok, ideértve azokat az okiratokat is, amelyeket az ügyészség, a bírósági tisztviselő vagy a bírósági végrehajtó állított ki;
- ad b) az államigazgatási okiratok;
- ad c) a közjegyzői okiratok;
- ad d) a magánokiratokon levő igazolások, mint például nyilvántartásba vétel igazolása, meghatározott időpont tanúsítása és aláírások hitelesítése.

Az egyezmény azonban nem alkalmazható:

- ad a) a diplomáciai vagy konzuli tisztviselő által kiállított okiratokra;
- ad b) azokra az államigazgatási okiratokra, amelyek közvetlenül a kereskedelmi forgalomra vagy a vám eljárásra vonatkoznak.

Mivel az Apostille-t idegen nyelven állítják ki, hiteles fordítás csatolására minden esetben szükség van.

A konzul számos nem klasszikus közigazgatási hatósági feladatot is ellát, itt említetjük például, hogy a bajba jutott állampolgár hazajutását segíti tanácsokkal, illetve hazatérési kölcsönt nyújthat. A külföldön elhalálozott magyarországi hozzátartozóival felveszi a kapcsolatot, segíti kijutásukat vagy a holttest hazaszállításának megszervezésében segít. A baleset vagy erőszakos bűncselekmény áldozatainak, illetve a súlyos és sürgős ellátást igénylő betegnek segítséget nyújt, tájékoztatja a helyi tolmácsokról, ügyvédekről. Amennyiben bűncselekmény vádjával magyar állampolgár börtönbe kerül, közreműködik a jogi védelmet ellátó személy felkutatásában. Különösen fontos a kiskorúak, gyámság vagy gondnokság alatt állók, valamint a cselekvési képességükben egyéb módon korlátozottak érdekvédelmének gondos ellátása stb.

A Bécsi Egyezmény teremti meg a nemzetközi jogi kereteit annak, hogy konzuli tisztviselő egyéb (érdekvédelmi, közigazgatási hatósági, diplomáciai felülhitelesítési) feladatai

²⁶⁸ Magyarországon kihirdette az 1973. évi 11. törvényerejű rendelet a külföldön felhasználásra kerülő közokiratok diplomáciai vagy konzuli hitelesítésének (felülhitelesítésének) mellőzéséről Hágában, az 1961. október 5. napján kelt egyezmény kihirdetéséről.

mellett közjegyzői típusú feladatokat is elláthasson. E feladatkörében eljárva a konzulnak alkalmaznia kell mind a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény, mind a konzuli törvény rendelkezéseit, illetőleg a konzul közjegyzői tevékenységére vonatkozó részletes szabályokat tartalmazó 1/2002. (I. 23.) KÜM–IM együttes rendeletet is.

Megfigyelhető a paradigmaváltás a tiszteletbeli konzul intézményét tekintve is.²⁶⁹ Különösen a válság óta tapasztalható, hogy a korábban mellőzött, kevésbé kihasznált tiszteletbeli konzul egyre inkább bevonódik a valódi szakmai feladatok ellátásába, főleg a gazdaságdiplomáciai és a kereskedelempolitikai expanzió keretében.

A külügyi igazgatást a 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról (a továbbiakban: Kp.) 4. § a) pontja kiveszi a közjogi viták köréből: „Ha törvény eltérően nem rendelkezik, nincs helye közigazgatási jogvitának

a) a kormányzati tevékenységgel, így különösen a honvédelemmel, az idegenrendszettel és a külügyekkel kapcsolatban.” Ez logikus döntés a törvényhozó részéről, hiszen két vagy több állam között zajló jogvita eldöntése nem tartozhat nemzeti szintű bíróság hatáskörébe, a diszkréciót nemzetközi fórum vindikálja.

A külgazdasági igazgatás Magyarország esetében az utóbbi időszakban felértékelődött, és mind a külpolitika, mind a gazdaságpolitika látókörében megjelent. Ennek is betudható, hogy a külgazdaság irányítása két – a nemzetgazdaságért és a külpolitikáért felelős – miniszter feladat- és tevékenységi körébe is beletartozik, a törvényi előírások alapján jól elkülönítve a felelősségi köröket.

Példának okáért a külgazdasági diplomatahálózat összefogását és koordinációját a nemzetgazdaságért felelős pénzügyminiszter végzi, de a külgazdasági attasék személyi kiválasztásáért már a külügyminiszter felel. A Nemzeti Külgazdasági Hivatalt a pénzügyminiszter, a Magyar Nemzeti Kereskedőház Zrt.-t a külügyminiszter irányítja. Ráadásul hazánk az Európai Unió belső piacának tagjaként egy speciálisan egyedi külkereskedelmi térben fekszik, ami nagy részét teszi ki a külkereskedelmi mérlegnek is. Az önálló igazgatási képesség ezen a területen teljesen hiányzik, hiszen közösségi szintre kerültek a vonatkozó szabályok megalkotásának és betartatásának kompetenciái is.

7.3. Összegzés

A fejezetben igyekeztünk bemutatni a külügyi és külgazdasági igazgatás rendkívül szerteágazó szakigazgatási ágazatát. Rövid szabályozás-, illetve intézménytörténeti és dogmatikai kitekintőt követően a külügyi igazgatás karakterével foglalkoztunk. Fontos és alapvető emberi jogunk például a külföldre utazás, amit kizárólag rendkívüli esetekben vagy nemzetbiztonsági okokból lehet korlátozni.²⁷⁰ A diplomáciai és konzuli védelem kettősségére is kitértünk, ezek közül a konzuli védelem az, ami alanyi jogon minden egyes magyar állampolgárnak jár, a diplomáciai védelem nyújtása pedig az állam diszkrécionális jogköre és fellépése egy másik állam vélelmezett jogsértése ellen. Azonban mindkét jogintézmény

²⁶⁹ SUHA György (2015): A tiszteletbeli konzuli intézményrendszer paradigmaváltása. *Külügyi Szemle*, 14. évf. 1. sz. 73–75.

²⁷⁰ A Külgazdasági és Külügyminisztérium elkészíti és frissíti a kiutazásra ajánlott és nem ajánlott országok listáját, és nyomon követi azok biztonsági kockázatát, de ez önmagában senki számára nem tiltja meg az adott országba történő beutazást.

speciális jogállású, a nemzeti és nemzetközi jog találkozási pontján fekszik. A konzul munkája szintén a hazai jog talaján nyugszik, de a Bécsi Egyezmény és az országok közötti bilaterális megállapodások is elengedhetetlenül szükségesek ahhoz, hogy a közigazgatási hatósági és nem klasszikus hatósági munkáját eredményesen el tudja végezni. A diplomáciai (és konzuli) privilégiumok és mentességek nem öncélúak, az a céljuk, hogy a külképviseleteken közszolgálatot ellátók eredményesen tudják végezni munkájukat, és a küldő állam, valamint annak állampolgárainak érdekeit hatékonyan érvényesítsék.

8. A Miniszterelnöki Kabinetiroda igazgatási eljárásai²⁷¹

8.1. A Miniszterelnöki Kabinetiroda eljárásainak szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

A Miniszterelnöki Kabinetirodát az Országgyűlés alapította a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvénnyel. A Miniszterelnöki Kabinetiroda (a továbbiakban: MK) alapításának időpontja 2015. október 17., vezetője a miniszterelnök kabinetfőnöke (Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter). Mindebből jól látható, hogy az MK igen újkeletű központi közigazgatási szerv, sem a rendszerváltás előtt, sem a rendszerváltástól 2014-ig nem került sor ilyen minisztérium felállítására. Az MK felállításával az Országgyűlésnek alapvetően kettős célja volt, egyfelől ez a szervezet hivatott megerősíteni a Kormány és ezen belül a miniszterelnök általános politikai tevékenységét, másfelől a Kormány és a miniszterelnök ezen a minisztériumon keresztül hangolja össze a központi kormányzati kommunikációs tevékenységét. 2018-tól – a propagandaminisztériumként elhíresült – MK új feladatokkal és szervezeti egységekkel, gazdasági társaságokkal bővült.

Mielőtt érdemben rátérnénk az MK igazgatási eljárásaira, célszerű számba venni a miniszterelnök kabinetfőnökének feladat- és hatásköreit. A miniszterelnök kabinetfőnöke a Kormány tagjaként felelős

- az általános politikai koordinációért;
- a kormányzati kommunikációért;
- a turizmusért;
- a vendéglátásért;
- az e-közigazgatási és informatikai fejlesztések egységesítéséért.

Az MK imént felsorolt feladatai azonban többségében nem közigazgatási eljárások. Az MK kormányzati kommunikációért felelős háttérintézménye, a Nemzeti Kommunikációs Hivatal (a továbbiakban: NKO) működését a Nemzeti Kommunikációs Hivatalról és a kormányzati kommunikációs beszerzések központosított közbeszerzési rendszeréről szóló 247/2014. (X. 1.) Korm. rendelet (e fejezet vonatkozásában a továbbiakban: Korm. rendelet) szabályozza. Habár a központosított közbeszerzések lefolytatása sem közigazgatási eljárás,

²⁷¹ Az alfejezet Nánay János András írása.

az NKOH működésében számos közigazgatási jellegű, de az Ákr. hatálya alá nem tartozó eljárást találunk.²⁷²

A hazai joggyakorlatban az egyes közintézmények kommunikációs beszerzéseit, közbeszerzéseit korábban mindig maguk a közintézmények folytatták le ajánlatkérőként, ilyen értelemben az NKOH mint központosított közbeszerzési szerv létrehozása történelmi előzményekre nem tekint vissza. Ugyanakkor a központosított közbeszerzési rendszer más, kommunikációtól eltérő területen nem idegen a magyarországi joggyakorlatban. Például a Közbeszerzési Ellátási Főigazgatóság már 1997. január 1. óta lát el központosított közbeszerzési feladatokat informatikai és gépjárműbeszerzések terén. Az Állami Egészségügyi Ellátó Központ 2014-től szintén ellátja a kórházak központosított beszerzési feladatait, ebből a szemszögből nézve tehát az ágazati közbeszerzési feladatok központosított ellátása és az ehhez kapcsolódó közigazgatási funkciók nem újszerűek a magyar közigazgatási jog történetében.

8.2. A Miniszterelnöki Kabinetiroda igazgatási eljárásainak eljárásjogi jellegzetességei

A következőkben az MK háttérintézménye, a Nemzeti Kommunikációs Hivatal feladatainak és eljárásainak jellegzetességeit ismertetjük a szervezet Korm. rendeletben definiált egyes tevékenységeihez²⁷³ kapcsolódóan.

A hivatal eljárására a Korm. rendelet eljárási szabályait kell alkalmazni a Kbt. központosított közbeszerzésre vonatkozó anyagi jogi szabályai mellett.²⁷⁴ Az NKOH egyedi döntése, jóváhagyása és ellenőrzése nem minősül az Ákr. szerinti hatósági döntésnek és ellenőrzésnek. A hivatal eljárása kiterjed a rendelet által meghatározott személyi kör vonatkozásában a regisztrációra, változásbejelentésre, módosításra, éves terv és az egyes kommunikációs, rendezvényszervezési és szponzorációs tárgyú beszerzések lebonyolítására.

Az NKOH a következő közigazgatási jellegű eljárásokat folytatja le tevékenysége során:

- a) A kommunikációs beszerzéssel, rendezvényszervezéssel, szponzorációval kapcsolatos koordinációs eljárás egy regisztrációs eljárás, amelyben a rendelet személyi hatálya alá tartozó szervezetek kötelesek regisztrálni – és adataik változása esetén módosítani az NKOH központosított közbeszerzési portálján (a továbbiakban: Portál). A portálon történő regisztrációt az NKOH elbírálja (regisztrációs eljárás).²⁷⁵
- b) A rendelet személyi hatálya alá eső szervezetek kötelesek évente összesített kommunikációs beszerzési, rendezvényszervezési tervet és szponzorációs költségkerettervet készíteni, és azokat a Portálra feltölteni. Az NKOH dönt a Portálon

²⁷² 4. § (2) A Hivatal e rendeletben foglalt egyedi döntése, jóváhagyása és ellenőrzése nem minősül az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény szerinti hatósági döntésnek és ellenőrzésnek.

²⁷³ A Korm. rendelet 4. §-a határozza meg tételesen az NKOH eljárásait.

²⁷⁴ 6. § (1) Az érintett szervezet kommunikációs beszerzésével, rendezvényszervezésével vagy szponzorációjával összefüggő feladatainak ellátására a Kbt.-t és az e rendeletben foglalt eljárási szabályokat kell alkalmazni.

²⁷⁵ Korm. rendelet 7. §-a szabályozza.

megküldött éves tervek megfelelőségéről, ennek alapján elfogadja vagy elutasítja őket.²⁷⁶

- c) Az NKOH jogosult ellenőrzési eljárásokat lefolytatni a kommunikációs, rendezvény-szervezési és szponzorációs beszerzések megvalósítása, bejelentések, regisztráció, éves terv és egyéb, a Korm. rendelet által hatáskörébe utalt ügyekben.²⁷⁷

A kommunikációs és szponzorációs tárgyú beszerzések jelenlegi szabályozása relatíve újnak tekinthető, és az eddigi tapasztalatok szerint kedvező hatása a korábbi szabályozáshoz képest. Habár a szabályozás számos eleme többlet lehet ró a rendelet hatálya alá tartozó ajánlatkérőkre, ugyanakkor a jelenlegi rendszer összességében országosan sokkal olcsóbb, gyorsabb és hatékonyabb kommunikációs és szponzorációs beszerzési lehetőséget biztosít az ajánlatkérők számára, mint a korábbi rendszerben.

A jogalkotó ugyanakkor 2018. július 1-től módosította a Korm. rendeletet, amelynek keretében – a korábbiakhoz képest új elemként – bekerült a rendezvény-szervezési feladatok éves tervezése és központosított közbeszerzési feladatainak ellátása az NKOH részéről. Ettől a módosítástól az eljárások és a beszerzések hatékonyságának további növekedése és gyorsulása várható. A módosítás során a jogalkotónak lehetősége volt a gyakorlati tapasztalatok alapján a korábbi szabályok esetleges módosítására, de erre nem került sor, így megállapítható, hogy sem a túlszabályozottság, sem az alulszabályozottság esete nem áll fenn az NKOH eljárásai kapcsán, ezek az eljárások jelenleg hatékonyak, jól szabályozottak.

Az NKOH eljárásainak bírósági felülvizsgálatára a Korm. rendelet nem tér ki, a Kbt. általános szabályai szerint a központosított közbeszerzések esetében a jogorvoslatot igénylő fél előbb a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordulhat jogorvoslatért, majd – a Kbt. szabályai szerint – a Döntőbizottság határozata további jogorvoslatát kérheti a bíróságtól.²⁷⁸

Az eddigiek alapján kijelenthető, hogy az NKOH eljárásai megfelelően szabályozottak, s mivel néhány hónapja módosították őket, így jelenleg további módosításuk, kiegészítésük nem indokolt.

Bár nem kifejezetten állami szervezetek közigazgatási eljárásai, de érdemes említést tenni a Statútumrendelet alapján 2018-tól a tárcához tartozó új területekről, a turizmusról és a vendéglátásról. Ehhez kapcsolódóan számos eljárási jellegű feladat (például pályázatok bonyolítása, bírálata, felügyelete) került a tárca háttérintézményeihez.

A miniszterelnök kabinetfőnökének 2018-tól bővült a portfóliója, többek között hozzá került a turizmus fejlesztésének feladata. Ennek keretében előkészíti a turizmusra vonatkozó jogszabályokat, és kidolgozza a turizmusfejlesztés koncepcióját és támogatási rendszerét.

Szintén új feladatként került a miniszterelnök kabinetfőnökéhez a vendéglátás irányítása, felügyelete is. Ennek keretében előkészíti a vendéglátásra vonatkozó jogszabályokat és meghatározza a vendéglátás irányításának fejlesztési koncepcióját. Mind a turizmushoz, mind a vendéglátáshoz kapcsolódó feladatait 100%-os állami tulajdonú gazdasági társaságokon, elsősorban a Magyar Turisztikai Ügynökség Zrt.-n keresztül látja el.

²⁷⁶ Korm. rendelet 8. §-a szabályozza.

²⁷⁷ Korm. rendelet 9. §-a szabályozza.

²⁷⁸ A bírósági felülvizsgálat szabályait a Kbt. 169–177. §-ai tartalmazzák.

8.3. Összegzés

A Miniszterelnöki Kabinetiroda a hazai kormányzati struktúrában relatíve újkeletű központi közigazgatási szerv (minisztérium). 2015-ben alapította az Országgyűlés, elsődlegesen azzal a céllal, hogy a Kormány általános politikai feladatait koordinálja, másfelől azért, hogy ellássa és összehangolja a központi kormányzati kommunikációs feladatokat. Ez utóbbi feladat kapcsán hozta létre a Kormány az NKOH-t, amelynek feladata a kormányzati és háttérintézmények kommunikációs igényei kielégítése, kommunikáció és rendezvényszervezés, illetve szponzorációs tárgyú beszerzéseik központi koordinációja, központosított közbeszerzési rendszerben való lebonyolítása. Emellett az NKOH az ajánlatkérők regisztrációját, az éves beszerzési terveket is elbírálja, ellenőrzéseket folytat. Mindezek relatíve új – az Ákr. hatálya alól kivett – közigazgatási eljárások. Sem az alul-, sem a túlszabályozottság esete nem áll fenn, a bírósági felülvizsgálat a Kbt. általános szabályai szerint történik.

A 2018-as választásokat követően a Miniszterelnöki Kabinetiroda feladatai bővültek, hozzá került a turizmus és vendéglátás állami felügyelete és irányítása, amelyek – a feladatot ellátó állami gazdasági társaságokon keresztül – további eljárások igényét hozták a tárca számára.

9. A pénzügyi igazgatás eljárásai²⁷⁹

Kezdetben az állam gazdálkodása olyan bevételekre támaszkodhatott, amelyek kizárólag természetbeli (in natura) források voltak. Napjainkban azonban az állam gazdasági igazgatása már a pénzen alapul, így az állam bevételeit és kiadásait is pénz formájában tartja nyilván. Megjegyzendő, hogy az állam vonatkozásában így valójában pénzügyi igazgatási eljárásokról beszélünk, amelynek része különösen a pénzforgalom, a pénzbeli gazdálkodás szabályai és azok betartatásának társadalmi szintű szabályrendje, valamint a viták rendezését lehetővé tevő intézményrendszer.

9.1. A pénzügyi igazgatás eljárásainak szabályozástörténeti és dogmatikai előzményei

Elsőként kiemelten fontosnak tartom a pénzügyi igazgatás dogmatikai előzményeinek tisztázását, hiszen ez adja meg a tanulmány keretét.

A pénzügyi igazgatás része a közigazgatási eljárásjognak, hiszen alapvetően a jogszabályok végrehajtásának és ellenőrzésének folyamatában van kiemelkedő szerepe, amely vonatkozik a pénzügyi igazgatás és a költségvetési jog teljes szervezetrendszerére, a központi szervektől kezdve, a decentralizált állami szervekig és a helyi önkormányzatokig terjedően. Mivel a pénzügyi igazgatási eljárások alkotják a közigazgatás szerteágazó feladat- és szervezetrendszerén belül az egyik legbonyolultabb területet, a közigazgatás – közvetve vagy közvetlenül – hatással van az ország gazdasági életének meghatározó hányadára.²⁸⁰

²⁷⁹ Az alfejezet Szabó Ildikó írása.

²⁸⁰ GREGÓCZKI Etelka (2008): *Pénzügyi igazgatás*. Budapest, KSH-MKI. 278.

A pénzügyi igazgatás olyan állami tevékenység, amely az államháztartás egészére vonatkozó (állami és helyi önkormányzati) közigazgatási, valamint a pénzügyi magánszektor felügyeletével kapcsolatos államigazgatási feladatok ellátására irányul. A pénzügyi igazgatásnak az a rendeltetése, hogy az állami gazdaságpolitika (elsősorban a fiskális politika, monetáris politika) céljai megvalósítását elősegítse, a jogszabályokban meghatározott eszközrendszert működtesse.

A pénzügyi igazgatás azonban felosztható a) köz- és b) magánpénzügyi igazgatásra is. Ebből pedig levonható az a következtetés, hogy a pénzügyi igazgatás magában foglalja a közpénzügyek (az állami pénzügyek és a helyi önkormányzati pénzügyek) teljes igazgatási vertikumát, valamint a magánpénzügyek jelentős részének meghatározott igazgatási feladatait, azaz valamilyen módon és mértékben minden jelentősebb pénzmozgást befolyásol.²⁸¹

Ad a) A közpénzügyek igazgatása magában foglalja a közpénzek teljes körét, így a nemzeti össztermék azon részét is, amelyet az állam

- központosít (az eredeti jövedelemtulajdonosoktól jellemzően közhatalmi eszközökkel elvon) és
- újra eloszt (új jövedelemtulajdonosokhoz juttat, a jövedelemtulajdonosok között átrendezést valósít meg).

A közpénzügyek vonatkozásában a közigazgatási szerepvállalás²⁸² teljes körű, kiterjed az államháztartás központi és helyi alrendszerére, valamint az azokban zajló valamennyi folyamatra, pénzmozgásra.

Ad b) A magánpénzügyek igazgatása a jövedelmek azon részét érinti, amely az eredeti jövedelemtulajdonosoktól származik, és ezen területen belül a jövedelmi áramlások nem a kormányzati akarattól függően alakulnak, hanem alapvetően a piaci viszonyoktól befolyásolva mennek végbe.

A közpénzügyek és a magánpénzügyek azonban nem képesek egymástól teljesen hermetikusan elzárva működni, azaz például a piaci viszonyok nem működhetnek magukra hagyva, a közérdek szempontjait is érvényre kell juttatni a magánpénzügyi igazgatás vonatkozásában is. A közérdek szempontjai közé tartozik a jogbiztonság és a tisztességes piaci viszonyok iránti társadalmi igény, valamint a pénz okozta gazdasági zavarok elkerülésének szándéka szükségessé teszi, hogy a magánpénzek mozgásával és különösen a pénzügyi magánszektor intézményeinek működésével kapcsolatosan az állam közigazgatási feladatokat lásson el.²⁸³

Jelentőségét tekintve a közpénzügyek igazgatása és a magánpénzügyek igazgatása azonos súlycsoportba tartozik, mivel mind a közpénzügyek jogszerű és hatékony működtetése,²⁸⁴ mind a pénzügyi intézményrendszer közérdekű működése kiemelt cél, valamint mindkettő az állami pénzügyi politika célrendszerének fontos eleme. A közigazgatási munka mennyiségét tekintve viszont szembeötlő, hogy az államháztartási rendszer működtetését

²⁸¹ Kovács Árpád (2010): *Közpénzügyek*. Budapest, ELTE Eötvös. 276.

²⁸² BOROS 2012, 101.

²⁸³ GREGÓCZKI 2008, 278.

²⁸⁴ NAGY Zoltán (2015): A közpénzügyi támogatások rendszere és szabályozása. In LENTNER Csaba szerk.: *Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Közpénzügyek és Államháztartástan II.* Budapest, NKE Szolgáltató Kft. 203–223.

célzó igazgatási tevékenység jóval nagyobb szeletet hasít ki a pénzügyi igazgatás gyűjtőköréből, mint a pénzügyi magánszektor működését érintő tevékenysége. Ezt támasztják alá a következő mennyiségi jellemzők is:

- a közigazgatási tevékenységet ellátó közigazgatási szervek száma;
- a közigazgatási tevékenységet ellátó közigazgatási szervek létszámadatai;
- a közigazgatási tevékenységet ellátó közigazgatási szervek működési költségeinek adatai;
- a közigazgatási tevékenység során keletkezett dokumentumok mennyisége.

A fentiekben kifejtettek alapján a pénzügyi igazgatás dogmatikája alapvetően átfogja az adó-, a monetáris, a pénzügyi felügyeleti és a fiskális igazgatás témakörét, azonban jelen tanulmány kizárólag a fiskális igazgatási eljárásokra koncentrál, tekintettel arra, hogy az adó-, a monetáris és pénzügyi felügyeleti eljárásokat külön fejezetben tekintjük át. A pénzügyi igazgatási eljáráson belül a tanulmány vizsgálja a fiskális igazgatási eljárásokat és az ahhoz kapcsolódó ellenőrzési eljárásokat.

Egyes korszakokban a nemzeti vagy akár a városi határok is gátat vetettek az áruk és a pénzek áramlásának, de a gazdasági folyamatok mára már – a technikai fejlődésnek is köszönhetően – szinte zavartalanná váltak.

A pénzügyi igazgatás tekintetében is releváns elem, hogy piacgazdasági, kapitalista viszonyok között a pénzfunkciók erőteljesen képesek érvényesülni, ezt támasztja alá, hogy a piaci erők idővel fel is számolták a pénzek és az áruk mozgásának útjában álló hagyományos akadályokat. Ugyanakkor csupán a 19. század második felétől jött létre globálisan a kifejlett kapitalizmus.

A magyar pénzügyi igazgatás kialakulása is ekkorra datálódik, ugyanakkor utalni kell arra is, hogy a korszakra rányomta bélyegét az a körülmény, hogy hazánk a Habsburg Birodalom, majd az 1867-es kiegyezést követően az Osztrák–Magyar Monarchia részeként ment át a kapitalizálódás e meghatározó szakaszán. Habár megjegyzendő, hogy az Osztrák–Magyar Monarchia a gazdasági fejlettség terén elmaradt az akkori vezető európai hatalmaktól, a kelet-közép-európai térségben az államszervezet, a jogrend, a számvitel és pénzgazdálkodás tekintetében az osztrák befolyás egységesítő és modernizáló hatással járt. „Legjobban kiépített és kidolgozott közigazgatásunk a pénzügyi, alapjaiban jórészt osztrák alkotás.”²⁸⁵ Ezt a megállapítást erősíti, hogy napjainkban is felfedezhetők jogrendbeli, számviteli és adminisztrációs eljárásbeli hasonlóságok mindazokban az országokban, amelyek a Monarchia részét képezték egy évszázaddal ezelőtt.

A magyar pénzügyi igazgatás szemléletének alapjai jelentős mértékben a német közigazgatási iskola által kidolgozott jogi alakszerűségben, ellenőrizhetőségben gyökereztek, és ezen tudományos megállapításokon alapult a magyar pénzügyi elmélet, amely a szakmai színvonal és a kultúra tekintetében – 1914 előtt és 1918–1939 között – megfelelt az európai normáknak. Ugyanakkor indokolt felhívni a figyelmet arra, hogy ebben az időszakban jelentős eltérések mutatkoztak az angolszász és a kontinentális pénzügyi igazgatási elvek

²⁸⁵ MAGYARY 1942, 150.

között, sőt a kontinentális rendszeren belül is megosztottság volt érzékelhető a francia és a német pénzügyi igazgatás vonatkozásában.²⁸⁶

1945 után azonban a piacgazdaság gyors térhódítása a pénzügyi igazgatás homogenizációja irányába mutatott, amely mögött a nemzetközi szervezetek jogharmonizációs törekvései húzódtak meg. Emellett pedig az Amerikai Egyesült Államok által kialakított pénzügyi elvek és gyakorlatok követésének igénye is megmutatkozott, amely nemcsak az üzleti életre, hanem az állam pénzügyi igazgatására is hatást gyakorolt. Mindez a korábbi angolszász és kontinentális elhatárolódás elmosódásához vezetett. Különösen érzékelhető ez azon országok pénzügyi igazgatása vonatkozásában, amelyek részesültek a Marshall-segélyben. Mindez pedig ahhoz vezetett, hogy a korábbi nemzeti pénzügyi igazgatás belső gyakorlata is egységesült – nemcsak Nyugat-Európában, de Amerikában is.

Magyarország kimaradt az 1945-öt követő modernizációs hullámból, hiszen térségünk a Szovjetunió befolyása alá került, ennek következtében megszűnt a magántulajdonon nyugvó piacgazdaság rendszere. Ez együtt járt a polgári társadalom intézményeinek részben megsemmisítésével, részben formálissá tételével. Ennek eredményeként a pénzgazdaság helyett az úgynevezett szocialista tervgazdaság modelljének kiépítésére és működtetésére tért át Magyarország.

A szovjet típusú tervgazdasági modell közös vonásai közé tartozott, hogy a politikai hatalom egy központba (a kommunista pártba) koncentrálódott, amelynek döntéseit az államszervezet teljesítette, így ténylegesen egy pártállam alakult ki. A pártállam megszüntette a tőle független intézményi struktúrákat, és a magántulajdon szűk korlátok közé szorította vissza. Az egyes vállalatok tulajdonosa az állam lett, a gazdasági folyamatokat pedig a központi tervezőszerv alakította ki és irányította. Ez utóbbi minden főbb termékcsoportra előírányozta a termelést és felhasználást, ugyanakkor külön figyelmet fordított arra, hogy a keresleti és kínálati oldal megfeleljen egymásnak. Az állami vállalatokat az ágazati minisztériumok felügyelték. A pénzfolyamatokat a Pénzügyminisztérium adminisztrálta, de a tervezés elsőbbsége következtében a pénznek csak passzív szerepe volt.

Magyarországon a pénzügyi igazgatás rendszere az 1989. október 23-án kikiáltott köztársaság keretein belül tudott újra csatlakozni az európai gazdasági fejlődéshez, szabályozását ennek megfelelően alapjaiban újrakodifikálták. E folyamat során egyértelművé vált, hogy az 1945 előtti szabályozási struktúrához – annak elavultsága okán – teljes egészében nem indokolt visszatérni, hanem egy alapjaiban modern pénzügyi igazgatási rendszert célszerű felépíteni. „Nemzeti érdekünk volt, hogy a magyar pénzügyi intézmények újjáalkotásakor olyan mintát kövessünk, amely nem csupán hatékonyabb és fejlettebb az előzőnél, hanem meg is könnyíti gazdaságunk nemzetközi versenyképességének javítását.” Ennek egyik sarokpontja volt, hogy az 1990-es évekre jelentős mértékben harmonizálódott a nemzetközi standardokon alapuló pénzügyi igazgatás, továbbá „a rendszerváltoztatás jogalkotási programjában már a kezdetektől alapvető szempont volt minden új jogintézménynél, hogy az harmonizáljon az európai integrációs megállapodásokkal, mivel a demokratikus Magyarország korán elkötelezte magát az Európai Unióhoz való csatlakozás mellett”.²⁸⁷

²⁸⁶ CSIZMADIA Andor (1976): *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai. 124.

²⁸⁷ MAGYARY 1942, 150.

1992. július 3-tól az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: régi Áht.) határozza meg az állam működésének pénzügyi kereteit. Az állam az adófizetők pénzét használja fel, ezért tevékenységében szigorú garanciák szükségessé,²⁸⁸ hogy a túlnyomórészt közhatalmi alapon megszerzett pénzekkel hatékonyan gazdálkodjon, és csak a legszükségesebb mértékben kelljen az adófizetőkől jövedelmüket elvonni. A piacgazdaság kiépülésével párhuzamosan a gazdaságban egyre inkább a verseny, a tőkehatékonyság maximalizálása kerül előtérbe. Az államnak azonban eltérő feltételek között kell gazdálkodnia, a verseny szerepe minimális, a legfontosabb cél, hogy az állam a törvényekben meghatározott feladatok színvonalas ellátásához a lehető legkevesebb forrást használja fel.²⁸⁹

Mindezek az eltérő célok, továbbá az adófizetők pénzének védelme, a vállalkozásokra vonatkozó eltérő szabályok, elsősorban a szigorú, ellenőrizhető, a legfontosabb pénzügyi döntéseket a népképviselői szervek kezébe összpontosító rendszer érvényesítését teszik szükségessé. A népképviselői szervek (Országgyűlés, helyi önkormányzat képviselő-testülete) döntési körébe kell adni a feladatok és a bevételi lehetőségek közötti rangsorolási, továbbá az erőforrások elosztásáról szóló – költségvetés keretében történő – döntést.

A demokratikus társadalmakban meg kell teremteni az állam közpénzekkel történő hatékony gazdálkodásának garanciáit. Ennek egy átlátható, a nyilvánosság követelményeinek megfelelő, a demokratikusan választott képviselők döntései által irányított és ellenőrzött államháztartási rendszer felel meg.

A pénzügyi forrásokról az éves költségvetések gondoskodnak. A többpárti parlamenti demokrácia követelményeit szem előtt tartva alakította ki a régi Áht. az államháztartás tervezésével, elfogadásával, végrehajtásával, zárszámadásával és ellenőrzésével kapcsolatos eljárási rendet. Továbbá a régi Áht. rögzítette a hatásköri és eljárási szabályokat, az Országgyűlés, a Kormány, a pénzügyminiszter és a miniszterek közötti munkamegosztást – a központi költségvetés tervezését, jóváhagyását és végrehajtását illetően. Egyértelműen elkülönült az Országgyűlés törvényhozó, a Kormány, a pénzügyminiszter és a miniszterek előkészítő, végrehajtó szerepe a központi költségvetés eljárási szabályaiban.

Emellett kialakították a költségvetési szervek gazdálkodási lehetőségeit, illetve korlátait. A költségvetési szerveknek alapvetően az állami feladatok ellátását kell szolgálniuk. Vállalkozási tevékenységet csak szűk körben folytathatnak, ha az nem az alaptevékenységük rovására történik. A régi Áht. szabályozta az állami vagyonnal való gazdálkodás és az állami ellenőrzés alapelveit.

Az Alaptörvény teljes egészében felülvizsgálta a pénzügyi igazgatás rendszerét, és ennek eredményeként maga az Alaptörvény is külön fejezetben foglalkozik a közpénzekkel, a központi költségvetéssel és a nemzeti vagyonnal. Ez a tény közvetlenül hatással volt arra, hogy a régi Áht. helyett új törvényt alkossanak meg, azonban az 1989 óta megszilárdult államháztartási értékek²⁹⁰ megőrzése mellett. Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvénnyel (a továbbiakban: Áht.) szemben támasztott követelmények közül az egységes szemlélet, a korszerű, de a későbbiek folyamán is könnyen változtatható,

²⁸⁸ KILÉNYI Géza (1996): Az alaptörvény stabilitását szolgáló garanciák a külföldi alkotmányokban és nálunk. *Jogtudományi Közöny*, 51. évf. 3. sz. 112.

²⁸⁹ FÖLDES Gábor (2004): *Adójog*. Budapest, Osiris. 156.

²⁹⁰ DRINÓCZI Tímea (2012): Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. *Jogtudományi Közöny*, 67. évf. 10. sz. 371.

nem az alrendszerre, hanem a folyamatokra tekintettel lévő törvényi szerkezet, az egyértelmű, keretjellegű, a végrehajtási rendeletek megalkotását segítő szabályok kimondása és az államháztartási tervezés, gazdálkodás, beszámolás során mára elburjánzó felesleges vagy trükközésre lehetőséget adó szabályok leépítése emelendő ki.

Az államháztartás felépítése, folyamatainak számbavétele alapvetően a régi Áht. által kialakított rendszer továbbvitelével történt. A régi Áht. által eredetileg meghatározott 4 alrendszer helyett a törvény már csak 2 alrendszert ismer: a központi és az önkormányzati alrendszert. Az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai a központi alrendszer részévé váltak, ezzel összefüggésben megszűnt a külön társadalombiztosítási költségvetési szervi típus, a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak kezelőszervei központi költségvetési szervvé válnak. Az elszámolási szabályok tekintetében továbbra is a pénzforgalmi szemlélet alkalmazása tűnt indokoltnak, ami alapján a bevételeket, kiadásokat azok pénzforgalmi teljesülésekor kell számba venni.

Az Áht. szerkezeti és szabályozási szempontból letisztult előírásokat tartalmaz, hiszen a rendelkezések megalkotásakor a pontos fogalmmeghatározás, a következetes szóhasználat és a törvényi szinten lényeges szabályok kimondása volt az elsődleges cél.

Az Alaptörvény több, az államháztartáshoz témájában kapcsolódó kérdésről sarkalatos törvény megalkotását írja elő, például a közteherviselésről,²⁹¹ a nyugdíjrendszer szabályairól, a Költségvetési Tanács működéséről és a nemzeti vagyonról.

A pénzforgalmi szemlélet megerősítésével párhuzamosan elmaradtak a pénzforgalommal nem vagy csak a későbbi években járó bizonyos tételek kiadásként, bevételként történő számbavételi kötelezettségét rögzítő szabályok. Ezek közül kiemelendő a PPP-ügyletek speciális elszámolására vonatkozó szabály, amely egyrészt – a PPP-konstrukciók gyakorlatának megszüntetése miatt – értelmét veszítette, másrészt olyan sajátos eredmény-szemléletű előírást tartalmazott, amely a hazai elszámolási szabályok között idegen. Kimaradt továbbá a régi Áht. azon rendelkezése is, amely értelmében a hiányt rendezni, tartozást átvállalni csak költségvetési előirányzatként elszámolva lehet. Ez a szabály ugyanis szintén idegen a pénzforgalmi szemlélettől, továbbá egyéb hiányosságai is vannak. Egyrészt homályos a *hiány rendezése* fogalom, mivel a hiány egy folyamat eredménye, a bevételek és kiadások különbözete. A hiányt fogalmilag javítja a bevételek túl- vagy a kiadások alulteljesülése, erre külön szabály alkotása nem szükséges. A tartozások átvállalása – amely így kiadást csak később fog eredményezni – pedig az adósság növekedésével jár, ami jellegéből adódóan állományi, nem folyó adat. Az adósságátvállalást tehát az államadósságmutató csökkentése követelményén keresztül lehet befolyásolni, nem a bevételek, kiadások és egyenleg megközelítésében.²⁹²

Az Áht. kiemelt figyelmet fordít a tervezési szabályokra, egy olyan kettős irányból építkező rendszer vázát (a részletszabályok megalkotása a végrehajtási rendelet feladata) megteremtve, amely felülről, a keretszámok megalkotásával indul, részletes technikai kidolgozása alulról – a keretszámokon belül maradván konkrétan milyen feladatokra kívánnak költeni – történik, majd a kettő találkozásakor a költségvetés végrehajtásáért felelős

²⁹¹ ERDŐS Éva (2011): A közteherviselés elvének kiterjesztő értelmezése az európai adóharmonizáció tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 6. évf. ksz. 51.

²⁹² LENTNER Csaba (2010): A magyar gazdasági válság és válságkezelés néhány történeti és nemzetközi aspektusa. *Pénzügyi Szemle*, 55. évf. 3. sz. 575.; LENTNER Csaba (2014): A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja. *Pénzügyi Szemle*, 59. évf. 3. sz. 336.

Kormány hagyja jóvá a végső terveket. Ezzel nemcsak az alulról való tervezés hibája (azaz az igények elszállása) küszöbölhető ki, de biztosított az is, hogy a részletes terveket azon a szinten készítsék el, ahol az információ leginkább rendelkezésre áll. A részletes (végrehajtási típusú) tervezés így nem a költségvetési évben indul meg az elfogadott központi költségvetésről szóló törvény alapján, hanem a törvény összeállítása a részletes tervek alapján történik, a költségvetési év feladata ezek végrehajtása.

Az Alaptörvény a közpénzekkel kapcsolatban konkrétan szól az átláthatóság követelményéről,²⁹³ ezért az Áht.-ban ennek érvényesülése kiemelten fontos volt. A szabályok közül kiemelendő a jelenleg széles körben alkalmazott összevonások jelentős korlátozása. A régi Áht. értelmében például a helyi önkormányzat költségvetése összevontan tartalmazza az önkormányzat, az önkormányzat hivatala, a hozzá rendelt helyi nemzeti önkormányzatok költségvetését. Az, hogy az összevont számokon belül ténylegesen mennyit költhet például dologi kiadásokra a jegyző a hivatal működtetése, a polgármester az önkormányzati feladatok ellátása és a helyi nemzeti önkormányzat a saját működése során, csak az önkormányzat belső szabályzatai, nyilvántartásai átböngészésével tudható meg, a három különböző jogi személynek külön vezetett költségvetése nincs. (Megjegyezzük, hogy ez a helyzet nemcsak az átláthatóságot rontja, számos konkrét gyakorlati probléma forrása is, az adóalanyiség kérdésétől kezdve a számlavezetésig.)

9.2. A pénzügyi igazgatás eljárásainak közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

A pénzügyi igazgatás intézményei közül jelen tanulmány keretében az államháztartást vizsgáljuk szorosabban, amelyet az állam és a helyi önkormányzatok közfeladatot ellátó és finanszírozó gazdálkodásának rendszereként definiálhatunk. Az államháztartás a tágan értelmezett kormányzat gazdálkodásának rendszerét, másképpen fogalmazva az állam-pénzügyek összességét jelenti, amelyet az 1. ábra szemléltet.

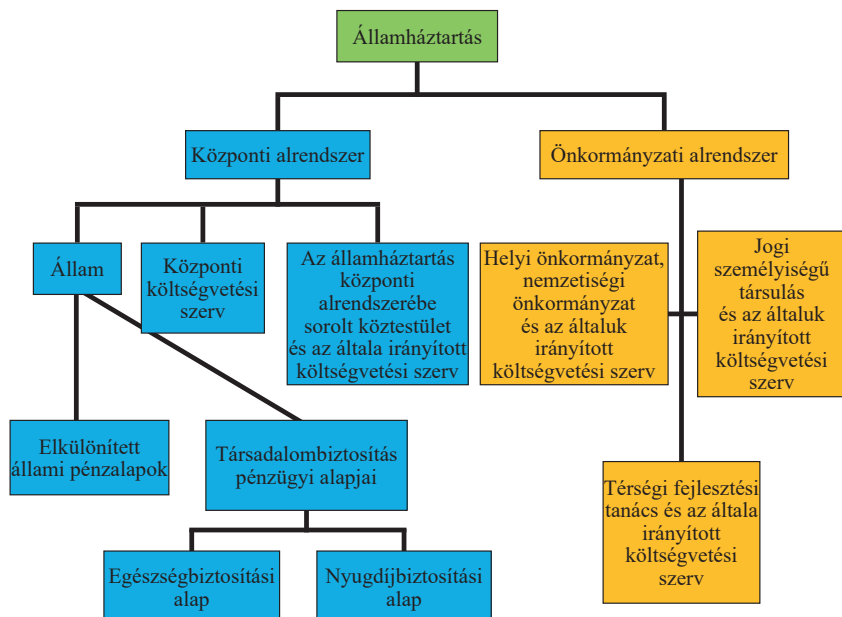
A pénzügyi igazgatás során kizárólag ezen szervek járhatnak el az Ákr. 9. § szerinti hatóságként, továbbá a jogalkotói oldalról is megállapíthatjuk, hogy a megvalósuló közigazgatási tevékenység az államháztartási folyamat (flow) dimenzióját (az éves költségvetésekkel összefüggő közigazgatási tevékenységet) és az államháztartás állományi (stock) vetületét (a vagyongazdálkodást) adja.

Az államháztartás törvényben meghatározott alapegységeit az államháztartás alrendszereinek nevezzük. Az államháztartási alrendszerek száma és szerepe országonként eltérhet. Az Áht. az államháztartást két alrendszerre bontja, a központi alrendszerre és az önkormányzati alrendszerre.

Az Áht. alapján az államháztartás központi alrendszerébe tartozik az állam, a központi költségvetési szerv, az államháztartás központi alrendszerébe sorolt köztisztület és az ilyen köztisztület által irányított köztisztületi költségvetési szerv. E meghatározás tekintetében az Áht. tisztán szervezeti jellegű, jogképességen alapuló megközelítést alkalmaz, azonban az Áht. egyéb rendelkezéseiből következően a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai és az elkülönített állami pénzalapok bevételeit és kiadásait is az államháztartás

²⁹³ CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna (2012): *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*. Budapest, Gondolat. 128.

központi alrendszerében kell elszámolni. A társadalombiztosítás a társadalom közös kockázatvállaláson alapuló kötelező biztosítási rendszere, amely biztosítási és szolidaritási elvek alapján működik. A társadalombiztosítás két biztosítási ága – amely 1992-ben, a korábbi Társadalombiztosítási Alap kettéválásával jött létre – a Nyugdíjbiztosítási Alap és az Egészségbiztosítási Alap, amelyek legfontosabb bevételi forrását a munkaadók és a munkavállalók által fizetett járulékok és hozzájárulások jelentik.



1. ábra

Az államháztartás rendszere

Forrás: Szabó Ildikó szerkesztése

Az Egészségbiztosítási Alap kiadásainak legnagyobb részét az egészségüggyel kapcsolatos kiadások teszik ki (kórházak, egyéb intézmények fenntartása, gyógyszer támogatás stb.), a Nyugdíjbiztosítási Alapból pedig a nyugdíjak döntő többségét fedezik. Az elkülönített állami pénzalap az állam egyes feladatait részben az államháztartáson kívüli forrásból biztosító olyan finanszírozási forma, amely működésének jellege okán az államháztartáson belül elkülönített finanszírozást teszi szükségessé. Az elkülönített állami pénzalapok súlya napjainkban már csekély, bevételeik és kiadásaik mindössze 2–3%-ot képviselnek az államháztartáson belül. 1994-ben még több mint 30 elkülönített pénzalap működött, de a gazdálkodás átláthatósága és hatékonysága növelésének követelménye szükségessé tette számuk csökkentését. Jelenleg 6 elkülönített alap létezik a nyugdíjbiztosítási és egészségbiztosítási alapok mellett. Ezek:

- a határon túli magyarságnak a szülőföldjén való boldogulását, Magyarországgal való kapcsolatai ápolását és fejlesztését, valamint a magyar nemzeti azonosságtudat erősítését támogató Bethlen Gábor Alap;

- a kutatás-fejlesztés és a technológiai innováció támogatását biztosító Kutatási és Technológiai Innovációs Alap;
- az ár- és belvízkárok megtérítésében való önkéntes részvételre ösztönző és az ilyen károk megtérítése érdekében való kockázatközösséget megteremtő Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap;
- a radioaktív hulladékok végleges elhelyezésének, a kiégett üzemanyagok átmeneti tárolásának és a nukleárisüzemanyag-ciklus lezárásának, továbbá a nukleáris létesítmények leszerelésének finanszírozását biztosító Központi Nukleáris Pénzügyi Alap;
- a foglalkoztatáshoz, a munkanélküliséghez és a képzési rendszer fejlesztéséhez kapcsolódó pénzeszközök összevonásával és egységes kezelésével foglalkozó Nemzeti Foglalkoztatási Alap;
- a Nemzeti és Kulturális Alap, amelyet az Országgyűlés a nemzeti és egyetemes értékek létrehozásának, megőrzésének, valamint terjesztésének támogatása érdekében hozott létre.

Az államháztartás önkormányzati alrendszerébe tartozik a helyi önkormányzat, a helyi nemzeti önkormányzat és az országos nemzeti önkormányzat, a társulás, a térségi fejlesztési tanács, továbbá az ezek által alapított (irányított) költségvetési szervek. A helyi önkormányzatok részben az államháztartáson kívülről (saját bevételek), részben az államháztartáson belülről (állami támogatások, átengedett, megosztott bevételek, átvett pénzeszközök) származó bevételekből önállóan gazdálkodnak és látják el a törvényekben meghatározott feladataikat.

A pénzügyi igazgatás területén eljáró hatóságokat aszerint csoportosíthatjuk, hogy azok

- az államháztartási-költségvetési rendszer működtetésével;
- a közbevételek igazgatásával;
- a közvagyonnal való gazdálkodással vagy
- az államháztartási-költségvetési gazdálkodás ellenőrzésével

összefüggő feladatokat és hatásköröket látnak-e el.

Jelen fejezetben kizárólag az államháztartási-költségvetési rendszer működtetésével és az államháztartási-költségvetési gazdálkodás ellenőrzésével kapcsolatos pénzügyi igazgatási tevékenységet tekintjük át, és vizsgáljuk ennek az Ákr. szerinti működését. (A pénzügyi igazgatás további részei, így a közbevételek igazgatása és a közvagyonnal való gazdálkodás tekintetében irányadó eljárási szabályokat más fejezetek mutatják be részletesen.)

Az államháztartási-költségvetési rendszer tekintetében két olyan terület van, ahol az Ákr.-tól eltérő speciális eljárásokat kell alkalmazni:

Ad a) A helyi önkormányzatok általános működéséhez és ágazati feladataihoz kapcsolódó támogatások elszámolása és felülvizsgálata, ahol az Áht. 59. § (1) bekezdése eltérést enged az Ákr. hatósági ellenőrzésre²⁹⁴ vonatkozó rendelkezéseitől.

²⁹⁴ PATYI András – BOROS Anita (2013): A hatóság és a szakhatóság az eljárásban. (Általános rendelkezések.) A hatósági eljárási jogviszony fogalma és tárgya: a hatósági ügy. In PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus. 251.

Ad b) A Magyar Államkincstár által vezetett törzskönyvi nyilvántartás vonatkozásában is az Áht. 104. § (2) bekezdése enged eltérést az Ákr. szabályaitól.

Az államháztartási-költségvetési gazdálkodás ellenőrzése vonatkozásában pedig a kormányzati ellenőrzés során az eljárási bírság megállapítása vonatkozásában az Áht. 65. § (3) bekezdése ad lehetőséget az Áhr. figyelmen kívül hagyására.

A helyi önkormányzat az éves költségvetési beszámolójában számol el a számára a költségvetési évben folyósított támogatásokkal. A helyi önkormányzat az éves költségvetési beszámolójában a költségvetési évben folyósított támogatások felhasználásával kapcsolatos önellenőrzést a költségvetési beszámoló teljesítésének határidejét követő második hónaptól a hatodik hónapig, a Kormány rendeletében meghatározott mértékű önellenőrzési pótlék megfizetésével egyidejűleg kezdeményezhet (Áht. 58. §).

A kincstár a helyi önkormányzat éves költségvetési beszámolója alapján az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi Cl. törvény szerinti hatósági ellenőrzés keretében felülvizsgálja a támogatások elszámolását, felhasználását. A hatósági ellenőrzés tekintetében alkalmazandó kiegészítő rendelkezéseket kormányrendelet határozza meg. A felülvizsgálat során a kincstár az Állami Számvevőszék jelentéseiben foglalt megállapításokat is figyelembe veszi. A felülvizsgálat megszervezése során biztosítani kell, hogy valamennyi helyi önkormányzatnál a felülvizsgálat esetében legalább négyévente – a kincstár által meghatározott támogatási jogcímek tekintetében – helyszíni ellenőrzésre kerüljön sor, amely a Polgári Törvénykönyv szerinti általános elévülési időn belül, a korábban nem vizsgált időszakokra és jogcímekre is kiterjeszthető. A felülvizsgálat kiterjed az éves költségvetési beszámoló alapjául szolgáló dokumentumoknak a helyi önkormányzatnál, a helyi önkormányzat által alapított költségvetési szervnél, továbbá – szükség esetén – valamennyi érintett gazdálkodó szervezetnél és más jogi személynél történő ellenőrzésre is. A felülvizsgálat szakmai szabályait, módszereit a kincstár az államháztartásért felelős miniszter egyetértésével alakítja ki (Áht. 59. §).

Az Áht. 59. §-a szerinti felülvizsgálatot az igazgatóság területére vonatkozó munkaterv alapján kell megszervezni. A munkatervet a következő négy évre vonatkozóan minden év december 31-éig kell elkészíteni. A munkatervnek tartalmaznia kell az igazgatóság illetékességi területéhez tartozó valamennyi helyi önkormányzat elszámolási helyszíni ellenőrzésének tervezett időpontját, negyedéves ütemezés szerint, valamint az első évre vonatkozóan a felülvizsgálatba bevont főbb támogatások jogcímait. A felülvizsgálatot a költségvetési évet követő év szeptember 30-áig kell megkezdeni. A felülvizsgálat során a kincstár figyelembe veszi az Állami Számvevőszék ellenőrzése alapján készült jelentésben a tárgyévre és az azt megelőző, a Polgári Törvénykönyv szerinti általános elévülési időn belüli évekre megállapított, az ellenőrzöttet megillető pótlólagos támogatásokat, illetve az ellenőrzött által jogosulatlanul igénybe vett és az Állami Számvevőszék megállapítására vissza nem fizetett támogatásokat is. Felülvizsgálatot nem végezhet az a személy, aki

- a) az ügy elintézésében az Ákr. kizárásra vonatkozó szabályai alapján nem járhat el;
- b) az adott felülvizsgálatot megelőző három naptári évben, illetve a felülvizsgálattal érintett időszakban az ellenőrzött szerv polgármestere, jegyzője, képviselő-testületének tagja, közgyűlésének tagja, az önkormányzati hivatal vezető megbízással rendelkező közszolgálati tisztviselője, közszolgálati tisztviselője, közalkalmazottja, munkavállalója volt vagy az ellenőrzött szervnél egyéb foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban állt;

- c) az ellenőrzött szervnél a felülvizsgálat megkezdését megelőző három naptári évben, illetve a felülvizsgálattal érintett időszakban rendszeres vagy tartós megbízási vagy vállalkozási jogviszonyban állt vagy a felülvizsgálattal érintett támogatási igény elkészítésében részt vett;
- d) az ellenőrzött szervnél bármilyen munkavégzésre irányuló tevékenységet végez vagy a felülvizsgált időszakban ilyen tevékenységet végzett;
- e) az ellenőrzött szerv vezetőjének a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozója;
- f) vagy nyilatkozati kötelezettségének nem tett eleget vagy azt megtagadta;
- g) az ellenőrzött szervnél a felülvizsgálat megkezdését megelőző két naptári évben kincstári ellenőrzést végzett.

A kincstár az Áht. 59. §-a szerinti felülvizsgálatok tapasztalatait és számszaki összegzéseit május 31-éig megküldi az államháztartásért felelős miniszternek, a helyi önkormányzatokért felelős miniszternek és az Állami Számvevőszék elnökének [az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Áht. vhr.) 109. §].

A felülvizsgálat során az Áht. 59. § (2) bekezdése szerinti helyszíni ellenőrzésre az Igazgatóság vezetője által kiadott ellenőrzési terv és az ellenőrök számára általa kiadott megbízólevél alapján kerülhet sor. Az ellenőrzési terv tartalmazza

- a) a helyszíni ellenőrzésre vonatkozó jogszabályi felhatalmazást;
- b) a helyszíni ellenőrzéssel érintett szerv nevét, székhelyét;
- c) a helyszíni ellenőrzés során érintett intézményi kört;
- d) a helyszíni ellenőrzéssel érintett támogatások jogcímeit, az egyes jogcímekre vonatkozó vizsgálati szempontokat;
- e) a helyszíni ellenőrzéssel érintett időszakot;
- f) a helyszíni ellenőrzés kezdő időpontját, várható időtartamát;
- g) a helyszíni ellenőrzést végzők nevét, beosztását.

A helyszíni ellenőrzés vezetőjének kezdeményezésére az igazgatóság vezetője dönthet az ellenőrzési terv módosításáról, kiegészítéséről. A megbízólevél tartalmazza

- a) az ellenőrzést végzők nevét, beosztását, a kincstári azonosítókártya számát;
- b) az ellenőrzés elvégzésére felhatalmazó jogszabályra történő hivatkozást;
- c) az ellenőrzési terv számát;
- d) az ellenőrzés tárgyát;
- e) a megbízólevél érvényességi idejét;
- f) az ellenőrzés kezdő időpontját, várható időtartamát.²⁹⁵

A helyszíni ellenőrzésről szóló értesítés tartalmazza a helyszíni ellenőrzés célját és a helyszíni ellenőrzéssel érintett költségvetési szervek megnevezését. Az értesítést az igazgatóság vezetője úgy közli, hogy azt a polgármester a helyszíni ellenőrzés megkezdése előtt legalább

²⁹⁵ Áht. vhr. 109/A. §-a.

5 nappal kézhez kapja. A polgármester az igazgatóság értesítése alapján haladéktalanul tájékoztatja a helyszíni ellenőrzésről az érintett költségvetési szervek vezetőit.²⁹⁶

Az ellenőrzés vezetője felelős

- a) a helyszíni ellenőrzés előkészítéséért, a helyszíni ellenőrzés megszervezéséért;
- b) az ellenőrök – a helyszíni ellenőrzés során – írásba foglalt megállapításai alapján a jegyzőkönyv elkészítéséért, az ellenőrzés megállapításainak valódiságáért és helytállóságáért;
- c) a helyszíni ellenőrzés határidőben történő lefolytatásáért;
- d) a lefoglalásról szóló jegyzőkönyv kibocsátásáért;
- e) a készített iratoknak és iratmásolatoknak az ellenőrzés dokumentációjába történő elhelyezéséért.

Az ellenőr jogosult

- a) a helyi önkormányzat, az önkormányzati hivatal és más önkormányzati költségvetési szerv által végzett felügyeleti ellenőrzés, belső ellenőrzés és a törvényességi felügyeletet ellátó fővárosi és megyei kormányhivatal és más ellenőrzést végző közigazgatási szerv megállapításait felhasználni;
- b) az ellenőrzött helyi önkormányzat polgármesterétől és jegyzőjétől, továbbá az ellenőrzött szerv vezetőjétől a rendelkezésére bocsátott dokumentáció, adatok teljességéről nyilatkozatot (a továbbiakban: teljességi nyilatkozat) kérni;
- c) a helyszíni ellenőrzés során a tényállás tisztázásához szükséges adatokat – szükség esetén segédtablázatok segítségével, az adatok védelmének megfelelő biztosítása mellett – írásban vagy elektronikusan rögzíteni.

Az ellenőr köteles

- a) az ellenőrzési feladatot oly módon végrehajtani, hogy minden, az ügghöz tartozó lényeges tényt megállapítson, feltárjon;
- b) a megállapításait tárgyyszerűen, a valóságnak megfelelően írásba foglalni, és azokat elegendő és megfelelő bizonyítékokkal alátámasztani;
- c) az ellenőrzött szerv biztonsági szabályait és munkarendjét figyelembe venni.

Az ellenőrzött szerv vezetője a helyszíni ellenőrzést végző személyekkel való kapcsolattartásra kapcsolattartót (a továbbiakban: kapcsolattartó) jelölhet ki. Ha az ellenőrzött szerv vezetője nem jelöl ki kapcsolattartót, az ellenőrzött szerv vezetőjét kell kapcsolattartónak tekinteni. Az ellenőrzött szerv vezetője felelősséggel tartozik annak biztosításáért, hogy a képviseletében a kapcsolattartó teljes jogkörrel eljárhatson.

Az ellenőrzött szerv vezetője jogosult

- a) az ellenőr személyazonosságának bizonyítására alkalmas okirat és megbízólevélnek bemutatását kérni, ennek hiányában az együttműködést megtagadni;
- b) a helyszíni ellenőrzés megállapításait megismerni.

²⁹⁶ Áht. vhr. 109/B. §-a.

Az ellenőrzött szerv vezetője, kapcsolattartója és alkalmazottja köteles a helyszíni ellenőrzés végrehajtását elősegíteni, ennek keretében

- a) az ellenőr által kért adatszolgáltatásokat, dokumentumokat iratjegyzék kíséretében határidőre – az általa kért módon és formában – átadni vagy megküldeni;
- b) az ellenőrök számára megfelelő munkakörülményeket biztosítani;
- c) az ellenőrökkel együttműködni és velük folyamatosan kapcsolatot tartani;
- d) a rendelkezésre bocsátott dokumentáció (iratok, okiratok, adatok) teljességéről felhívásra nyilatkozni.²⁹⁷

A felülvizsgálat során megállapított eltérések bizonyítékainak megismerését és a további bizonyításra irányuló indítvány megtételét az Ákr. 76. §-a szerint kell biztosítani. Helyszíni ellenőrzés esetén a bizonyítékok ismertetésének a helyszíni ellenőrzésről készített jegyzőkönyv átadása vagy megküldése minősül.²⁹⁸

Ha a kincstár a felülvizsgálat során az éves költségvetési beszámolóban közölt adatokhoz képest eltérést tár fel, hivatalbóli eljárásban megállapítja a helyi önkormányzatot megillető vagy az általa visszafizetendő támogatás összegét. Az eljárásban az Ákr. rendelkezéseit az e §-ban meghatározott eltérésekkel és kiegészítésekkel kell alkalmazni. Az elsőfokú döntés ellen fellebbezésnek van helye.²⁹⁹

A ma fennálló rendszert megelőzően hazánkban a költségvetési szervek meglehetősen decentralizált pénzgazdálkodási gyakorlata volt jellemző. Még a tervgazdaság reformja idején, az akkor szinte mindent lefedő állami tulajdonlás észszerűsítésére tett kísérletek korszakában fejlődött ki az a gyakorlat, amelyben a költségvetési szervek a számukra előzetesen átutalt pénzügyi keretek felhasználásáról saját hatáskörben döntöttek. Ez a látszólag észszerűsítő fejlemény megnehezítette a közpénzek ellenőrzését és célszerű felhasználását, a rendszerváltozáskor ezért szükségessé vált a költségvetési gazdálkodási rend gyökeres átalakítása. A parlamenti demokráciára való visszatérést követően az is súlyosan esett latba, hogy az intézményi hatáskörű előirányzatok mozgatásai révén a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott előirányzatok erőteljesen módosulhattak a gyakorlatban. Ezáltal viszont az intézmények belső döntései eltorzíthatták az Országgyűlés által elfogadott törvényt, csorbítva azt az alkotmányos követelményt, hogy a közpénzekről az Országgyűlés dönt.³⁰⁰ A decentralizált finanszírozási rendszer nehezítette a költségvetési folyamatok tervezését is: a költségvetési szerveket bevételeik alultervezésében tette érdekeltté. Az előzetes finanszírozás miatt minden bevétel és kiadás effektív pénzmozgást is jelentett, amelynek finanszírozási költségei jelentősek voltak. A gazdálkodásról, a költségvetési előirányzatok alakulásáról és teljesüléséről szóló adatszolgáltatás rendszere nehézkes és rendkívül időigényes volt. Indokolt volt tehát, hogy a rendszerváltozási folyamat részeként a közjó érdekében fellépő Országgyűlés az államháztartásról törvényt alkosson, meghatározva az észszerű pénzgazdálkodás szabályait és szükséges intézményeit. E területre is igaz azonban, hogy a megfelelő szabályrend és különösen a jól működő intézményi rend kialakítása időigényes, a kezdetben választott megoldásokat időről időre felül kell vizsgálni. Ilyen indokoktól vezérelve került sor az Áht. megalkotására. Ez a törvény szabályozza az államháztartás

²⁹⁷ Áht. vhr. 109/C. §-a.

²⁹⁸ Áht. vhr. 109/D. §-a.

²⁹⁹ Áht. 60. §-a.

³⁰⁰ FÖLDES Gábor (1996): Pénzügyi alkotmányosság. *Társadalmi Szemle*, 51. évf. 1. sz. 58.

pénzforgalmi feladatai észszerűsítésének, a nemzetgazdaság finanszírozási szükséglete csökkentésének szándékával 1996-ban létrehozott, kincstárra vonatkozó rendelkezéseket. A kincstár és az Államadósság Kezelő Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban: ÁKK Zrt.) alkotja ma a kincstári rendszert. Ez utóbbi tárgyalására a későbbiekben kerül sor. A kincstár az államháztartásért felelős miniszter irányítása alatt álló költségvetési szerv, jogállását tekintve központi hivatal.

A kincstárt az államháztartásért felelős miniszter által kinevezett elnök vezeti. A kincstár területi alapon szerveződik, sem a központi szerv, sem a megyei igazgatóságok nem rendelkeznek önálló jogi személyiséggel.

A kincstár a központi költségvetésről szóló törvény végrehajtásával összefüggésben nyilvántartja a költségvetési előirányzatokat, vezeti azok változásait és teljesülését, és azokhoz kapcsolódó pénzforgalmi műveleteket végez a kincstári körbe tartozó személyek és előirányzatok tekintetében.

Ehhez kapcsolódóan a költségvetési bevételek beszedésére és a költségvetési kiadások teljesítésére irányuló pénzügyi lebonyolítási feladatokat lát el.

Ennek során a költségvetési kiadásokhoz kapcsolódóan likviditási és előirányzat-felezeti, valamint alaki, formai és pénzügyi ellenőrzést végez. A kincstár az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv részére – a köztartozások összegének, legfeljebb a megnyitandó keret 50%-ának zárolását követően – előirányzat-felhasználási keretet nyit.

Az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szervek a megállapított havi előirányzat-felhasználási keret terhére gazdálkodhatnak.

A működési célú előirányzat-csoport és a kölcsönök előirányzat-csoport előirányzatainak felhasználása időarányosan, a felhalmozási célú előirányzat-csoport előirányzatainak felhasználása teljesítésarányosan, teljesítésarányos előirányzat-finanszírozási terv alapján történik. A kincstár a szabályszerűen utalványozott kiadásokat ennek terhére teljesíti. Utalványozásnak minősül a kiadási előirányzatok terhére történő kifizetés elrendelése és a kifizetés teljesítésére való utasítás.

Az utalványozást mindig megelőzi a kötelezettségvállalás, a teljesítés és az érvényesítés. A kötelezettségvállalás során a kötelezettségvállalásra jogosult kötelezi magát az értékesített termék, illetve a nyújtott szolgáltatás átvételére. Kötelezettség mindig a költségvetési év kiadási előirányzatának terhére, annak szabad előirányzatai mértékéig vállalható úgy, hogy az abból származó valamennyi kifizetés a költségvetési évet követő év június 30-ig megtörténjen. Több év előirányzatait terhelő kötelezettség jogszabályban meghatározott feltételek mellett a fejezetet irányító szerv – a Kormány irányítása vagy felügyelete alá tartozó költségvetési szerv az államháztartásért felelős miniszter – előzetes engedélyével vállalható. Kötelezettségvállalásra ellenjegyzés után írásban kerülhet sor. A pénzügyi ellenjegyzőnek meg kell győződnie arról, hogy a szabad előirányzat rendelkezésre áll, a tervezett kifizetési időpontokban a pénzügyi fedezet biztosított, és a kötelezettségvállalás nem sérti a gazdálkodásra vonatkozó szabályokat. A kötelezettségvállalás a teljesítéskor realizálódik. A teljesítéshez kapcsolódóan meg kell győződni a teljesítés jogszerűségéről, az értékesített termék, nyújtott szolgáltatás hibátlanságáról, mennyiségi és minőségi feltételeknek való megfeleléséről, és a szabályszerű teljesítést a teljesítés igazolása során kell jóváhagyni. Az összecszerűség, a fedezet megléte és szabályszerűség ellenőrzésére irányuló, okmányok alapján végzett ellenőrzési tartalmú pénzügyi tevékenységnek minősülő érvényesítést

a teljesítés igazolása alapján kell végrehajtani. Az utalványozásra írásban kerülhet sor. Az utalványozást követően az alkalmazandó fizetési módban történő megállapodásnak megfelelően gondoskodni kell a kifizetések teljesítéséről. Ha a kifizetés teljesítésére az előirányzat-felhasználási keret terhére kerül sor, az utalványozás alapján a kincstár a fizetési megbízás teljesítését megelőzően – a központi kezelésű előirányzatokhoz kapcsolódó fizetési számlák kivételével – likviditási vizsgálatot és fedezetvizsgálatot végez. A likviditási fedezet vizsgálata során vizsgálni kell, hogy a terhelendő fizetési számlán van-e elegendő fedezet a megbízás teljesítéséhez, az előirányzati fedezetvizsgálat során pedig azt, hogy a kiadási előirányzathoz rendelkezésre áll-e a kiadás teljesítéséhez szükséges előirányzat (a kiemelt előirányzat terhére vállalt kötelezettségek összege ugyanis csökkenti a kiadási előirányzat szabad keretét).

A kincstár az államháztartás önkormányzati alrendszerében 1996 óta, az államháztartás központi alrendszerében 2007 óta nettó finanszírozási rendszert működtet, vagyis a kifizetéseket adók és járulékok levonását követően teljesíti.

A kincstár vezeti a kincstári körbe tartozó személyek és a kincstári körön kívüli számlatulajdonosok számláit. Kincstári körbe tartozik az államháztartás központi alrendszerébe tartozó valamennyi jogi személy és előirányzat.

A kincstári kör fizetési számlái a lakásépítés, lakásvásárlás munkáltatói támogatására szolgáló számla, a nemzetbiztonsági szolgálatok alapfeladatai ellátáshoz szükséges speciális kiadások teljesítéséhez szükséges számla és a kincstár engedélye esetén a hitelintézetnél vezetett devizaszámla kivételével kizárólag a kincstárnál vezethetők. A kincstárban kötelesek továbbá fizetési számlát vezetni a következők vonatkozásában:

- a térségi fejlesztési tanácsok;
- a megyei önkormányzatok és hivatalaik;
- a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság és annak Médiatanácsa;
- a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap;
- a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.;
- a Diákhitel Központ Zrt.;
- a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alap;
- a Nemzeti Eszközkezelő Zrt.;
- az Országgyűlés;
- a Kormány és a megyei önkormányzat által alapított közalapítvány;
- az olyan nonprofit gazdasági társaság, amelyben az állam legalább többségi befolyással rendelkezik;
- a Nemzeti Üdülési Szolgálat.

Ezek a szervezetek hitelintézetnél forintban vezetett fizetési számlával – a lakásépítés, lakásvásárlás munkáltatói támogatására szolgáló számla kivételével – nem rendelkezhetnek. A kincstárnak a kincstári körbe tartozó személyek kiadásainak teljesítése során szavatolnia kell a kincstári egységes számla likviditását, illetve a készpénzgazdálkodással, a fizetési kötelezettségek teljesítésével és a követelések érvényesítésével, valamint az államadósság kezelésével és megújításával összefüggő feladatok ellátását. Lényegében a kincstári számla folyamatos likviditásának biztosítását jelenti a központi költségvetés finanszírozása.

Éppen ezért a kincstár a Magyar Nemzeti Banknál vezetett kincstári egységes számlán helyezi el a kincstári körbe tartozó személyek és előirányzatok, valamint a kincstári körön

kívüli számlatulajdonosok és a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat megbízása esetén a helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat és azok költségvetési szervei készpénzállományát.

Ezzel hatékonyabb gazdálkodás és likviditási megtakarítás érhető el. A kincstár kizárólagos joggal rendelkezik a kincstári egységes számla felett. A kincstári körön belüli fizetések a kincstári egységes számla pénzállományát nem érintik, mert e tranzakciókat átvezetéssel bonyolítják le. A kincstári körön kívül végzett műveletek esetében azonban tényleges pénzmozgás követi a bevételek és kiadások alakulását.

A kincstár az államháztartás alrendszerei költségvetése végrehajtásának pénzügyi lebonyolításával és finanszírozásával összefüggő, központi kezelést igénylő feladatokon túl jogszabályban meghatározott további feladatokat is ellát. Ennek keretében nyilvános és közhiteles nyilvántartást vezet (törzskönyvi nyilvántartás) a költségvetési szervekről, a helyi önkormányzatokról, a nemzetiségi önkormányzatokról, a többcélú kistérségi társulásokról, a jogi személyiségű társulásokról, a térségi fejlesztési tanácsokról és jogszabály alapján a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat alkalmazó egyéb jogi személyekről. A kincstár a helyi önkormányzat, a helyi nemzetiségi önkormányzat, a többcélú kistérségi társulás és a nem állami intézmény fenntartója részére folyósított normatív hozzájárulásokkal, támogatásokkal kapcsolatos adatszolgáltatási, folyósítási és ellenőrzési feladatokat végez. A kincstár végzi a központi költségvetésből finanszírozott családtámogatási és fogyatékosági ellátások megállapítását és finanszírozását. A kincstár működteti a központosított illetményszámfejtési rendszert, valamint az ehhez kapcsolódó adó- és járulékszámolás meghatározott feladatait. A költségvetési támogatásokkal összefüggésben közreműködik egyes hazai és európai uniós forrásból nyújtott pályázatok végrehajtásában, ellenőrzésében és az azokhoz kapcsolódó pénzforgalmi feladatok ellátásában, valamint a költségvetési támogatások nyomon követése érdekében működteti az országos támogatási és monitoringrendszert.³⁰¹

A kincstár törzskönyvi nyilvántartást vezet a költségvetési szervekről, a törvény által az államháztartás központi alrendszerébe sorolt köztisztviselkekről, a helyi önkormányzatokról, a nemzetiségi önkormányzatokról, a társulásokról, a térségi fejlesztési tanácsokról, valamint jogszabály alapján a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat alkalmazó egyéb jogi személyekről (a továbbiakban együtt: törzskönyvi jogi személy). A törzskönyvi nyilvántartás közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül. A törzskönyvi nyilvántartás vezetésére vonatkozó eljárásban az ügyintézési határidő 20 nap. A kincstár a hiánypótlási felhívás teljesítésére legfeljebb 15 napos határidőt állapíthat meg. A kincstár az ügyféllel a kapcsolatot írásban tartja. A kérelemnek helyt adó döntés a bejegyzés napján közöltnak tekintendő. A döntést megtámadó keresetlevelet 15 napon belül kell benyújtani. A bíróság határozata ellen perorvoslatnak nincs helye.³⁰²

A költségvetési szerv a törzskönyvi nyilvántartásba való bejegyzésével, a bejegyzés napjával jön létre és a törzskönyvi nyilvántartásból való törlésével, a törlés napjával szűnik meg. A költségvetési szerv létrehozásáról, átalakításáról, illetve megszüntetéséről rendelkező alapító okirat későbbi időpontot, törvény vagy kormányrendelet más időpontot is megállapíthat a létrejövétel, átalakítás, illetve megszüntetés napjaként, ez esetben a kincstár

³⁰¹ HALÁSZ Zsolt (2018): *Az Európai Unió költségvetésének szabályozása*. Budapest, Pázmány Press. 85.

³⁰² Áht. 104. §-a.

a költségvetési szervet ezen időponttal jegyzi be a törzskönyvi nyilvántartásba, illetve törli a törzskönyvi nyilvántartásból. A költségvetési szerv alapító okiratának a költségvetési szerv átalakítását, megszüntetését nem eredményező módosítása a bejegyzés napjától alkalmazandó, kivéve ha törvény vagy kormányrendelet más időpontot vagy az alapító okirat módosítása későbbi időpontot állapít meg. A költségvetési szerv törzskönyvi nyilvántartásba való bejegyzését megelőzően, a költségvetési szerv alapító okirata módosításának törzskönyvi nyilvántartásba való bejegyzése hiányában, illetve a költségvetési szerv törzskönyvi nyilvántartásból való törlését követően a költségvetési szerv által megkötött szerződés semmis (Áht. 105. §).

A helyi önkormányzat, a nemzetiségi önkormányzat, a társulás, a térségi fejlesztési tanács és a jogszabály alapján a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat alkalmazó egyéb jogi személy az alapító szerv által vagy törvényben meghatározott napon jön létre és szűnik meg. A nem költségvetési szerv törzskönyvi jogi személyre vonatkozó bejegyzés módosítása a bejegyzés napjától alkalmazandó, kivéve ha törvény más időpontot vagy az adatszolgáltatásra irányuló kérelem későbbi időpontot állapít meg.³⁰³

A bejelentési vagy adatszolgáltatási kötelezettségét késedelmesen, hibásan vagy valótlan adattartalommal teljesítő szerv a Kormány rendeletében meghatározott mértékű bírsággal sújtható. A kincstár jogosult az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv, a törvény által az államháztartás központi alrendszerébe sorolt köztestület, valamint az államháztartás központi alrendszerébe tartozó jogszabály alapján a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat alkalmazó egyéb jogi személy fizetési számláját a bírság összegével megterhelni.³⁰⁴

A kormányzati ellenőrzés tekintetében elsőként meg kell jegyezni, hogy a kormányzati ellenőrzés valójában az államháztartási ellenőrzés³⁰⁵ egyik fajtája, így elsőként vizsgáljuk meg az államháztartási ellenőrzés legfontosabb jellemzőit.

A demokratikus jogállam működésének fontos garanciális feltétele, hogy ki kell alakítani a közpénzek és a közvagyon felhasználásának átláthatóságát és elszámoltathatóságát biztosító ellenőrzési rendszereket. A költségvetési szervek ellenőrzése az államháztartás egészére (mind a két alrendszerre) kiterjed. Az ellenőrzés során az ellenőrzést végző szervek vizsgálják, hogy az államháztartási pénzeszközök felhasználása során a költségvetési szervek betartották-e a vonatkozó jogszabályokat (törvényességi-jogszerűségi ellenőrzés), illetőleg a pénzeszközöket a kijelölt feladatra, gazdaságos és takarékos módon használták-e fel (célszerűségi, gazdaságossági és hatékonysági ellenőrzés).

Az alábbiakban az államháztartási rendszer ellenőrzésének három alapvető megjelenési formáját, az egymást kiegészítő módon működő számvevőszéki ellenőrzést, költségvetési ellenőrzést, majd pedig a helyi önkormányzatok gazdálkodásának ellenőrzését tekintjük át.

Az államháztartási ellenőrzés célja, hogy elősegítse:

- az államháztartásra vonatkozó jogszabályok betartását;
- az államháztartás alrendszereit illető bevételek beszedését;
- az államháztartási pénzeszközök gazdaságos, takarékos és szabályszerű felhasználását;

³⁰³ Áht. 105/A. §-a

³⁰⁴ Áht. 105/B. §-a.

³⁰⁵ NYIKOS Györgyi – SZABÓ Ildikó (2018): *Államháztartási ellenőrzési ismeretek*. Budapest, Nemzeti Közszo

- a központi költségvetés és a zárszámadás megalapozottságát;
- az államadósság célszerű kezelését;
- a közvagyonkezelés hatékonyságát és szabályszerűségét;
- a számviteli és bizonylati rend betartását.

Ezt követően térjünk át a kormányzati ellenőrzésre, amely az ellenőrzött szerv belső szervezeti tagoltságától függetlenül működő, elsősorban a közpénzek felhasználását, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást, annak megóvását, a közfeladatok hatékony, gazdaságos és eredményes ellátását vizsgáló tárgyilagos, tényfeltáró, következtetéseket levonó és javaslatokat megfogalmazó ellenőrzési vagy tanácsadó tevékenység.

A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) a miniszterelnök irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv. A miniszterelnök az irányítási, valamint az e rendeletben meghatározott egyéb hatásköreit – bizonyos hatáskörök kivételével (például elnök kinevezése, soron kívüli ellenőrzés elrendelése stb.) – a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára útján gyakorolja [a Kormányzati Ellenőrzési Hivatalról szóló 355/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet – a továbbiakban: KEHI Kormányrendelet – 2. § (1) bekezdés]. A Kormány kormányzati ellenőrzési szervként a Hivatalt jelölte ki a KEHI Kormányrendeletben.

A kormányzati ellenőrzés az ellenőrzött szerv szervezetétől függetlenül működő, elsősorban a közpénzek felhasználását, a nemzeti vagyonnal való gazdálkodást, annak megóvását, a közfeladatok hatékony, gazdaságos és eredményes ellátását vizsgáló tárgyilagos, tényfeltáró, következtetéseket levonó és javaslatokat megfogalmazó ellenőrzési vagy tanácsadó tevékenység.³⁰⁶

A KEHI ellátja a kormányzati ellenőrzési szerv törvényben meghatározott feladatait, valamint a kormányzati ellenőrzésre vonatkozó politika érvényesítésével kapcsolatban jogszabályban vagy közbiztonsági szervezetszabályozó eszközben meghatározott további feladatokat.³⁰⁷

A KEHI kormányzati ellenőrzési hatásköre nem terjed ki

- a) a központi költségvetésről szóló törvény Országgyűlés, Köztársasági Elnökség, Alkotmánybíróság, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Állami Számvevőszék, Bíróságok, Magyar Köztársaság Ügyészsége, Gazdasági Versenyhivatal, Magyar Tudományos Akadémia, Magyar Művészeti Akadémia költségvetési fejezetébe sorolt költségvetési szervek;
- b) a Magyar Nemzeti Bank ellenőrzésére.³⁰⁸

A rendvédelmi szervek, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat kormányzati ellenőrzését tevékenységük sajátosságainak és a törvényben foglaltaknak megfelelően kell végrehajtani.³⁰⁹

³⁰⁶ KEHI Kormányrendelet 5. §-a

³⁰⁷ KEHI Kormányrendelet 6. §-a.

³⁰⁸ KEHI Kormányrendelet 7. § (1) bekezdése.

³⁰⁹ KEHI Kormányrendelet 7. § (2) bekezdése.

A KEHI elnöke a KEHI tevékenységéről évente, a tárgyévet követő év június 30-áig a miniszter útján beszámol a Kormánynak. A beszámoló tartalmazza különösen:

- a) az éves kormányzati ellenőrzési feladatok teljesítésének értékelését;
- b) a kormányzati ellenőrzések fontosabb megállapításait és javaslatait;
- c) az ellenőrzési jelentések alapján készített intézkedési tervekben foglaltak időarányos teljesítésének bemutatását;
- d) tájékoztatást a kormányzati ellenőrzések során feltárt büntető-, szabálysértési, fegyelmi vagy polgári jogi jogviszony alapján érvényesítendő jog, követelés, egyéb polgári jogi igény érvényesítésére irányuló eljárás megindítására okot adó cselekményekről, mulasztásokról vagy hiányosságokról, valamint ezen eljárások Hivatal által ismert állásáról, eredményéről;
- e) tájékoztatást a KEHI által tárgyévből végzett tanácsadó tevékenységekről;
- f) a kormányzati ellenőrzések személyi és tárgyi feltételeit, a tevékenységet elősegítő és akadályozó tényezőket.³¹⁰

A KEHI – megállapodás alapján – közös ellenőrzést végezhet a felügyeleti és a hatósági ellenőrző szervekkel. A megállapodás eltérő rendelkezése hiányában a közös ellenőrzésről a KEHI önálló ellenőrzési jelentést készít.³¹¹

A kormányzati ellenőrzési szerv ellenőrzése során az ellenőrzött szerv, szervezet vagy más – az ellenőrzés lefolytatásához szükséges adatok, tények, információk birtokában lévő – személy, szervezet vezetője, alkalmazottja a jogszabályokban meghatározottak szerint adatszolgáltatásra és együttműködésre köteles.

Az ellenőrzéshez kapcsolódó adatszolgáltatási, együttműködési vagy az ellenőrzés végrehajtását elősegítő kötelezettség megszegése esetén az érintett személy eljárási bírsággal sújtható, amennyiben a kötelezettségszegés felróható módon történt.

Az eljárási bírságot a kormányzati ellenőrzési szerv vezetője határozatban szabja ki. A bírsággal kapcsolatos eljárásra az Ákr. rendelkezéseit az e törvényben meghatározott eltérésekkel és kiegészítésekkel kell alkalmazni.³¹²

Az eljárási bírság kiszabása tekintetében a kormányzati ellenőrzéshez kapcsolódó együttműködési, adatszolgáltatási vagy a kormányzati ellenőrzés végrehajtását elősegítő kötelezettség megszegésének minősül, ha a kötelezett kötelezettségének határidőben nem tesz eleget.³¹³ Ilyen kötelezettség például:

Ad a) A kormányzati ellenőrzést végző személy a feladatai ellátása érdekében az ellenőrzött, és az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szerv, szervezet bármely helyiségébe beléphet, számára akadálytalan hozzáférést kell biztosítani valamennyi dokumentumhoz és az informatikai rendszerek archív és élő adatállományához. Kérésére az ellenőrzött szerv, illetve az ellenőrzés kapcsán adatszolgáltatásra kötelezett szerv bármely dolgozója köteles szóban vagy írásban információt szolgáltatni.³¹⁴

³¹⁰ KEHI Kormányrendelet 8. §-a.

³¹¹ KEHI Kormányrendelet 9. §-a.

³¹² Áht. 65. §-a.

³¹³ KEHI Kormányrendelet 30. § (1) bekezdése.

³¹⁴ Áht. 64. § (1) bekezdése.

Ad b) A kormányzati ellenőrzést végző személy az ellenőrzés során a dokumentumokba és az informatikai rendszerek adatállományába akkor is betekinthez, azokról másolatot, kivonatot kérhet, ha azok minősített adatot, üzleti titkot vagy törvény által védett egyéb titkot tartalmaznak. Az eredeti iratokat, valamint az informatikai rendszerek adatállományait eredeti adathordozón – másolat készítése és átvételi elismervény átadása mellett – elviheti, és az ellenőrzés befejezéséig magánál tarthatja. Az ellenőrzés befejezése után az átvett eredeti iratokat, adathordozókat, vissza kell szolgáltatni kivéve, ha büntető- vagy fegyelmi eljárás kezdeményezése indokolt.³¹⁵

Ad c) A kormányzati ellenőrzést végző személy jogosult az adathordozókról fizikai tükörmásolatot készíteni vagy készíttetni, és a tükörmásolat felhasználásával az adathordozón tárolt adatokat átvizsgálni.³¹⁶

Ad d) A megkeresett hatóság, szervezet köteles a megkeresés kézhezvételét követő 15 napon belül a szükséges intézkedéseket megtenni, és erről a kormányzati ellenőrzési szerv elnökét írásban értesíteni.³¹⁷

Ad e) Az ellenőrzött szerv vezetője, kapcsolattartója és alkalmazottai az Áht. meghatározott kötelezettségeiken kívül kötelesek

- a) a kormányzati ellenőrzés végrehajtását elősegíteni, a kormányzati ellenőrökkel együttműködni;
- b) a kormányzati ellenőrök számára megfelelő munkakörülményeket biztosítani.³¹⁸

Ad f) Az ellenőrzött szerv vezetője köteles

- a) a kormányzati ellenőrzés rendelkezésére bocsátott dokumentáció (iratok, okiratok, adatok) teljességéről felhívásra nyilatkozni (teljességi nyilatkozat);
- b) a kormányzati ellenőrzés javaslatai alapján a végrehajtásért felelős személyeket kijelölni és a végrehajtás határidejét feltüntető intézkedési tervet készíteni, az intézkedéseket a megadott határidőre végrehajtani, továbbá arról a Hivatal elnökét írásban tájékoztatni.³¹⁹

Ad g) A kapcsolattartó köteles

- a) a kormányzati ellenőr által
 - aa) írásban kért adatszolgáltatásokat, dokumentumokat iratjegyzék kíséretében határidőre megküldeni,
 - ab) a kért dokumentumok előkészítését, összegyűjtését koordinálni;
- b) a kormányzati ellenőrökkel folyamatosan kapcsolatot tartani.³²⁰

³¹⁵ Áht. 64. § (2) bekezdése.

³¹⁶ Áht. 64. § (3) bekezdése.

³¹⁷ Áht. 66. § (2) bekezdése.

³¹⁸ KEHI Kormányrendelet 18. § (1) bekezdése.

³¹⁹ KEHI Kormányrendelet 18. § (2) bekezdése.

³²⁰ KEHI Kormányrendelet 18. § (3) bekezdése.

Ad h) A megkeresett szerv vagy személy a megkeresésben foglaltak teljesítését csak akkor tagadhatja meg, ha az jogszabályba ütközik. A megkeresett szerv vagy személy a megkeresést annak megérkezésétől számított 8 napon belül köteles teljesíteni vagy a megkeresés teljesítésének jogszabályi akadályát a Hivatallal közölni.³²¹

Ad i) Ha a kormányzati ellenőrzés lefolytatásához szükséges irat idegen nyelven áll rendelkezésre, az ellenőrzött szerv a kormányzati ellenőr felhívására köteles annak magyar nyelvű fordítását is a Hivatal rendelkezésére bocsátani.³²²

Ad j) Az ellenőrzött szerv vezetője az ellenőrzési jelentés vagy annak kivonata alapján a szükséges intézkedések végrehajtásáért felelős személyek és határidők megjelölésével az ellenőrzési jelentés vagy annak kivonata kézhezvételétől számított 15 napon belül intézkedési tervet készít, és azt a Hivatal részére megküldi.³²³

Ad k) Ha az ellenőrzött szerv vezetője az intézkedési tervet nem készíti el vagy az elkészített és a Hivatal részére megküldött intézkedési tervet a Hivatal nem fogadja el, akkor a Hivatal elnöke eljárási bírság kiszabására jogosult.³²⁴

Ad l) Az ellenőrzött szerv vezetője éves bontásban nyilvántartást vezet, amellyel az ellenőrzési jelentésben vagy annak kivonatában tett javaslatok hasznosulását és végrehajtását nyomon követi. A nyilvántartás az intézkedési terv alapján tartalmazza az ellenőrzött szerv által végrehajtott intézkedések rövid leírását és a végre nem hajtott intézkedések okát.³²⁵

Ad m) A jelentés megállapításai, javaslatai alapján végrehajtott intézkedésekről, a végre nem hajtott intézkedésekről és azok indokáról az ellenőrzött szerv vezetője beszámolót készít, és azt a tárgyévét követő év január 31-éig megküldi a Hivatal részére.³²⁶

Ad n) Ha az intézkedési tervben foglaltak végrehajtása több évet érint, az ellenőrzött szerv vezetője a beszámolón kívül a végrehajtás befejezését követő 30 napon belül számol be.³²⁷

Ad o) A Hivatal az intézkedési tervekben foglaltak megvalósításáról az éves beszámolójában tájékoztatja a Kormányt.³²⁸

Ha a kötelezett az együttműködési, adatszolgáltatási vagy a kormányzati ellenőrzés végrehajtását elősegítő kötelezettségének nem tesz eleget, az eljárási bírság kiszabásával kapcsolatos eljárás megindítása előtt, a Hivatal a kötelezettet írásban, legfeljebb 8 napos

³²¹ KEHI Kormányrendelet 22. § (2) bekezdése.

³²² KEHI Kormányrendelet 24. §-a.

³²³ KEHI Kormányrendelet 36. § (1) bekezdése.

³²⁴ KEHI Kormányrendelet 36. § (2) bekezdése.

³²⁵ KEHI Kormányrendelet 37. § (1) bekezdése.

³²⁶ KEHI Kormányrendelet 37. § (2) bekezdése.

³²⁷ KEHI Kormányrendelet 37. § (3) bekezdése.

³²⁸ KEHI Kormányrendelet 37. § (4) bekezdése.

póthatáridő kitűzésével és a jogkövetkezmények megjelölésével az eredeti kötelezettségének teljesítésére hívja fel.³²⁹

Ha a kötelezett a felhívásban foglaltakat a póthatáridőn belül sem teljesíti, a Hivatal elnöke hivatalból eljárást indíthat az eljárási bírság kiszabása tárgyában.³³⁰

9.3. Összegzés

Jelen tanulmányban a pénzügyi igazgatás dogmatikai, történeti fejlődését követően áttekintettük a pénzügyi igazgatásra jellemző különös közigazgatási eljárási jellegzetességeket, azaz azokat az eljárásokat, amelyek eltérnek az Ákr.-ben meghatározottaktól. Összesen három ilyen pénzügyi igazgatási eljárás van. Ezek a következők:

- a helyi önkormányzatok általános működéséhez és ágazati feladataihoz kapcsolódó támogatások elszámolása és felülvizsgálata;
- a törzskönyvi nyilvántartás;
- a kormányzati ellenőrzés során az eljárási bírság megállapítása.

Ugyanakkor a pénzügyi igazgatás vonatkozásában általánosságban megállapítható, hogy az egyes költségvetési szervek eljárásai az Ákr.-en alapulnak, különösen az államháztartási-költségvetési rendszer működtetése és az államháztartási-költségvetési gazdálkodás ellenőrzése tekintetében.

10. A Miniszterelnökség és háttérintézményeinek igazgatási eljárásai³³¹

10.1. A Miniszterelnökség és háttérintézményeinek igazgatási eljárásai szabályozástörténeti és dogmatikai szempontból

A Miniszterelnökség kormányzati szerepe és a területi államigazgatás meghatározó szervei, a fővárosi és megyei kormányhivatalok irányítása révén szakmai szempontból is rendkívül szerteágazó igazgatási tevékenységet folytat. A Miniszterelnökség szerepe és feladatköre 2018-tól jelentősen átalakult, megváltozott. A miniszterelnöki önálló adminisztráció 1867-től létezik, s már a kezdetek óta sokféle és különböző ügyekkel foglalkozik, abból adódóan, hogy a miniszterelnök feladatköre abban az időben is sokrétű és változatos volt.³³² A miniszterelnök mellett működő adminisztratív szervezet meghatározó feladata a kormányzati tevékenység és a kormányzati igazgatási feladatok koordinációja, a kormányzati működés egységességének biztosítása, a kormányzati kommunikációs feladatok ellátása volt. A 2014. évtől azonban a Miniszterelnökség feladatai fokozatosan átalakultak, és egyre több szakágazati irányítási jogkör került a feladat- és hatáskörébe, míg a klasszikus miniszterelnöki hivatali feladatok

³²⁹ KEHI Kormányrendelet 30. § (2) bekezdése.

³³⁰ KEHI Kormányrendelet 30. § (3) bekezdése.

³³¹ Az alfejezet Belányi Márta és Horváth Tamás írása.

³³² TAMÁS 2005.

más szervezeti egységekhez kerültek.³³³ Az anyakönyvi, építésügyi, gazdasági igazgatástól kezdve, a közbeszerzés területéig, valamint több, egymással nem rokon szakmai ágazat irányítása több ütemben került a Miniszterelnökség feladatkörébe. Ebből fakadóan döntő számú, olyan, atipikusnak tekinthető eljárás tartozik a Miniszterelnökség feladat- és hatáskörébe, amelyeket a kormányzati koordináció és a fővárosi és megyei kormányhivatalok irányítása, valamint a kormányhivatalok feladatellátása biztosítása érdekében szabályoztak.

10.2. A Miniszterelnökség és háttérintézményeinek igazgatási eljárásai, közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

1. Anyakönyvi eljáráshoz kapcsolódó igazgatási eljárások

Magyarországon az állami anyakönyvezés 1895. október 1. napjával indult meg, amelynek a jogszabályi alapját az állami anyakönyvekről szóló 1894. évi XXXIII. törvénycikk teremtette meg. Az anyakönyvi eljárás lényegi szabályai³³⁴ 2014-ig alapvetően nem változtak, az anyakönyvi eljárás célja gyakorlatilag változatlan. A 2014. évben bevezetett Elektronikus Anyakönyvi Rendszer (a továbbiakban: EAK) az eljárási módszertanon változtatott, amely a gyakorlati alkalmazás megkönnyítése és az anyakönyv érdemi céljának megvalósítása érdekében indukált új eljárási szabályokat.

Az anyakönyvi eljárások jelentős része, így a házasságkötési szándék, a bejegyzett élet társi kapcsolat létesítése iránti bejelentésre irányuló eljárás, a névváltoztatási eljárás, valamint a házassági névviselési forma módosítására irányuló eljárás hatósági eljárás. Az anyakönyv és az apai elismerő nyilatkozatok nyilvántartásának vezetése – figyelemmel az Ákr. hatósági nyilvántartásra vonatkozó rendelkezéseire is – szintén hatósági eljárás.³³⁵ Vannak azonban olyan, speciális részlemei az egyes eljárásoknak, amelyek az általános hatósági eljárásjogi eszközökkel nehezebben kezelhetők, emellett viszonylag ritkábban is fordulnak elő az anyakönyvi eljárásokban. Figyelemmel arra, hogy az utóbbi évtizedekben a lakosság egyre mobilabb, így egyre több, magyar állampolgársággal nem rendelkező személy esetében kell anyakönyvi tényeket rögzíteni, majd ezekről az érintett állampolgársága szerinti államot és külképviseletet tájékoztatni, figyelemmel az anyakönyv közhiteles jellegére, a nemzetközi szerződésekre és viszonyossági elvárásokra. A fentiekén túl, a magyar anyakönyvvezetők előtt kötendő, nem magyar állampolgár házassulók esetén is felmerülhetnek olyan okok, amelyek a hatóság közreműködését igénylik. Ezekben a kiegészítő jellegű eljárásokban – figyelemmel a nemzetközi elem bizonyos szempontból meglévő bizonytalanságára vagy adott esetben kiszámíthatatlanságára – nem célszerű az adott eljárásokat vagy értesítéseket a hatósági eljárásjog keretei között szabályozni, mivel nem érhető el vele a kívánt cél. Az anyakönyvi eljárásokban a cél a közhitelesség fenntartása és a nyilvántartás pontos vezetése mellett az egyes anyakönyvi cselekményekhez kapcsolódó jogi elvárások érvényesítése is, amelyek egy nemzetközi elem beékelődése esetén már speciálisabb eljárást és ismereteket igényelnek.

³³³ Miniszterelnöki Kabinetiroda, Miniszterelnöki Kormányiroda.

³³⁴ Az anyakönyvekről szóló 1952. évi 19. törvényerejű rendelet; az anyakönyvekről és a házasságkötési eljárásról szóló 1963. évi 33. törvényerejű rendelet; az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet; az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény.

³³⁵ Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 2. §-a.

Másrészt ki kell emelni, hogy joghatások alapvetően nem ezen eljárások eredményéhez, hanem a tényleges anyakönyvi (születés, házasságkötés, haláleset stb.) eseményekhez kötődnek, amelyeknek rögzítése viszont már hatósági eljárás. Az anyakönyvi eljárásokhoz kapcsolódó kiegészítő, gyakorlatilag szakvéleményként nevesíthető külön eljárások célja olyan tények igazolása, amelyekről a hatóság hivatalosan nem tud. A nemzetközi gyakorlat rendkívül változatos anyakönyvi ügyekben, mivel több ország nem is rendelkezik olyan anyakönyvvel, illetve nyilvántartással, mint a magyar anyakönyvi rendszer. Több országban más hatósági nyilvántartás tartalmaz alapadatokat a lakosságról (például adóhatóság, személyi nyilvántartás). Ennek kapcsán érdemes lehet a teljes anyakönyvi rendszer szabályozásának újra-gondolása, tekintettel arra, hogy az anyakönyvből vesz át adatokat a személyi nyilvántartás, amely szintén hatósági nyilvántartás, így a nyilvántartások több adat tekintetében nemcsak duplikálódnak, hanem adott esetben többszöröződnek is.

A kiegészítő anyakönyvi eljárások célja, hogy az anyakönyvvezetők egy megfelelően tisztázott tényállás alapján hozzák meg a döntést, vagyis engedélyezzenek anyakönyvi eseményeket, tehát az eljárások eredménye részben tény igazolása vagy tájékoztatási kötelezettség teljesítése, amely összhangban áll az anyakönyvi nyilvántartás céljaival is. E szabályok indokoltsága természetesen megkérdőjelezhető, figyelemmel arra, hogy az anyakönyvi eljárás keretében egy kvázi másik hivatal megkeresését, illetve tájékoztatását jelenti, így külön eljárásként való szabályozásuk a jelenleg hatályos formában nehezen indokolható. Az anyakönyvi eljárás tekintetében a külföldi elem megjelenése megnehezíti a viszonylag egyszerű anyakönyvi eljárást, s ez a szabályozás szintjén egy indokolatlanul bonyolult és rendkívül kötött eljárási rendszert hoz létre. A lentebb röviden ismertetett eljárások szabályozása nem indokolt, azok akár módszertani kérdésként is kezelhetők lennének, részben az eljárás céljának e formában való megvalósíthatósága, részben azok viszonylag ritkább előfordulására. Az anyakönyvvel kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségek eljárássá minősítése pedig az adatátvételi szabályok egyértelműsítésével és az EAK-rendszerhez való hozzáférés biztosításával kezelhetők lennének, így az eljárások megszüntetése nem akadályozná a kívánt cél elérését.

A házasságkötési szándék bejelentésére irányuló eljárás hatósági eljárás, amely esetén az anyakönyvi eljárásban általános szabályok érvényesülnek, miszerint a bejegyzendő adatokat, illetve a házasság megkötésének, valamint a bejegyzett élettársi kapcsolat létesítésének törvényes feltételeit közokirattal vagy teljes bizonyító erejű magánokirattal kell bizonyítani.³³⁶ Bizonyos esetekben azonban az okirat nem szerezhető be (például háborús övezetekből), ekkor az okirat bemutatása helyett személyes nyilatkozat tehető. Az okirat személyes nyilatkozattal történő pótlásának lehetősége megfelel a hatósági eljárás bizonyítási rendszere szabályainak is,³³⁷ de ez esetben ez nem elégséges feltétel, mivel az anyakönyvvezetőtől nem várható el, hogy minden állam esetében naprakész információkkal rendelkezzen, amelyek befolyásolhatják az okiratok beszerzését. Ez esetben tehát szükségessé válik a fenti tény igazolása, az arra alkalmas szervtől. Az anyakönyvi eljárás során az eljárást lefolytató szerv (például anyakönyvvezető) eljárása keretében megkeresi Budapest Főváros Kormányhivatalát az eljáráshoz szükséges okirat be nem szerezhetőségéről szóló nyilatkozat kiadása érdekében. Budapest Főváros Kormányhivatala a nyilatkozat kiadásával kapcsolatos eljárásban a külpolitikáért felelős miniszter vagy az okiratot kiállító állam Magyarországra akkreditált

³³⁶ Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 14. § (1) bekezdés.

³³⁷ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 64. § (2) bekezdés.

külképviselőt állásfoglalását kérheti. Figyelemmel arra, hogy e nyilatkozat kiadása esetlegesen diplomáciai kérdéseket is felvethet, így nem célszerű az eljárás keretében esetlegesen lefolytatandó eljárás külön hatósági eljárássá tétele. Ez gyakorlatilag a hatósági eljáráshoz köthető speciális bizonyítási eszközként értelmezhető, az egységes joggyakorlat érdekében szükséges, hogy ezt a teljes jogterület tekintetében egy anyakönyvi szerv végezze. A nyilatkozat bírósági felülvizsgálatára nincs lehetőség, a nyilatkozat tartalmát a konkrét hatósági eljárás bírósági felülvizsgálata során lehet vizsgálni.

Ha nem magyar állampolgár kíván Magyarországon házasságot kötni, igazolnia kell, hogy a házasságkötésnek személyes joga szerint nincs akadálya. Az igazolás alól az anyakönyvi szerv indokolt esetben felmentést adhat. Nem kell igazolni, hogy a házasságkötésnek személyes joga szerint nincs akadálya, valamint az igazolás alól felmentést lehet kérni, ha a házasuló személyes joga szerinti államban ilyen igazolás kiállítására nincs lehetőség. Az anyakönyvi szerv a külpolitikáért felelős miniszter vagy az adott ország külképviselői hatóságának értesítése alapján honlapján közzéteszi azon államok körét, amelyekben ilyen igazolás kiállítására nincs lehetőség. Ez gyakorlatilag a hatósági eljáráshoz köthető speciális bizonyítási eszközként értelmezhető. A felmentésről szóló nyilatkozat önmagában a bíróság előtt nem támadható döntés, kizárólag az anyakönyvi hatósági eljárás bírósági felülvizsgálata keretében van erre lehetőség (tipikusan a házasságkötés megtagadása esetén).

Az anyakönyvi nyilvántartás 2014-től elektronikus nyilvántartásként működik, amely azonban csak a magyar állampolgárok esetében rendelkezik teljes tartalommal. A nem magyar állampolgárokkal összefüggő, valamint a nem Magyarországon élő magyar állampolgárokat érintő anyakönyvi eseményeket érintően azonban szükség van a hatóságok fokozott együttműködésére. Ezt a törvény értesítési kötelezettségek előírásával igyekszik biztosítani, amelyek esetében alapvetően az egyik hatóságnak a másik hatóság tájékoztatását írja elő, az egységes nyilvántartások biztosítása és a közhitelesség garantálása érdekében. Az értesítésekkel kapcsolatos eljárások hatósági eljárássá minősítése semmiféle érdemi eredménnyel nem járna, hiszen az értesítési eljárások alapvető célja is más.

A hazai anyakönyvezés végzésére kijelölt anyakönyvi szerv – a személyiadat- és lakcímnyilvántartás hatálya alá tartozó nem magyar állampolgár kivételével – a nem magyar állampolgár halálesetének anyakönyvezéséről értesíti a központi idegenrendészeti nyilvántartást vezető szervet. A hazai anyakönyvezés végzésére kijelölt anyakönyvi szerv az idegenrendészeti hatóság által kiállított, tartózkodásra jogosító engedélyt az eljárása során bevonja, és azt az anyakönyvi értesítéshez csatolja.

Az anyakönyvvezető a nem magyar állampolgár anyakönyvi eseményéről értesíti az anyakönyvi szervet. Az anyakönyvi szerv a nem magyar állampolgár anyakönyvi eseményéről – nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján – értesíti az érintett állampolgársága szerinti állam Magyarországra akkreditált külképviselőt, annak hiányában a külpolitikáért felelős minisztert.

Az anyakönyvi szerv a névváltoztatás bejegyzését követően értesíti a bűnügyi nyilvántartó szervet a névváltoztatással érintett, a személyiadat- és lakcímnyilvántartás aktív nyilvántartásában nem szereplő személynek a névváltoztatást megelőző és megváltozott születési családi és utónevéről a törvényben meghatározott adatairól.

A hazai anyakönyvezés végzésére kijelölt anyakönyvi szerv a személyiadat- és lakcímnyilvántartás aktív nyilvántartásában nem szereplő személy halálesetéről értesíti

az útiokmány-nyilvántartást az okmánynak a nyilvántartásban történő érvénytelenítése céljából, amennyiben az elhált érvényes úti okmánnyal rendelkezett.³³⁸

Az anyakönyvi eljárások döntően hatósági eljárások, az anyakönyvi ágazat meghatározó feladata egy közhiteles nyilvántartás vezetése, működtetése, amelyhez számos, a hatósági eljárást segítő, a tényállást hatékonyabban tisztázó eljárást hozott létre a jogalkotó. Az EKA-adatokkal történő feltöltése, a teljes, anyakönyvi szervezetben való kiépítése folyamatosan zajlik. A nyilvántartás naprakésszé válása, valamint annak megfelelő elérése esetén a fenti, kiegészítő eljárások feleslegessé válhatnak. A diplomáciai kérdéseket érintő kisegítő (bizonyítást támogató) igazgatási eljárások azonban mindenképpen szükségesek az anyakönyvi anomáliák elkerülése és a nyilvántartás tisztaságának megőrzése érdekében.

2. Építésügyi tevékenységhez kapcsolódó igazgatási eljárások

Az építésügyi igazgatási feladatok meghatározó része hatósági jellegű, azonban a tágabb értelemben vett igazgatás – figyelemmel a területfejlesztési, területrendezési, településképi feladatokkal való szoros kapcsolatra – szakmai konzultatív, véleményező feladatot, ehhez kapcsolódó eljárásokat is tartalmaznak. A fentiekén túl, az építésügyi hatósági ügyekkel kapcsolatos, eljárásegyszerűsítési törekvések eredményeként az építésügyi hatósági engedélyek egy csoportját felváltotta az egyszerű bejelentési eljárás, amely nem minősül hatósági eljárásnak. Az építésügyi eljárásokkal kapcsolatos szabályozásnak – a fent már említett kapcsolódó jogterületekkel, valamint örökségvédelmi kérdésekkel – rendkívül összetett szakmai kérdéseknek kell megfelelnie az igazgatási elvárások szintjén. Az építésügy is jellegzetesen az a terület, ahol a szakmai, anyagi jogi kérdések rendkívül nehezen választhatók el az eljárási kérdésektől. Ettől függetlenül célszerű a szabályozás határozott egyszerűsítése, ami értelemszerűen nem a szakmai elvárások csökkentésében, hanem az eljárásjogi kérdések egyszerűbbé tételében tudna megnyilvánulni.

A Miniszterelnökséget vezető miniszter – mint építésügyért, a településfejlesztésért és településrendezésért felelős miniszter – előzetes véleményezési jogkörébe³³⁹ tartozik a központi költségvetési szervek által tervezett, valamint az építési beruházások vázlatterveinek, az építészeti-műszaki, illetve a kivitelezési dokumentáció – országkép- és településképvédelmi szempontú – előzetes véleményezése (előzetes településképi vélemény).

Az eljárás célja, hogy a költségvetési szervek beruházásai az érintett települések településképvédelmi szempontjai figyelembevételével valósuljanak meg. Az eljárás a településképvédelem megjelenéséhez kötődik. A településképvédelem anyagi jogi szempontból viszonylag nehezebben szabályozható kérdés, mivel a jogi szabályozás nehézségén, a jogi absztrakciós lehetőségek szűkös voltán kívül a településképvédelem jogszabályokon kívüli elvárások számonkérésére is törekszik. Helyi hagyomány, a helyben szokásos módok, régi szabványok formájában is megnyilvánulhat a településképvédelem, így annak védelme bizonyos szempontból eljárásjogi eszközökkel garantálható. Az eljárás célja, hogy egy anyagi jogi szempontból nehezebben szabályozható elvárásrendszernek való megfelelést egy eljárás beiktatásával tegyen

³³⁸ Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény 91/A. §.

³³⁹ A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 23/I. §.

elővé és számonkérhetővé. Az állami beruházások esetén külön garancia a miniszteri részvétel az előzetes eljárásban, mert egyben garantálja a szakmai döntést és az állam mint beruházó megfelelő eljárását is. Az eljárás eredményeként olyan előzetes, megfelelőséget igazoló dokumentum jön létre, amely a hatósági eljárás lefolytatásának előfeltétele is.

A nemzetközi gyakorlatok alapján a településkép-védelem alapvetően a helyi önkormányzatok feladat- és hatáskörébe tartozó kérdés, a településkép-védelmi szempontokat az építési engedélyezés során veszik figyelembe.

Az eljárás lényege, hogy a beruházó elektronikus úton megküldi, feltölti a beruházás vázlattervét (a településképet, megjelenést befolyásoló műszaki dokumentumok) az erre a célra létrehozott digitális felületre. Az eljárás határideje 15 nap, amennyiben a határidőn belül nem nyilvánít véleményt a miniszter, az előzetes településképi hozzájárulást megadottnak kell tekinteni.

Az eljárás digitalizációja lehetővé teszi az ügyfélbarát eljárási határidő alkalmazását és a „közigazgatási szerv hallgatása” esetére alkalmazható jogkövetkezményt is, amely az eljárás mihamarabbi lezárását teszi lehetővé.

Az előzetes településképi vélemény adott esetben hatósági eljárásként is kezelhető lenne, de értelmetlen egy előzetes eljárást ilyen szigorú keretek közé szorítani. Az eljárás – pontosabban az annak eredményeként kialakított vélemény – szakmai biztosíték, tehát elsődleges cél a szakmai megfelelőség vizsgálata, és nem az eljárásjogi keretek feszesen tartása. Az előzetes településképi véleményezések önmagukban jogi hatás kiváltására nem alkalmasak, egyfajta szakmai biztosítékként szolgálnak mind az építető, mind a hatóságok számára. Az eljárás eredményeként kialakított döntés (vélemény) bírósági úton nem támadható meg.

Egyszerű bejelentési eljárás keretében történik többek között a 300 négyzetméter összes hasznos alapterületet meg nem haladó új lakóépület építése, a fenti határt meg nem haladó méretűre bővítése és az építési munkákhoz szükséges tereprendezés, támfalépítés, továbbá közműellátással kapcsolatos építési jog, illetve hatósági hozzájárulás megszerzése.³⁴⁰

Az egyszerű bejelentés lényege, hogy az építető az építéshatóság felé tett, elektronikus nyilatkozatával, meghatározott – nagyszámú és összetett – szakmai dokumentáció benyújtásával és egyéb szakmai feltételeknek való megfeleléssel a kért tevékenység végezhető. Az építési tevékenység végső határidejét 10 évben határozza meg a törvény, azonban a tevékenységet ténylegesen hatósági bizonyítvány kiadásával lehet lezárni.

Az építésügyi egyszerű bejelentés tehát részben csökkentette az építető adminisztratív terheit, azonban a tevékenység jellege még igényel hatósági jellegű szerepvállalást, garanciális hatósági eljárási folyamatok beépítését is. Az egyszerű bejelentéshez szükséges dokumentumok tekintetében indokolt a szabályozás felülvizsgálata és tényleges egyszerűsítése.

Az egyszerű bejelentés alapjai a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvényben szabályozott jogi megoldásra épülnek, amelynek lényege, hogy egyes tevékenységek, szolgáltatások az Európai Unió területén megfelelő formai és tartalmi követelményeknek megfelelő bejelentést követően gyakorolhatók, tehát nincs szükség hatósági engedélyezési eljárások lefolytatására. Ezt a megoldást vette alapul a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2015. évi CLXXXVI. törvény, amely több, addig hatósági engedélyezési eljárást bejelentési eljárássá alakított át. A megoldás célja az adminisztratív teher csökkentése, mind az ügyfél,

³⁴⁰ Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 33/A. §.

mind a hatóság oldaláról. Az utóbbi időben a jogalkotó indokolatlanul szabályozott igazgatási eljárásokat hatósági eljárásként. Természetesen egy, az állami feladatellátáshoz kapcsolódó eljárás esetén az eljárás szabályait rendezni kell, ezt azonban nem minden esetben célszerű azzal a jogalkotási szempontból egyszerű megoldással rendezni, hogy az eljárást az éppen hatályos közigazgatási eljárásjogi kódex hatálya alá helyezi. Ezzel a megoldással egyes eljárások hatékonysága csökken – vagy a feladathoz kapcsolt szakmai elvárások válnak hangsúlytalanabbá.

Az egyszerű bejelentésnek a magyar közigazgatási jogban viszonylag kevés hagyománya és előzménye van, mivel az építésügy területe mindig is a hatósági jogalkalmazás egyik kulcsterülete volt. Nemzetközi kitekintés eredményeként is megállapítható, hogy az építési engedélyek egyszerűsítésére irányuló törekvések inkább a hatósági eljárás egyszerűbbé tételét, mintsem megszüntetését célozták volna meg.

Az építésügyi engedélyezések az elmúlt időszakig egyértelműen hatósági eljárások voltak, az építésügyre jellemző domináns szakmai szabályok és eljárásjogi szabályok ötvöztetésével, amely nehezítette a kevesebb jogi szakértelemmel rendelkező, építeni vágyók feladatait. Ezért a jogalkotó meghatározott körben bejelentésként szabályozta a korábbi engedélyezési eljárások egy részét. A fentieken túl, a törvény indokolása alapján az építési hatóságok tehercsökkentése is a szabályozás célja között szerepel, mivel nem előzetesen, engedélyezési eljárás keretében „vizsgál” a hatóság, hanem a tényleges, megkezdett folyamat során. A bejelentési tevékenységhez természetesen kötődik hatósági szerepvállalás, ez azonban egy, a jogi és szakmai kereteket megtartó ügyfél esetében nem jelent többletterhet (míg hatósági eljárásként – ha más nem – az engedélyezési eljárás ideje és esetlegesen beszerzendő dokumentumok mindenképpen egyfajta adminisztratív tehernek minősülne).

Az egyszerű bejelentés célja és egyben eredménye az építési tevékenység tényleges megkezdése, és ezt szükséges hangsúlyozni – 10 éven belül történő befejezése is. Maga a bejelentés önmagában nem tartalmaz jogi korlátokat, azonban a végrehajtási rendelet szabályaiból egyértelműen levonható a következtetés, hogy a bejelentés „érvényessége” 10 évre szól.

Az egyszerű bejelentés önmagában bírósági eljárás keretében nem vizsgálható, hiszen nem is történik érdemi hatósági tevékenység az ügyben, még csak a hatóság jogszerű hallgatása sem.

Az építésügyi véleményezési eljárások hatósági eljárássá minősítése – a jelenlegi szabályozási hatékonyságot figyelembe véve – nem indokolt. Az eljárások domináns szakmai jellege, a döntési szempontrendszer tételes hiánya miatt nem is szabályozható hatósági eljárásként.

Az egyszerű bejelentés a lakossági építkezések megkönnyítését célzó jogi eszköz, amely – a statisztika szerint – 2016 januárja óta több ezer lakóház építésével kapcsolatos, az engedélyezéssel összefüggő adminisztratív terhet szüntetett meg, viszont a szakmai elvárások szintjén ez az egyszerűsítés nem valósult meg. A tényleges hatások vizsgálatát – a rövid időre való tekintettel – még nem lehet maradéktalanul elvégezni.

3. Helyi önkormányzatok törvényességi felügyelete

A helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés feladatkört a jogalkotó a helyi önkormányzati rendszer kialakításakor már területi szinten működő közigazgatási szerv feladatkörébe helyezte. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvényt többször módosították a hatáskör gyakorlója tekintetében, de a törvény hatálybalépését követően elsőként

a köztársasági megbízott feladata volt a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzése. Ezt követően a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok vezetői gyakorolták a hatáskört. A közigazgatás 2008-as átszervezését követően – a helyi önkormányzatokról szóló törvény módosításához szükséges többség hiányában – közel másfél évig szünetelt a törvényességi ellenőrzés mint állami feladat ellátása. Ezt követően rövid ideig ismét a közigazgatási hivatalok, majd a területi közigazgatás átalakítását követően azok jogutódaihoz, a fővárosi és megyei kormányhivatalokhoz (a továbbiakban: kormányhivatal) került a feladat. A törvényességi ellenőrzési rendszert 2012-ben váltotta a kormányhivatalnak erősebb jogosítványokat biztosító törvényességi felügyeleti jogkör. A nemzetközi gyakorlatban a helyi önkormányzatok tevékenységére irányuló államigazgatás kontrollt többnyire felügyeletnek nevezik, azonban annak tartalma tekintetében országok között is jelentős különbségek vannak. A törvényességi ellenőrzés jogintézménye lényegesen kevesebb beavatkozási lehetőséget biztosított a törvényességi felügyeleti jogkörhöz képest. A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája 8. Cikke alapján azonban a felügyeleti jogkör gyakorlása és szabályozása is a helyi önkormányzatokat érintő alkotmányos elvekkel összhangban lehetséges. Így az eljárás fő szabályait törvényben vagy alkotmányos szintű jogi normában kell meghatározni, és alapvetően a működés törvényességének vizsgálatára terjedhet ki. Ennek megfelelően a magyar törvényességi felügyelet keretében nem vizsgálható a helyi önkormányzati döntések és szervezet célszerűsége, megalapozottsága, gazdaságossága, kizárólag a helyi önkormányzati döntés, a helyi önkormányzat szervezete és a működésének törvényessége.

A törvényességi felügyeleti eljárás kapcsán már több jogi-szakmai vita keretében felmerült a kérdés, hogy hatósági eljárásnak minősül-e. A korábbi hatósági eljárási szabályok megfelelő értelmezése érdekében szabályozták a kivett eljárások között.³⁴¹ A törvényességi felügyeleti eljárást természetesen nem azért nem indokolt hatósági eljárásként szabályozni, mert speciális az „ügyfélkör”, hanem sokkal inkább azért, mert nem felel meg a hatósági eljárás rendszerének. A „hatóság” döntéséhez viszonylag kevés konkrét jogkövetkezmény kapcsolódik, és a végrehajtás tekintetében is alapvető problémákkal állna szemben a hatáskört gyakorló. A helyi önkormányzatiságból fakadó alapjogi kérdések esetében is nehezen értelmezhető vagy alkalmazható egy, a hatósági eljárási szabályozási körbe ültetett törvényességi ellenőrzési vagy felügyeleti eljárási rendszer.

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a helyi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, részönkormányzata, polgármestere, főpolgármestere, megyei közgyűlés elnöke, társulása, jegyzője (a továbbiakban: érintett) működése jogszerűségének biztosítása.³⁴²

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálja a helyi önkormányzat szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának, döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségét, továbbá kiterjed a kormányhivatal vizsgálata az önkormányzat törvényen alapuló jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladatellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének teljesítésére is. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény határozza meg azokat a helyi önkormányzat és szervei által hozott határozatokat, amelyek vizsgálatára nem terjed ki a kormányhivatal törvényességi

³⁴¹ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 13. § (1) bekezdés.

³⁴² Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. § (2) bekezdés.

felügyeleti eljárása.³⁴³ A törvényességi felügyeleti eljárás szabályait több jogszabály rendezi.³⁴⁴ Az Alaptörvény nem csupán a kormányhivatalok feladatára történő kijelölését tartalmazza,³⁴⁵ hanem a felügyeleti jogkörből fakadó, az önkormányzati döntéshozatali eljárás hiányosságait pótló felügyeleti intézkedéseket is meghatároz. A jogsértések megszüntetése érdekében tehető további intézkedési lehetőségeket az Mötv. tartalmazza. A végrehajtási rendelet elfogadásáig a felügyeleti eljárások kizárólag a törvényi szinten meghatározott eljárásrendben zajlottak, a központi irányítói módszertan segítségével.

A törvényességi felügyeleti eljárás egyik sajátossága, hogy a helyi önkormányzatok és szerveik az eljárás alanyai. Az eljárás két szakaszból áll. Az első a vizsgálati, a második pedig az intézkedési szakasz. A törvényességi felügyeleti eljárás vizsgálati szakasza egy általános eljárási szakasz, amely alapvetően minden, az Mötv. hatálya alá tartozó döntésre, eljárásra vagy mulasztásra is kiterjed, és gyakorlatilag két módon indulhat meg. Az egyik módja, ha a kormányhivatal hivatali hatáskörében tudomására jutott adatok alapján indul meg a vizsgálat. A másik mód, ha – tipikusan állampolgári – bejelentés alapján indul meg a vizsgálat, jellemzően a panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvénynek (a továbbiakban: Panasztv.) megfelelő beadványok alapján.

Az Alaptörvényben és az Mötv.-ben meghatározott folyamatos törvényességi felügyelet lényege, hogy a helyi önkormányzatok kötelesek minden testületi ülésről készült jegyzőkönyvet, helyi rendeletet, egyéb, önkormányzati döntést tartalmazó iratot felterjeszteni a kormányhivatalnak, amely törvényességi szempontból valamennyit megvizsgálja. Egyedi esetekben a kormányhivatal hatáskörében eljárva tudomására jutott tények alapján is indíthat vizsgálatot.

A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet folyamatosan biztosítandó, így a kormányhivatal jogosult bármikor, határidő nélkül törvényességi felügyeleti eljárást lefolytatni.

Ha a kormányhivatal a lefolytatott vizsgálat során nem észlel jogszabálysértést, akkor a vizsgálati szakasz külön döntés meghozatala nélkül lezárul. Az érintettet a vizsgálat lezárulásáról ebben az esetben nem kell külön értesíteni. Amennyiben szükséges, a kormányhivatal a korábban már vizsgált önkormányzati intézkedést új törvényességi felügyeleti eljárás keretében ismételt vizsgálat alá vonhatja. Ha a vizsgálati szakasz a Panasztv. szerinti panasz, illetve közérdekű bejelentés alapján indult, akkor a bejelentőt tájékoztatni szükséges arról, hogy a bejelentése alapján törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatásának van helye. A kormányhivatal által a törvényességi felügyelet keretében tett intézkedésekről azonban már nem szükséges tájékoztatni a bejelentőt. Amennyiben a vizsgálati szakasz lefolytatása során jogszabálysértést észlel a kormányhivatal, megindul az eljárás intézkedési szakasza. A kormányhivatal jogszabálysértés észlelése esetén a következő törvényességi felügyeleti eszközöket alkalmazhatja: törvényességi felhívás, képviselő-testület vagy a társulási tanács összehívásának kezdeményezése vagy összehívása, helyi rendelet alkotmánybíróági felülvizsgálatának kezdeményezése, önkormányzati határozat bíróági felülvizsgálata

³⁴³ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. § (4) bekezdés.

³⁴⁴ Magyarország Alaptörvénye, az Mötv., A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet, A Nemzeti Jogszabálytárról szóló 338/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet, önkormányzati rendeleteknek és jegyzőkönyveknek a fővárosi és megyei kormányhivatalok részére történő megküldésének rendjéről szóló 23/2012. (IV. 25.) KIM rendelet.

³⁴⁵ Magyarország Alaptörvénye 34. cikk (4) bekezdés.

kezdeményezése, a határozathozatali, feladatellátási kötelezettségét nem teljesítő helyi önkormányzattal szemben bírósági eljárás megindítása, javasolhatja az Alaptörvénnyel ellentétesen működő képviselő-testület feloszlását, kezdeményezheti a helyi önkormányzat kincstári felülvizsgálatát, pert indíthat a sorozatos törvényt sértést elkövető polgármester tisztségének megszüntetése iránt, fegyelmi eljárást kezdeményezhet a helyi önkormányzat polgármestere ellen és a polgármesternél a jegyző ellen, kezdeményezheti a helyi önkormányzat gazdálkodását érintő vizsgálat lefolytatását az Állami Számvevőszéknél, törvényességi felügyeleti bírságot szabhat ki a helyi önkormányzatra vagy a társulásra az e törvényben meghatározott esetekben.³⁴⁶ Amennyiben a helyi önkormányzat nem tesz eleget rendeletalkotási kötelezettségének, úgy bírósági döntés feljogosíthatja a kormányhivatalt helyi rendelet megalkotására.³⁴⁷ A kormányhivatali elsődleges intézkedési eszköz a felhívás, de ezt követően több felügyeleti eszközt egyszerre is alkalmazhat, és az eljárást köteles a jogsértés tényleges megszüntetéséig folytatni.

A törvényességi felügyeleti eljárás gyakorlatilag akkor válik érzékelhetővé, amikor az eljárás intézkedési szakaszba kerül, tehát jogsértést állapít meg a kormányhivatal. A jogsértés megállapítását követően a felügyeleti eszközök részben lehetőséget adnak a gyors intézkedésre, azonban a súlyos jogsértések esetén még a gyors intézkedési lehetőség sem feltétlenül elégséges. Többek között a határozat végrehajtásának felfüggesztésére csak akkor van lehetőség, ha a felhívást követően a kormányhivatal bírósági felülvizsgálatot kezdeményez. Helyi rendelet esetében azonban ilyen jellegű lehetősége sincs a kormányhivatalnak.

A fentiekből adódóan az eljárások (vizsgálati és intézkedési) akkor lehetnek hatékonyak, ha a kormányhivatal a lehető leggyorsabban értesül a helyi önkormányzati döntésekről, ha a lehető legrövidebb időn belül, költségtakarékos módon kapja meg a jegyzőkönyveket és egyéb dokumentumokat. A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet hatékonysága, illetve a költségtakarékosság szempontjai figyelembevételre indokolta azt a fejlesztést is, amelynek eredményeként a helyi önkormányzatok szervei, valamint a társulási tanácsi ülésekről készült jegyzőkönyvek és az elfogadott rendeletek kormányhivatalok részére történő megküldése 2014. január 1-jétől az informatikai rendszerbe történő feltöltéssel valósul meg.

Az eljárások fejlesztése kapcsán indokolt az informatikai lehetőségek áttekintése. Az informatikai fejlesztések eredményeként az 1622: *Önkormányzati törvényességi felügyeleti információs rendszer* adatgyűjtései is megbízható pontosságú adatokat tartalmaznának a helyi önkormányzatokkal kapcsolatos törvényességi eljárások számára.³⁴⁸

A felügyeleti eljárás eszközrendszerének módosítása – a helyi önkormányzati jogokra való tekintettel – sarkalatos törvényi szabályozást igényel, és természetesen az eljáráson túlmutató kérdések átgondolását is.

A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyeleti eljárás rendszere megfelel azon elvárásoknak, amelyek egy testületi működésen alapuló szervezetrendszer, döntéshozói folyamatokat és döntéseket képes ellenőrizni. A két szakaszos eljárás biztosítja azt, hogy a kormányhivatal minden döntést és dokumentumot megvizsgáljon, és egyben biztosítja azt is, hogy a jogsértés megszüntetésére leginkább alkalmas jogi eszköz alkalmazható legyen – felesleges

³⁴⁶ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. § (1) bekezdés.

³⁴⁷ Alaptörvény 32. cikk (5) bekezdés.

³⁴⁸ Az Országos Statisztikai Adatfelvételi Program kötelező adatszolgáltatásairól szóló 388/2017. (XII. 13.) Korm. rendelet 6. melléklet.

eljárásjogi aktusok nélkül. Az informatikai fejlesztések azonban nagyban segítenék és javítanák az eljárás hatékonyságát és a kapcsolódó információk kinyerését.

4. Közzszolgálati ellenőrzés

A közzszolgálati ellenőrzéssel kapcsolatos szabályrendszer 1998. január 1. napján lépett hatályba, szabályait a köztisztviselők jogállásáról szóló törvény (a továbbiakban: Ktv.) tartalmazta. A Ktv.-t 2012. március 1. napján váltotta fel a közzszolgálati tisztviselőkéről szóló törvény, amely tartalmazza a közzszolgálati ellenőrzéssel kapcsolatos szabályokat. A tanulmány írásakor már benyújtott, de még el nem fogadott, a kormányzati igazgatásról szóló törvényjavaslat a közzszolgálati ellenőrzés alapvető szabályain nem változtat. A közzszolgálati ellenőrzés jogintézményének bevezetését az indokolta, hogy a köztisztviselői, majd közzszolgálati tisztviselői jogviszony esetén a foglalkoztató az állam (köztisztviselők esetén pedig a helyi önkormányzat), amelyek esetén a munkaügyi ellenőrzés eredményeinek, megállapításainak megfelelő jogi eszközök nem minden esetben alkalmazhatók. Azonban az államigazgatási hierarchiából fakadó felügyeleti-irányítási jogkörök keretei között kezelhetők az állami foglalkoztatók esetleges munkaügyi jogsértései. A fentieken túl az ellenőrzések eredményei, megállapításai alkalmazhatók a kormányzati döntés-előkészítésben, a közzszolgálati joganyag továbbfejlesztésében, módszertani anyagok kidolgozásában is.

A közzszolgálati ellenőrzés tekinthető egyfajta munkaügyi jellegű ellenőrzésnek is, amelynek során a Kormány vagy általa megbízott közigazgatási szerv kifejezetten a kormányzati szolgálati jogviszonyra vonatkozó jogszabályok végrehajtását vizsgálja a közigazgatási szerveknél. A közzszolgálati ellenőrzés célja, annak az elősegítése, hogy az államigazgatási szervek megtartsák a közzszolgálati jogviszonyra vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket. A nemzetközi gyakorlat változó a közzszolgálatban dolgozókat érintő jogi szabályozás sajátosságainak ellenőrzésével kapcsolatban, figyelemmel arra, hogy a közzszolgálatban dolgozók esetében is eltérő jogi sajátosságok jellemzik az egyes országokat.

A Kormány évente meghatározhatja a vizsgálati tárgyköröket, szerveket. A közzszolgálati ellenőrzés során vizsgált szerv lehet a központi államigazgatási szerv (minisztérium, a kormányhivatal, a központi hivatal), a kormányhivatal és a központi hivatal területi, helyi szerve, továbbá a Kormány által intézményfenntartásra kijelölt szerv, a rendőrség, a büntetés-végrehajtás és a hivatásos katasztrófavédelemi szerv központi, területi és helyi szervei, valamint a helyi önkormányzat képviselő-testületének polgármesteri hivatala, közterület-felügyelete, a közös önkormányzati hivatala. A minisztériumi, a kormányhivatali és központi hivatali jogállású szervek kivételével az ellenőrzési jogkört közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszter koordinálásával a fővárosi, megyei kormányhivatal gyakorolja. Az eljárás lényege, hogy elsődlegesen nem az egyes jogviszonyokkal kapcsolatos kérdéseket és a munkavégzés tényleges feltételeit, hanem kifejezetten a közzszolgálat szabályainak gyakorlatba történő átültetését vizsgálja. Ettől függetlenül megjelennek a klasszikus hatósági ellenőrzési jogosítványok és lehetőségek is, iratbetekintéssel és jogsértés esetére történő intézkedési lehetőségekkel. A vizsgálat eredményeként egyedi és általános megállapítások, eredmények születnek, amelyek egyedi jogkövetkezményekben és módszertani eredményekben is testet ölthetnek. Tekintettel arra, hogy a módszertani útmutatók kapcsán nincs szükség a lehetséges jogkövetkezmények rögzítésére, így a törvény által meghatározott intézkedési lehetőségek végső

soron az adott szervezetnél létrejött egyedi közszolgálati jogviszonyok módosítása, reparációja szempontjából bírnak inkább jelentőséggel.

A cél- és témavizsgálatok keretében az ellenőrző szerv iratbetekintési joggal rendelkezik, így jogosult a munkáltatói intézkedést tartalmazó iratokba betekinteni. A vizsgálat során tapasztalt jogszabálysértés vagy célszerűtlen intézkedés esetén intézkedést kezdeményezhet az államigazgatási szerv vezetőjénél vagy – vita esetén – annak felettes szervénél. A fentiekben túl joga van fegyelmi vagy kártérítési eljárás kezdeményezésére, amennyiben a rendelkezésre álló iratok alapján fennállnak annak feltételei. A vizsgálat alá vont államigazgatási szerv vezetője köteles az ellenőrző szerv megkeresését érdemben megvizsgálni, és saját intézkedéséről vagy annak mellőzése okáról a megkereséstől számított 30 napon belül tájékoztatni. A vizsgálat alapvető célja, hogy egy szervezet jogalkalmazását vizsgálja, amelyek konkrét humánpolitikai iratokban vagy belső szabályzatokban realizálódnak. A közszolgálati ellenőrzés keretében lefolytatott vizsgálat eredményeként tehát munkáltatói intézkedések kezdeményezésére kerül sor, és nem közhatalmi jogosítvány alkalmazására. Ez a tény az, amely alapján a közszolgálati ellenőrzés nem minősül hatósági eljárásnak, és ez különbözteti meg a közszolgálati ellenőrzést a fővárosi és megyei kormányhivatalok hatósági hatáskörébe tartozó munkaügyi ellenőrzéstől. Fontos megemlíteni, hogy munkaügyi ellenőrzés keretében a hatóság jogosult vizsgálni minden foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt, ideértve a közszolgálati ellenőrzés keretében vizsgált jogviszonyokat is, azonban a munkaügyi ellenőrzés eredményeként közhatalmi jogosítványok (kötelezés, bírság) alkalmazására van lehetőség a jogszerű állapot helyreállítása érdekében.

A Kormány határozatban, minden közigazgatási szerv által megismerhető módon dönt az aktuális közszolgálati ellenőrzés elrendeléséről. Eddig összesen 15 kormányhatározat jelent meg közszolgálati ellenőrzésről.³⁴⁹

Figyelemmel arra, hogy eddig a területi közigazgatási és önkormányzati igazgatási szervek közszolgálati ellenőrzéséről szóló kormányzati döntések születtek, amelyeket a fővárosi és megyei kormányhivatal külön, erre kijelölt apparátus nélkül végez, így alapvetően

³⁴⁹ A közszolgálati ellenőrzések 2018. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont szervekről szóló 1421/2018. (IX. 7.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzések 2017. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont szervekről szóló 1605/2017. (IX. 5.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzések 2016. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont szervekről szóló 1343/2016. (VII. 6.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzések 2015. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont szervekről szóló 1522/2015. (VII. 31.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzések 2012. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1371/2012. (IX. 17.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzések 2008. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1028/2008. (V. 14.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzések 2007. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1011/2007. (III. 13.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzések 2006. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1001/2006. (I. 13.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzések 2005. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1005/2005. (I. 26.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzések 2004. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1006/2004. (II. 5.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzések 2003. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1004/2003. (I. 25.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzések 2002. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1136/2001. (XII. 21.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzés 2001. évi vizsgálati tárgyköréről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1004/2001. (I. 17.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzés 2000. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1009/2000. (I. 28.) Korm. határozat; A közszolgálati ellenőrzés 1999. évi vizsgálati tárgyköreiről és a vizsgálat alá vont közigazgatási szervekről szóló 1018/1999. (II. 12.) Korm. határozat.

hatékonyak is tekinthető a feladat elvégzése az eredmények és ráfordítás tekintetében. Felmerülhet a kérdés, hogy munkaügyi ellenőrzés keretében – a foglalkoztató személyétől függetleníthető módon – lehet-e az eljárással kapcsolatos feladatokat elvégezni. A kérdés nem feltétlenül jogi szabályozás, hanem adott esetben belső munkamegosztási kérdésként is kezelhető, amelynek lényege, hogy a munkajogviszonyok rendszerét, elvárásait, adminisztrációját ismerő munkaügyi szakemberek végeznék a feladatot. A kormányhatározatok áttekintése alapján megállapítható, hogy leggyakoribb vizsgálati tárgykör az illetmény és más juttatások megállapításához, a jogviszony létesítéséhez és megszüntetéséhez kapcsolódott, tehát az ellenőrzés dominánsan a munkajogi alapvető kérdések tekintetében vizsgálja a közigazgatási szervek humánigazgatási tevékenységét. Annyi megjegyezhető még a tárgykör kapcsán, hogy 2008 óta központi államigazgatási szerv vizsgálatát nem írta elő kormányhatározat.

A közszolgálati ellenőrzés egy szűkebb „alanyi kört” érintő eljárás, de az eljárás eredménye konkrét jogviszonyokra is kihat. Az ellenőrzött alanyi kör sajátosságaihoz igazodnak az ellenőrzés esetleges jogkövetkezményei, amelynek lényege, hogy a felettes közigazgatási szerv a vizsgálat eredményei alapján az alárendelt közigazgatási szervet meghatározott intézkedések elvégzésére kötelezheti.

A közszolgálati ellenőrzéssel kapcsolatos megállapítások, az eljárás eredménye értelemszerűen bíróság által nem felülvizsgálható. Az eljárás során vizsgált egyedi jogviszonyok tekintetében kerülhet sor közszolgálati jogvitára, azonban az már nem a fent vizsgált eljárás keretében történik.

5. Közigazgatás-szervezés

Az 1867. évi kiegyezéssel párhuzamosan létrejött a magyar nemzeti és állami intézményrendszer, és ebben az évben kezdődött a hivatalos magyar statisztika története is. Keleti Károly vezetésével, 1867. május 25-én alakult meg a Földmívelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztérium keretei között a mai Központi Statisztikai Hivatal elődje.

Az adott tárgyról vonatkozó, a Hivatalos Statisztikai Szolgálat által végzett statisztikai adatfelvételeket az Országos Statisztikai Adatfelvételi Program tartalmazza.³⁵⁰ A statisztikai adatfelvétel módja lehet statisztikai adatgyűjtés vagy statisztikai adatátvétel. Statisztikai adatfelvétel elsődleges és másodlagos adatforrásból végezhető. Elsődleges adatforrásként statisztikai adatgyűjtés végrehajtható adatszolgáltatási kötelezettség elrendelésével és önkéntes adatszolgáltatással. Elsődleges adatforrást csak akkor lehet igénybe venni, ha nincs statisztikai célra alkalmas, hozzáférhető másodlagos adatforrás. Az adatszolgáltatói terhek csökkentése érdekében ugyanazon adata vonatkozóan csak különösen indokolt esetben rendelhető el több statisztikai adatfelvétel. Statisztikai adatgyűjtés keretében adatszolgáltatásra kötelezett lehet bármely természetes és jogi személy, valamint a személyiségi joga szerint jogképes szervezet.³⁵¹ Az adatszolgáltatót adatszolgáltatási

³⁵⁰ A hivatalos statisztikáról szóló 2016. évi CLV. törvény 31. § (1) bekezdés.

³⁵¹ A hivatalos statisztikáról szóló 2016. évi CLV. törvény 23. § (1) bekezdés.

kötelezettségéről minden év december 31-ig, de legkésőbb az adatszolgáltatási kötelezettség határidejét megelőzően 30 nappal értesíteni kell.³⁵²

A Miniszterelnökség az Országos Statisztikai Adatfelvételi Program kötelező adatszolgáltatásairól szóló kormányrendelet alapján a következő statisztikai adatgyűjtéssel összefüggésben végez tevékenységet:

- hatósági statisztika (félévenkénti);
- önkormányzati törzsadattár (félévenkénti);
- önkormányzati törvényességi felügyeleti információs rendszer (félévenkénti);
- külföldiek magyarországi ingatlanszerzésének engedélyezéséről szóló statisztika (évenkénti);
- a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárások statisztikája (évenkénti);
- társasházi statisztika (évenkénti).

A Miniszterelnökség a hatósági statisztika és az önkormányzati törvényességi felügyeleti információs rendszerrel összefüggő statisztikai adatgyűjtéseivel kapcsolatosan külön informatikai rendszert is működtet. A statisztikai adatgyűjtéssel kapcsolatos eljárás komoly adminisztrációs tevékenységet kíván meg mind az adatot felvevő, mind pedig az adatot szolgáltató részéről.

A Miniszterelnökség által végzett 6 statisztikai adatgyűjtés közül csak 2 statisztikai adatgyűjtés esetén áll rendelkezésre informatikai rendszer, a többi statisztikai adatgyűjtés manuális módszerekkel zajlik, amelynek hátránya többek között az is, hogy az egyes adminisztratív hibák torzíthatják a statisztikai adatfelvételt. Javasolt tehát a statisztikai adatgyűjtések teljes elektronizáltsága, oly módon, hogy a feladatok ellátásához használt informatikai rendszerek automatikusan küldjék meg a statisztikai adatokat az adatfelvevő részére, ezzel is csökkentve a hibás statisztikai adatszolgáltatásokat.

A Kormány 2013-ban döntött – a kormányablak-tudástárral kapcsolatos egyes feladatokról szóló kormányhatározatával – a Kormányablak-tudástár felállításáról.

A tudástár az elektronikus ügyintézészt biztosító szervek által kérelemre intézhető és intézni tervezett ügykörökkel kapcsolatos feladat- és hatáskörök, valamint az országos telefonos ügyfélszolgálat általi előzetes tájékoztatás ellátásának szakmai megalapozottsága érdekében a Miniszterelnökséget vezető miniszter – mint a Kormány közigazgatás-szervezésért felelős tagja (a továbbiakban: miniszter) – által működtetett digitális adatbázis. A tudástár informatikai üzemeltetését a NISZ Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt. végzi.³⁵³ A tudástár tartalmának feltöltéséért, módosításáért, a tartalom naprakészen tartásáért jogszabályban kijelölt szervek a felelősek.³⁵⁴

Az eljárás célja az, hogy az integrált ügyfélszolgálatként működő kormányablakokban rendelkezésre álljon egy olyan, e-közigazgatási elvárásoknak is megfelelő felület, amely alkalmas mind az ügyfélszolgálati munka, mind az ügyfél-tájékoztatás hatékonyságának növelésére. Az adott feladat „eljárássá” tételét az indokolta, hogy garantált legyen a tudástár tartalma, figyelemmel az évi több milliós ügyfélszámra. Az adott ágazatért felelős tárcák esetén nem minden esetben garantált, hogy megismerik a tudástár feltöltésével

³⁵² A hivatalos statisztikáról szóló 2016. évi CLV. törvény 26. § (7) bekezdés.

³⁵³ Az elektronikus ügyintézészt részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 38. §.

³⁵⁴ Az elektronikus ügyintézészt részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet 38. §.

kapcsolatos feladatukat, így e rendszer biztosítéka az eljárás szabályozása. Figyelemmel arra, hogy hatóság és hatóság, vagyis közigazgatási szerv és közigazgatási szerv közötti kapcsolatról és feladatellátásról van szó, így a hatósági eljárási keretek nem alkalmasak az elérni kívánt cél megvalósítására.

A fővárosi és megyei kormányhivatali rendszer kialakítása, a területi közigazgatási szervek integrációja egyébként is kialakított egyfajta belső kontroll- és együttműködési rendszert a minisztériumok és a kormányhivatalok feletti általános irányítási jogkör gyakorló Miniszterelnökség között, az ágazati és általános irányítási feladatok megfelelő összehangolása, koordinációja érdekében. A tudástár feltöltésére vonatkozó kötelezettség eljárásrendjének szabályozása részben a fenti irányítói jogköri sajátosságokból is fakad.

A tudástárba új ügykör bejegyzésére, a tudástárban lévő ügykörök tartalmának módosítására, illetve törlésére a miniszter formai és tartalmi ellenőrzését követően kerülhet sor. Formai hiba észlelése esetén a formai hibát a miniszter a felelős egyidejű értesítése mellett kijavítja. Tartalmi hiba észlelése esetén a miniszter a felelőshöz fordul, aki köteles a tartalmi hiba kijavításáról a megkeresés kézhezvételét követő 3 munkanapon belül gondoskodni. Tartalmi hiba kijavítására csak a szakminiszter egyetértésével kerülhet sor. Ha tartalmi hiba kijavításának módjáról vagy annak szükségességéről vita van a miniszter és a felelős szakminiszter között, a felek kötelesek a vitát egyeztetés keretében megkísérelni rendezni. A kormányablak-tudástár tartalmának kialakításával kapcsolatos eljárás egy klasszikus hatósági nyilvántartáshoz hasonlítható. Az eltérés abban mutatkozik, hogy a kormányablak-tudástárban szereplő adatokat, információkat az ügyfél-tájékoztatás érdekében veszik nyilvántartásba. Ennek megfelelően az érdeklődő „ügyfél” vonatkozásában a tudástárban rögzített adatok közvetlen módon nem keletkeztetnek jogot, illetve kötelezettséget, míg egy hatósági nyilvántartás esetén az ügyfél a hatósági nyilvántartásban szereplő adatok alapján jogok, illetve kötelezettségek alanya.

A tudástár tartalmának kialakításával összefüggésben szükséges megjegyezni, hogy a tartalom naprakészen tartásáért felelős szervezetnek a jogszabályok hatálybalépésével egyidejűleg szükséges gondoskodniuk a tudástár módosításáról, amely egy rövid határidővel hatályba lépő jogszabály esetén akár komoly munkaterhet is jelenthet. Az eljárással kapcsolatos kérdésként merül fel, hogy az egyes ágazatok eljárásaival összefüggő tartalmi kérdések felülvizsgálatához rendelkezik-e szükséges szakértelemmel a Miniszterelnökség. Az eljárás hiányosságaként említhető, hogy az ellenőrzésre rendelkezésre álló határidő nincs jogszabályban rögzítve, így egy esetlegesen elhúzódó ellenőrzés veszélyeztetheti a tudástár naprakész állapotát.

6. Közbeszerzések központi ellenőrzése és engedélyezése

A közbeszerzések központi ellenőrzésére és engedélyezésére irányuló eljárásokat jelenlegi formájukban 2015. november 1. napjával vezették be.³⁵⁵ A szabályozás célja az állami pénzeszközöket felhasználó szervezetek központi szintű gazdálkodásának észszerűsítésére, a közpénzek felhasználásának átláthatóvá tételére, ellenőrizhetőségére irányuló közbeszerzési eljárások előzetes szakmai kontrolljának biztosítása.

³⁵⁵ A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 195. § (1) bekezdése.

Meghatározott közbeszerzések, azok eredményeképpen kötött szerződések és a szerződések módosításai közbeszerzési jogi vizsgálata és a közbeszerzési eljárások, valamint meghatározott szerződések, illetve szerződésmódosítások szabályosságának ellenőrzése a közbeszerzésekért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) feladata. Ennek keretében ellátja a közbeszerzési eljárások közbeszerzési jogi megfelelőségének megítélésével, a központi ellenőrzés koordinálásával, a kapcsolódó nyilvántartások vezetésével, valamint meghatározott szerződések, szerződésmódosítások ellenőrzésével és engedélyezésével összefüggő feladatokat. A miniszter által kijelölt szervezeti egység (a továbbiakban: ellenőrző szervezet) az érintett közbeszerzési eljárások folyamatba épített ellenőrzését látja el.

Az érintett szervezet – a közbeszerzésének megkezdését megelőzően – a miniszter hozzájárulását kérheti.³⁵⁶ Ha az érintett szervezet a közbeszerzésének megkezdését megelőzően nem kéri a miniszter hozzájárulását, a közbeszerzési eljárását megkezdheti, ebben az esetben a miniszter hozzájárulását a közbeszerzési eljárás megindításával egyidejűleg kezdeményezi. Ha a miniszter feltétellel támogató tartalmú az eljárás megindítására vonatkozó tanúsítványt ad ki, az abban foglaltakat az érintett szervezet az eljárást megindító vagy meghirdető felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban köteles átvezetni. Ha a miniszter nem támogató tartalmú az eljárás megindítására vonatkozó tanúsítvány ad ki, az érintett szervezet az eljárást köteles visszavonni.

Az ellenőrző szervezet a beérkezett előterjesztéseket és mellékleteiket (a továbbiakban: előterjesztés) nyilvántartásba veszi, ezt követően formai szempontból ellenőrzi. Ha az előterjesztés a meghatározott formai követelményeknek részben vagy egészben nem felel meg vagy hiányos, vagy nem tartalmazza a kötelező mellékleteket, az ellenőrző szervezet az előterjesztést érdemi vizsgálat nélkül visszaküldi az érintett szervezetnek.

Az ellenőrző szervezet az előterjesztést közbeszerzési-jogi szempontból megvizsgálja. Az ellenőrző szervezet a vizsgálat során az előterjesztéssel kapcsolatban további adatok kérése céljából vagy hiányosságok pótlása érdekében hiánypótlási felhívást, továbbá az előterjesztéssel és mellékleteivel kapcsolatos tartalmi hibák észlelése esetén az eljárás megindítására vonatkozó jelentést készíthet. A miniszter 5 munkanapon belül dönt – az eljárás megindítására vonatkozó tanúsítvány megküldésével – az adott közbeszerzésről.

Az előterjesztés vizsgálatát követően a miniszter támogató, feltétellel támogató vagy nem támogató tartalmú – az eljárás megindítására vonatkozó – tanúsítványt ad ki.

A miniszter által kiadott nem támogató tartalmú az eljárás megindítására vonatkozó tanúsítvány esetén a közbeszerzési eljárás nem kezdhető meg vagy nem folytatható. A miniszter támogató vagy feltétellel támogató tartalmú hozzájárulása, annak közlésétől számított 90 napig érvényes. A miniszter a közbeszerzési eljárások dokumentumalapú ellenőrzésére szakértőt jelöl ki. A miniszter jogosult bármely közbeszerzési eljárásba, az eljárás bármely szakaszában szakértőt delegálni, és erről az érintett szervezetet értesíti.³⁵⁷ Az érintett szervezet – a közbeszerzési eljárást lezáró döntéséről, illetve több szakaszból álló eljárás esetén az eljárás részvételi szakaszát lezáró döntéséről haladéktalanul, de legkésőbb a döntés meghozatalát követő munkanapon – a döntés és az összegezés megküldésével

³⁵⁶ A közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 6. §.

³⁵⁷ A közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 10. § (1) bekezdés.

kezdeményezi az általa lefolytatott közbeszerzési eljárásban a részvételi szakasz vagy az eljárás eredményére vonatkozó záró tanúsítvány kiállítását.

A miniszter – az iratok és adatok hiánytalan megküldését követően – 10 munkanapon belül állást foglal, az adott közbeszerzésről támogató tartalmú, feltétellel támogató vagy nem támogató tartalmú záró tanúsítványt ad ki. Ha a miniszter nem támogató tartalmú záró tanúsítványt ad ki, a szerződés nem lép hatályba.

A közbeszerzések központi ellenőrzésével és engedélyezésével kapcsolatos szabályok megsértése esetén a miniszter kezdeményezheti a jogszabályellenesen indított közbeszerzési eljárás eljárást megindító vagy meghirdető felhívásának visszavonását, a közbeszerzési törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén a Közbeszerzési Döntőbizottságnál jogorvoslati eljárás megindítását vagy a szerződést aláíró, illetve a közbeszerzési eljárás megindítását jóváhagyó felelős személy fegyelmi és kártérítési felelősségre vonását a fegyelmi jogkör gyakorlójánál.

Az érintett szervezetnek az általa megkötni vagy módosítani tervezett szerződés – a nettó 50 millió forintot elérő értékű azon szerződések esetében, amelyek megkötésére nem közbeszerzési eljárás keretében kerül(t) sor – megkötését vagy módosítását a miniszternél kell kezdeményezni.³⁵⁸

Az érintett szervezet a szerződéskötéshez a miniszter jóváhagyását kéri. Az érintett szervezet a szerződéstervezetet, a szerződéskötés szükségességének indokát, valamint az indoklást alátámasztó valamennyi dokumentumot megküldi a miniszter részére.

Az érintett szervezet azon szerződésmódosításokhoz kéri a miniszter jóváhagyását, amelyek esetében a módosítás eredményeként az eredeti szerződéses érték több mint 5%-kal növekszik. Az érintett szervezet a módosítás tervezetét, az eredeti szerződést, a módosítás indoklását, valamint az indoklást alátámasztó valamennyi dokumentumot a miniszter részére megküldi.

Az ellenőrző szervezet 7 munkanapon belül elvégzi a dokumentumok vizsgálatát, és az általa tett észrevételeket, kiegészítéseket és módosítási javaslatokat (a továbbiakban együttesen: hiánypótlás) megküldi az érintett szervezetnek. Az ellenőrző szervezet kizárólag közbeszerzési szabályossági és indoklottsági szempontból ellenőrzi a szerződéseket. Az érintett szervezet az ellenőrző szervezet véleményének átvezetése után a szerződés, illetve szerződésmódosítás tervezetét – egyet nem értése esetén az észrevételek figyelmen kívül hagyásának részletes írásbeli indokolásával együtt – az ellenőrző szervezet részére 3 munkanapon belül megküldi.

A miniszter 10 munkanapon belül – a szerződés megkötésével vagy módosításával kapcsolatban – hozzájárulhat a szerződés megkötéséhez vagy módosításához, meghatározhatja azokat a feltételeket, illetve megjelöli azokat a szükséges módosításokat, amelyek teljesítése esetén a szerződés megkötéséhez vagy módosításához hozzájárul – vagy nem járul hozzá a szerződés megkötéséhez vagy módosításához. Az érintett szervezet a szerződést a miniszter hozzájárulása hiányában nem kötheti meg, illetve a szerződést nem módosíthatja.

A szerződések és szerződésmódosítások ellenőrzésével kapcsolatos szabályok megsértése esetén a miniszter kezdeményezheti – a közbeszerzési törvényben meghatározott feltételek fennállása mellett – a Közbeszerzési Döntőbizottságnál jogorvoslati eljárás

³⁵⁸ A közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 15. §.

megindítását vagy a szerződést aláíró, illetve jóváhagyó felelős személy fegyelmi és kártérítési felelősségre vonását a fegyelmi jogkör gyakorlójánál.

A közbeszerzési szerződések módosításának engedélyezésére, valamint a közbeszerzési eljárások utóellenőrzésére – az e-közigazgatásért felelős miniszter közreműködésével – a miniszter jogosult.³⁵⁹

Az érintett szervezet a megkötött szerződéseit, a szerződés megkötését követő legfeljebb 8 munkanapon belül a miniszter részére megküldi. A miniszter a központi beszerző szervezet portáljáról a keretmegállapodásokból történő beszerzéseket utólagos ellenőrzés keretében is ellenőrizheti. Az érintett szervezet a szerződés módosításához a miniszter jóváhagyását kéri. Az érintett szervezet a szerződést, a módosítás tervezetét és indokolását, a módosításra vonatkozó fedezetigazolást, adott esetben az informatikai eszközök és szolgáltatások fejlesztésére vagy üzemeltetésére irányuló szerződések esetében az e-közigazgatásért felelős miniszternek az elektronikus kormányzati stratégiai célokhoz és az infokommunikációs infrastruktúrához történő illeszkedés szempontjára figyelemmel megadott jóváhagyását, valamint az indokolást alátámasztó valamennyi dokumentumot a miniszter részére a módosítás jóváhagyására irányuló kérelemmel együtt megküldi.

Az ellenőrző szervezet hét munkanapon belül elvégzi a dokumentumok vizsgálatát, és az általa tett észrevételeket, kiegészítéseket és módosítási javaslatokat (a továbbiakban együttesen: hiánypótlás) megküldi az érintett szervezetnek. Az ellenőrző szervezet kizárólag közbeszerzési szabályossági és indoklátsági szempontból ellenőrzi a szerződéseket. Az érintett szervezet az ellenőrző szervezet véleményének átvezetése után a szerződésmódosítás tervezetét – egyet nem értése esetén az észrevételek figyelmen kívül hagyásának részletes írásbeli indoklásával együtt – az ellenőrző szervezet részére 3 munkanapon belül megküldi.

A miniszter 10 munkanapon belül – a szerződés módosításával kapcsolatban – hozzájárulhat a szerződés módosításához, meghatározhatja azokat a feltételeket, illetve azokat a szükséges módosításokat, amelyek teljesítése esetén a szerződés módosításához hozzájárul – vagy nem járul hozzá a szerződés módosításához. Ha a miniszter nem járul hozzá a szerződés módosításához a szerződés nem módosítható, a beszerzés a módosult feltételekkel új közbeszerzési eljárásban valósítható csak meg.

A közbeszerzési szerződések módosításának ellenőrzésével kapcsolatos szabályok megsértése esetén a miniszter kezdeményezheti a közbeszerzési törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén a Közbeszerzési Döntőbizottságnál jogorvoslati eljárás megindítását vagy a szerződésmódosítást aláíró, illetve jóváhagyó felelős személy fegyelmi és kártérítési felelősségre vonását a fegyelmi jogkör gyakorlójánál.

Az egységes nyilvántartás kialakítása és kezelése érdekében az érintett szervezet megküldi a miniszternek az éves közbeszerzési tervét, legkésőbb minden év március 31-ig, valamint tájékoztatást ad a közbeszerzési tervének módosításáról, továbbá a módosítás indokairól az arról hozott döntést követően legfeljebb 3 munkanapon belül.³⁶⁰

Valamennyi minisztérium évi két alkalommal, június 30-ig és december 31-ig, adat-
szolgáltatást teljesít a minisztérium irányítása vagy felügyelete alá tartozó érintett szervezetekről az ellenőrző szervezetnek. Valamennyi érintett szervezet június 30-ig és december

³⁵⁹ A közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 18. §.

³⁶⁰ A közbeszerzések központi ellenőrzéséről és engedélyezéséről szóló 320/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 23. §.

31-ig adatszolgáltatást teljesít a rendelet hatálya alá tartozó beszerzéseiről az ellenőrző szervezetnek. Az adatszolgáltatáshoz szükséges adatok körét a miniszter határozza meg.

A meghatározott adatszolgáltatási kötelezettség(ek) elmulasztása esetén a miniszter kezdeményezheti az adatszolgáltatásért felelős személy fegyelmi és kártérítési felelősségre vonását a fegyelmi jogkör gyakorlójánál.

A közbeszerzések központi ellenőrzésével összefüggésben felmerülhet a kérdés, hogy ezen feladat ellátása valóban szükséges-e. A közbeszerzési hatóság rendelkezik a közbeszerzésekkel összefüggő ellenőrzési jogkörökkel, továbbá a közbeszerzést lefolytató ajánlatkérőnek a jelenlegi szabályozás alapján rendelkeznie kell a szükséges közbeszerzési szakértelemmel, így a közbeszerzések központi ellenőrzése a jelenlegi szabályozási környezetben túlbiztosításnak tűnik.

7. Településfejlesztés és településrendezés

Az Országos Területfejlesztési és Területrendezési Információs Rendszer (a továbbiakban: TeIR) jogi alapját a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló törvény teremtette meg, és 1997-ben kezdte meg a működését.

A TeIR mindenki számára térítésmentesen elérhetővé teszi a területfejlesztési és területrendezési tevékenységhez kapcsolódó legfontosabb dokumentumokat (elemzések, értékelések, hírek, szakmai jogszabályok, irányelvek, módszertani segédletek, tervbemutatók, helyes gyakorlat példái, szakkifejezések glosszáriuma, EU-dokumentumok).

A TeIR célja, hogy a központi, területi és helyi államigazgatási szervek, más jogi személyek, jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok, valamint természetes személyek számára lehetőséget biztosítson az ország népességének, gazdaságának, épített, táji és természeti környezete állapotának, területi jellemzőinek megismerésére, változásainak figyelemmel kísérésére, európai uniós összehasonlítására. Információt szolgáltatson az adatok és ezek feldolgozása során nyert mutatók, elemzések megjelenítésével, a területfejlesztési koncepciók és programok, területrendezési tervek, településfejlesztési koncepciók, integrált településfejlesztési stratégiák és településrendezési eszközök szöveges és térképi dokumentumok bemutatásával.³⁶¹

A TeIR a térségek, települések helyzetére jellemző információkkal segítséget nyújt a kormányzati, regionális, térségi, megyei, járási, települési fejlesztési és rendezési, egyéb térségi, valamint ágazati tervezési, fejlesztési tevékenységet végző és azt ellenőrző szervezetek számára a területfejlesztési és területrendezési döntések előkészítéséhez és meghozatalához. A társadalom, a gazdaság és a környezet területi jellemzői változásának folyamatos figyelemmel kísérésével a döntések hatásainak elemzéséhez, a területfejlesztési koncepciók és programok, a településfejlesztési koncepciók, az integrált településfejlesztési stratégiák, valamint a területrendezési tervek és a településrendezési eszközök készítéséhez.

A TeIR információkat biztosít a települési és területi önkormányzatok, valamint a térségi fejlesztési tanácsok számára a tervezés, a programmenedzselés, a pályázatértékelés

³⁶¹ A területfejlesztéssel és a területrendezéssel kapcsolatos információs rendszerről és a kötelező adatközlés szabályairól szóló 31/2007. (II. 28.) Korm. rendelet 1. §.

és a monitoringtevékenység ellátásához. A TeIR webalapú informatikai rendszer, amelyhez ügyfélkapus azonosítást követően csatlakozhatnak a felhasználók.

A TeIR adatbázisát a Miniszterelnökséget vezető miniszter mint a Kormány területfejlesztésért, valamint területrendezésért felelős (a továbbiakban: miniszter) tagja naptári évenként felülvizsgálja. Új adatkörök gyűjtésére tett javaslat esetén a miniszter előzetesen egyeztet az érintett ágazati miniszterrel, és az egyeztetést követően – az új adatkörök gyűjtésére vonatkozóan – a miniszter javaslatot tesz a Kormány részére.

A TeIR működtetéséért a miniszter a felelős. A TeIR – mint rendszer – üzemeltetőjének a Lechner Tudásközpont, Területi, Építészeti és Informatikai Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságot jelölték ki. A TeIR üzemeltetője a feladatát a miniszterrel évente megkötött támogatási szerződés és a miniszter által jóváhagyott Üzemeltetési Szabályzat alapján látja el. A miniszter jogosult a támogatási szerződés teljesítésének ellenőrzésére, amely keretében felvilágosítást kérhet és betekinthez a TeIR üzemeltetőjének dokumentumaiba.

Az információs rendszer tehát egyértelműen egy állami szolgáltatás biztosítására irányul, amely gyakorlatilag a fenntartással összefüggő igazgatási eljárások révén jelenik meg miniszteri feladat- és hatáskörként. A nyilvántartással összefüggő eljárás egyértelmű célja egy közhasznú adatbázis fenntartása, működtetése, a működtetéssel megbízott szervezet kiválasztása. Ennek megfelelően az eljárások eredménye a működtetéssel megbízott kiválasztása, a feladat elvégzésének ellenőrzése és az adatbázis fenntartása. Az adatbázis, nyilvántartás sajátossága, hogy azokban a különböző formában, különböző szinten elfogadott, jogi hatás kiváltására alkalmas aktusok megjelennek, de önmagában a nyilvántartás célja a hatósági és szakmai munka segítése, a kapcsolódó dokumentumok rendszerezésével, közzétételével. A településfejlesztéssel, üzemeltetéssel kapcsolatos feladatok ellátása, különböző eljárások jogszerű lefolytatása – hasonlóan más műszaki feladatellátáshoz – azért jelentenek fokozott nehézséget mind a hatóságok, mind az ügyfelek számára, mert rendkívül sok, jogszabályi szinten meg sem jelenő szabálynak (például szabványok, útmutatók) kell megfelelniük, amelyek sok esetben csak indokolatlan nehézséggel szerezhetők be, vagy esetleg fel sem merül alkalmazásuk az eljárás során.

A TeIR – mint nyilvántartás – működtetése megfelelő, azonban célszerű a nyilvántartás adattartalmának bővítése. Ez természetesen akár adatkapcsolat kialakításával is elérhető, mindenesetre egy ilyen, a döntések előkészítését célzó és segítő nyilvántartás akkor váltja be az eredeti jogalkotói célt, amennyiben képes naprakész és teljes körű információk nyújtására, szolgáltatására.

Magyarországon a közműnyilvántartások rendszeresítésével és vezetésével kapcsolatos szabályozással összefüggő kérdéseket 2008. január 1. napjáig a közműnyilvántartásról szóló 3/1979. (Ép. Ért. 11.) ÉVM utasítás rendezte. A magyar közműnyilvántartási rendszer Európában 1990 előtt az egyik legjobban működő rendszer volt, amelynek fő funkciója az országosan egységes nyilvántartás biztosítása volt.³⁶² A közműnyilvántartás alapját az egyes üzemeltetők szakági nyilvántartása képezte, az utasítás külön meghatározta a Központi Közműnyilvántartó (KKN) és a szakági közműnyilvántartók feladatait. Az egységesítés célja

³⁶² Szűcs Mihály (2015): *E-közmű bevezetésének kérdései és nehézségei egyes elektronikus közműnyilvántartás szabályozása*. Előadás. Közlekedésfejlesztés Magyarországon Konferencia, 2015. május 12–14.; Dr. CSEM-NICZKY László – Dr. CZÁKÓ János – ÉGETŐ Csaba (2008): *Közműnyilvántartás*. (Oktatási segédlet.) Budapest, Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem, Építészmérnöki Kar.

a térképre, a felmérési és térképezési módszerekre, valamint a változásvezetés módjára vonatkozott.

A rendszerváltást követően megindult a közművek privatizációja, az állam és közigazgatás, valamint a jogszabályi környezet megváltozása következtében egy jogilag, szakmailag és pénzügyileg szabályozatlan rendszer alakult ki.³⁶³ A különböző szervek által vezetett nyilvántartások nem kapcsolódtak egymáshoz, illetve duplikált adatbázisok keletkeztek. Az egységes szabályozáson alapuló, naprakész közműnyilvántartás hiánya és a meglévő nyilvántartások pontatlansága több vis maior és katasztrófhelyzetet is eredményezett, emiatt a Kormány 2007-ben közfeladatként határozta meg az egységes közműnyilvántartás kialakítását elősegítő szabályozórendszer létrehozását. Az *Egyszerű Állam* című középtávú kormányzati program célul tűzte ki a közműtérkép-adatbázis kialakítását, valamint a köz-műtérképek teljes nyilvánosságának biztosítását.

Az épített környezet átalakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 2012. évi módosításakor a kormány felhatalmazást kapott arra, hogy rendeletet alkosson a közmű- és nyomvonal jellegű építmények egységes elektronikus nyilvántartásának létrehozásáról. Ennek eredményeként született meg a 2013. évben az egységes elektronikus közműnyilvántartásról szóló kormányrendelet.

Az egységes elektronikus közműnyilvántartási rendszer üzemeltetéséért, fenntartásáért és fejlesztéséért a Miniszterelnökséget vezető miniszter – mint a kormány építésügyért felelős tagja (a továbbiakban: miniszter) – felelős.³⁶⁴ A miniszter ezen feladatainak ellátásáról a Lechner Tudásközpont Területi, Építészeti és Informatikai Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság (a továbbiakban: e-közműt üzemeltető szervezet) útján gondoskodik. A miniszter jogosult a feladatok teljesítésének ellenőrzésére, amely keretében betekinthes az e-közműt üzemeltető szervezet dokumentumaiba, és a feladatok végrehajtásával összefüggésben felvilágosítást kérhet. Az egységes elektronikus közműnyilvántartási rendszerre vonatkozó Általános Szerződési Feltételeket az e-közműt üzemeltető szervezet dolgozza ki, és a miniszter hagyja jóvá.

Az egységes elektronikus közműnyilvántartási rendszer működéséhez a közművezeték üzemeltetője és az állami ingatlan-nyilvántartási térképi adatbázis szolgáltatására jogszabályban kijelölt szerv szolgáltat adatot. Amennyiben a közművezeték üzemeltetője nem tesz eleget az adatszolgáltatási kötelezettségének, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal a mulasztóval szemben bírságot szabhat ki.

Az egységes elektronikus közműnyilvántartási rendszer feladata többek között, hogy információt szolgáltatson egy adott földterület közművezetékkel való ellátottságáról és azok elhelyezkedéséről, a közművezeték tulajdonosáról, üzemeltetőjéről és szolgáltatói engedélyeséről, továbbá azok elérhetőségéről az építmények építését, létesítését engedélyező és ellenőrző hatóságok részére – az eljárásaik során végzett feladataikhoz.

Megállapítható, hogy az egységes elektronikus közműnyilvántartási rendszer egy elektronikus adatszolgáltatásokon alapuló nyilvántartás. A jelenleg hatályos szabályozás részletesen szabályozza az adatszolgáltatások idejét és módját, amely fontos kritériuma egy pontos és egységes elektronikus közműnyilvántartási rendszer működtetésének.

³⁶³ SZÚCS 2015.

³⁶⁴ Az egységes elektronikus közműnyilvántartásról szóló 324/2013. (VIII. 29.) Korm. rendelet 4. §.

8. A műemlékek hasznosítására és tulajdonjogának átruházására irányuló jogügylet jóváhagyása

A műemlékvédelem keretében több, a hatósági eljárás szabályaitól jelentősen eltérő, mégis hatósági eljárásnak minősülő eljárást szabályoz a joganyag. Figyelemmel azonban arra, hogy a műemléki körbe tartozó állami tulajdonelemek esetén érvényesülniük kell az egységes tulajdonosi szempontoknak, valamint kormányzati stratégiai kérdéseknek is, így a műemlékekkel kapcsolatos polgári jogügyletek esetében célszerű volt az egységes szempontrendszer érvényesítését egy közigazgatási szerv feladatkörébe utalni. Az egységes állami vagyongazdálkodás elveinek kialakítása és megfelelő érvényesítése az államháztartás egyik kiemelt kérdése.

A kulturális örökség védelméért felelős miniszter jóváhagyása szükséges³⁶⁵ a nemzeti vagy állami vagyon körébe tartozó műemlék tulajdonjogával, vagyonkezelésével és hasznosításával kapcsolatos jogügyletekhez. Az eljárás célja, hogy elősegítse és biztosítsa a nemzeti és az egyetemes történelem során felhalmozott kulturális örökség megővését, védelmét, fenntartható használatát. A miniszter előzetes jóváhagyása a jogügylet érvényességi kelléke. A miniszter a jóváhagyást megtagadhatja, ha a jogügylet a védettséget megalapozó értéket veszélyezteti vagy az a védett érték egységes tulajdonosi szerkezetének kialakítását, egységes hasznosítását nem szolgálja. Ha a műemlék – az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról szóló törvény alapján – az állami tulajdon fenntartása mellett az önkormányzat ingyenes használatába került, a miniszter meghatározott esetekben jogosult az ingyenes használati jog felülvizsgálatára, megvonására. A kulturális örökség védetté nyilvánított ingatlanelemeihez kapcsolódó vagyoni jogokról történő rendelkezés során a miniszter a jóváhagyást vagy a hozzájáruló jognyilatkozat kiadását a kérelem beérkezésétől számított 30 napon belül teszi meg.

A műemlékek hasznosítására és tulajdonjogának átruházására irányuló jogügylet egy magánjogi aktus. A miniszter által az eljárás keretében meghozandó döntés (jóváhagyás) nem hatósági eljárás. Azonban fontos megjegyezni, hogy a jelenlegi jogi környezet meghatároz bizonyos feltételeket, amelynek keretei között hozza meg a miniszter a döntését, amely a jogügyletet kötő felek vonatkozásában jogot állapíthat meg. E tény alapján az eljárást akár hatósági eljárásként is lehetne kezelni, mivel a hatósági ügy feltételei fennállnak, azonban egy hatósági eljárás lefolytatása nagyban lassíthatja a jogügyletek megkötését.

Az eljárás alapvetően hatósági jelleget mutat, azonban a polgári jogi kapcsolódás miatt nem célszerű a hatósági joganyag szabályainak alkalmazása.

9. Civil információs centrumok működtetésével kapcsolatos eljárás

A civil információs centrumok 2012. július 1. napjától kezdték meg működésüket. A civil információs centrumok célja, hogy tanácsadói szolgáltatásokkal segítséget nyújtsanak a civil szervezetek számára.³⁶⁶

³⁶⁵ A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény 44. §.

³⁶⁶ Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 52. §-a.

A civil információs centrumokat nyilvános pályázat útján választják ki a civil szervezetek közül. A pályázat nyertesei jogosultak a Miniszterelnökséget vezető miniszter – mint Kormány társadalmi és civil kapcsolatok fejlesztéséért felelős (továbbiakban: miniszter) tagja – által adományozott civil információs centrum cím viselésére. A nyilvános pályázat nyerteseivel a miniszter határozott idejű szakmai együttműködési megállapodást köt. A határozott idő leteltével a nyertes civil szervezet a cím viselésére vonatkozó jogosultsága megszűnik.

Az eljárás célja annak a megállapítása, hogy a pályázó civil szervezet képes-e ellátni a civil információs centrumok jogszabályban meghatározott feladatait, illetve az, hogy azon civil szervezetek közül, amelyek képesek ellátni ezen feladatokat, meghatározza a legalkalmasabbat. A pénzügyi támogatások alapvetően pályázati konstrukcióban valósulnak meg, így a támogatással összefüggő jogviszonyok eljárási szempontból három részre bonthatók, egyrészt a pályázati eljárásra, másrészt a megvalósulási eljárásra, harmadrészt pedig az ellenőrzési-jogsértési eljárásra. Ami a pályázati eljárást illeti, ebben jelenik meg a pénzügyi támogatási jogviszony legáltalánosabb értelemben vett alanya, a pályázó, aki polgári jogi szempontból a gazdasági élet autonóm alanya.³⁶⁷ Civil információs centrumok működtetésével kapcsolatos pályázati eljárás során a pályázó csak egyesület és alapítvány lehet. A pályázat kiírója egyfelől lehet olyan szervezet, amely közigazgatási hatósági hatáskörrel is rendelkezik, másfelől olyan szervezet, amely ugyan nem hatóság, azonban jogszabályban biztosított jogköreinél fogva valójában a hatósághoz „közel álló” szerepet tölt be, mivel a pénzügyi támogatási jogviszony számos eleme kapcsán ügydöntő jogkörrel rendelkezik. Civil információs centrumok működtetésével kapcsolatos pályázati eljárásokban a pályázat kiírója a miniszter, aki ugyan rendelkezik hatósági jogkörrel, azonban ezt a költségvetési támogatást nem közigazgatási hatósági határozattal biztosítja.

A pályázati eljárás során hozott döntéssel szemben kifogás nyújtható be, ha az eljárás jogszabálysértő vagy a pályázati kiírásba ütközik. A kifogás tárgyában hozott döntés ellen további kifogás előterjesztésének vagy más jogorvoslat igénybevételeinek nincs helye.³⁶⁸

A megvalósulási szakaszban a pályázat nyertese – a miniszterrel kötött határozott idejű – szakmai együttműködési megállapodás keretében látja el a tevékenységét. A civil információs centrum cím jogosultja évente szakmai beszámolási kötelezettséggel tartozik a miniszter felé. A szakmai beszámolójában a civil szervezet bemutatja a szakmai együttműködési megállapodás szerinti tevékenységének időarányos teljesítését.

Az ellenőrzési-jogsértési szakasz során a miniszter jogosult a civil információs centrum működésével összefüggésben ellenőrzést tartani, és ha szakmai együttműködési megállapodásban foglalt tevékenységek időarányos ellátásában mulasztást, hiányosságot vagy szabálytalanságot állapít meg, a címet azonnali hatállyal visszavonja. A miniszter a cím visszavonásával egyidejűleg a szakmailag megfelelő pályázatokból álló, döntési lista szerinti, az adott ellátási területre vonatkozó, rangsorban következő civil szervezettel szakmai együttműködési megállapodást köt.

Megállapítható, hogy a civil információs centrumok tevékenysége kiemelten fontos a civil szervezetek működésének támogatásával összefüggésben. A civil információs

³⁶⁷ Kúria Joggyakorlat-elemző Csoportja (2012): *A pénzügyi támogatásokkal kapcsolatos polgári és közigazgatási ügyek joggyakorlata*. 20. Elérhető: https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/penzugyi_tamogataskok_osszefoglalo_velemenypdf (A letöltés dátuma: 2018. 12. 04.)

³⁶⁸ Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet.

centrumok kiválasztásával kapcsolatos pályázati eljárás szabályozása során azonban számos kérdést nem rendeztek, amelyeket jogszabályi rendelkezés hiányában a miniszter a pályázat kiírása során maga határoz meg. Nem határozták meg például, hogy a pályázatot milyen időközönként kell kiírni, annak ellenére, hogy a pályázat eredményeként egy határozott idejű megállapodás megkötésére kerül sor. Nem szabályozták továbbá a pályázati eljárás lefolytatásával összefüggésben a határidőket (például pályázat benyújtására vagy az elbírálásra biztosított határidő), mérlegelési szempontot (például tanácsadási tevékenység végzése) vagy eljárási cselekményt (például hiánypótlási lehetőség) sem. Annak érdekében, hogy egy pályázati eljárás minél nagyobb eredményességgel záruljon le, előnyös, ha a pályázati eljárás részletes szabályai – a pályázati kiírás nélkül is – ismertek a pályázni szándékozók előtt. Ennek megfelelően javasolt lehet – akár miniszteri rendeleti szinten – rögzíteni a civil információs centrumok kiválasztásával kapcsolatos pályázati eljárással összefüggő részlet-szabályokat.

10.3. Összegzés

A Miniszterelnökség kormányzati szerepe okán – és a fővárosi és megyei kormányhivatalok irányítása révén szakmai szempontból is – rendkívül szerteágazó igazgatási tevékenységet folytat, amely feladatellátásában nagyban támogatja a fővárosi és megyei kormányhivatal is.

Az anyakönyv, építésügy, területfejlesztés, örökségvédelem, valamint a törvényességi felügyelet szakmai irányításából és felügyeletéből fakadóan több, kiegészítő, jellemzően hatósági eljárást támogató igazgatási eljárás tartozik a feladat- és hatáskörébe. Az eljárások döntő többsége önállóan kevésbé értelmezhető, többnyire egy másik hatósági vagy Ákr. alól kivett eljárás feltétele, tényállás tisztázását segítő, befolyásoló, igazgatási aktus (anyakönyvi eljáráshoz kapcsolódó eljárások, építésügyhöz kapcsolódó eljárások, törvényességi felügyeleti eljárások).

A közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért, a közigazgatás-fejlesztésért és -szervezésért való kormányzati felelőssége keretében elsősorban olyan igazgatási eljárások tartoznak feladatkörébe, amelyek a közigazgatási szervek megfelelő feladatellátásának elősegítésére és annak ellenőrzésére irányulnak, így az eljárások alanyai döntően közigazgatási szervek (közszolgálati ellenőrzés, statisztikai adatgyűjtés, kormányablak tudástár).

Az eljárások másik meghatározó csoportja a közigazgatási, állami szervek jogszabályoknak, költségvetési elvárásoknak megfelelő működéséhez kötött igazgatási eljárás, amely egy-egy beruházás, beszerzés, gazdálkodási kérdés előfeltétele. Így a közbeszerzést érintő eljárások döntően a költségvetési szerveket, az állami pénzeszközökkel gazdálkodó állami szerveket érintik (közbeszerzéssel kapcsolatos eljárások, örökségvédelemmel kapcsolatos eljárás [műemlék]).

A miniszterelnökségi feladatokat kiegészíti egy tájékoztatást elősegítő igazgatási tevékenység, amely az állampolgárok egyszerűbb hatósági vagy akár polgári jogi ügyei intézésében nyújt segítséget (településfejlesztési és településrendezési információs rendszer, egységes elektronikus közműnyilvántartás, civil információs rendszer).