

VI. rész

Az autonóm államigazgatási szervek, a kormányhivatalok és az önálló szabályozó szervek nem hatósági eljárásai

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.) 1. § (3) bekezdése értelmében – követve a törvény sorrendiségét – *autonóm államigazgatási szervnek* minősül:

- a Közbeszerzési Hatóság (a továbbiakban: KH);
- az Egyenlő Bánásmód Hatóság (a továbbiakban: EBH);
- a Gazdasági Versenyhivatal (a továbbiakban: GVH);
- a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH);
- a Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI).

Ezek a szervek sajátos jogállású szervek, ugyanis – ahogy az elnevezésből is látszik – autonóm jellegűek, azaz nem tagozódnak a kormányzati hierarchiába, kizárólag az Országgyűlésnek vannak alárendelve, és működésük szabályait az adott ágazatra vonatkozó törvény határozza meg.

A Ksztv. 1. § (4) bekezdése határozza meg a *kormányhivatalnak minősülő szerveket*, így nevesíti:

- a Központi Statisztikai Hivatalt (a továbbiakban: KSH);
- az Országos Atomenergia Hivatalt (a továbbiakban: OAH);
- a Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatalát (a továbbiakban: SZTNH);
- a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatalt (NKFIH).

A Ksztv. 70. §-a értelmében a kormányhivatal törvény által létrehozott, a Kormány irányítása alatt működő központi államigazgatási szerv, amelynek felügyeletét a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott rendeletében kijelölt miniszter látja el. A kormányhivatal törvényben meghatározott feladatkörében nem utasítható. Tekintettel arra, hogy a kormányhivatal betagozódik a kormányzati hierarchiába, beszámolási kötelezettséggel is a Kormánynak tartozik, de a Ksztv. előírása szerint tájékoztatja az Országgyűlés feladatkörében érintett bizottságát is. A tájékoztatást a kormányhivatal honlapján közzé kell tenni.

A kormányhivatal vezetőjét – ha törvény eltérően nem rendelkezik – a kormányhivatal felügyelő miniszter javaslatára a miniszterelnök nevezi ki és menti fel.¹

¹ Lásd a Ksztv. 71. § (4) bekezdését.

Végezetül témánk szempontjából az *önálló szabályozó szervek* emelendők ki. Ezek a Ksztv. 1. § (6) bekezdése alapján:

- a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NMHH);
- a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a továbbiakban: MEKH).

Az önálló szabályozó szervekről az Alaptörvény 23. cikke akként rendelkezik, hogy azokat az Országgyűlés sarkalatos törvényben a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására hozhatja létre. Az önálló szabályozó szerv vezetőjét a miniszterelnök vagy – a miniszterelnök javaslatára – a köztársasági elnök nevezi ki sarkalatos törvényben meghatározott időtartamra. Az önálló szabályozó szerv vezetője kinevezi helyettesét vagy helyetteseit. Tekintve, hogy az önálló szabályozó szerv nem tagozódik a kormányzati hierarchiába, az Országgyűlésnek tartozik beszámolási kötelezettséggel.

A legfontosabb jellemzője ezeknek a szerveknek mégis inkább az, hogy az önálló szabályozó szerv vezetője törvényben kapott felhatalmazás alapján, sarkalatos törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet adhat ki. Természetesen ennek a rendeletnek is be kell tagozódnia a jogforrási hierarchiába, így az törvénnyel, kormányrendelettel, miniszterelnöki rendelettel, miniszteri rendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes. Az Alaptörvény azt is megengedi, hogy az önálló szabályozó szerv vezetőjét a rendelet kiadásában az általa rendeletben kijelölt helyettese helyettesíthesse.

1. Az autonóm államigazgatási szervek eljárásai

1.1. Az autonóm államigazgatási szervek eljárásainak szabályozástörténeti előzményei

Ahogy arra az általános bevezetőben már utaltunk, az autonóm államigazgatási szervek olyan, államigazgatási feladatot ellátó szervek, amelyek nem tagozódnak be a kormányzati hierarchiába, hiszen velük szemben alapvető elvárás a függetlenség, politikai semlegesség, a politikai befolyástól való mentesség. Az alábbiakban megvizsgáljuk az említett szervek létrejöttének és szabályozásának legfontosabb jellegzetességeit.

A KH kezdetektől fogva a *közbeszerzési szakigazgatási ágazat* központi intézménye volt. A rendszerváltást követően viszonylag hamar sor került az első közbeszerzési törvényünk elfogadására, lényegében már az Európai Unióhoz való csatlakozásunkra való felkészülés szellemében. A közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvény elfogadását megelőzte a közbeszerzésekről szóló törvény koncepciójáról, valamint az azzal összefüggő feladatokról szóló 1100/1994. (XI. 2.) Korm. határozat, amely szervezeti értelemben két alternatívát tudott elképzelni a hazai közbeszerzési szervezetrendszer kialakítását tekintve: vagy a közbeszerzéssel összefüggő vitás ügyekben első fokon, vagy önálló szervezetet, amely a törvény alapján létrehozott, a Kormánynak nem alárendelt, független jogi személy, vagy másik alternatívaként a szakterület bekerült volna a Gazdasági Versenyhivatal feladatai közé. Az 1996 szeptemberében hatályba lépett törvény végül a Közbeszerzések Tanácsa felállítása mellett döntött. A Közbeszerzések Tanácsa (a továbbiakban e pontban: Tanács) autonóm jogállású közigazgatási szervként nem tagozódott az államigazgatási hierarchiába, ezért évente beszámolót készít(ett) az Országgyűlésnek

a közbeszerzések tisztaságával és átláthatóságával kapcsolatos tapasztalatairól, valamint tevékenységéről.

A törvény akkori 11. § (1) bekezdése akként rendelkezett, hogy a közbeszerzési törvényben meghatározott célok érvényesülésének biztosítása érdekében létrejön a Közbeszerzések Tanácsa, amely csak az Országgyűlésnek van alárendelve. Ezt a függetlenséget az is kifejezte, hogy a Tanács önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv lett, költségvetését az éves központi költségvetésben elkülönítetten kellett előirányozni. A Tanács akkor 21 tagból állt, az egyes közérdekű célokat, az ajánlatkérőket és az ajánlattevőket azonos számú tag képviselte. A közbeszerzések területére azóta is jellemző szervezeti megoldásként létrejött a közbeszerzési jogorvoslati fórum, a *Közbeszerzési Döntőbizottság*, amely a Tanács mellett működött,² és amelynek a működését a Tanács költségvetéséből kellett biztosítani, eljárására a közbeszerzési törvény eltérő rendelkezésének hiányában az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény rendelkezéseit kellett alkalmazni.

Ez a szervezeti megoldás a mai napig fennmaradt,³ azzal, hogy közben létrejöttek egyéb, közbeszerzési szakfeladatot ellátó szervek is, azonban a közigazgatási eljárásjogi értelemben vett közbeszerzési jogorvoslati hatóság a Közbeszerzési Döntőbizottság maradt.

Időközben az elnevezések is változtak, így létrejött a Közbeszerzési Hatóság 2011-ben, de megmaradt a Hatóság Tanácsa és természetesen a Döntőbizottság is.⁴ Ezen a sajátos szervezeti megoldáson aztán nem változtatott a 2015-ben hatályba lépett és ma is hatályos törvényünk, a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) sem.

A Tanács kezdetben egy 12 pontban meghatározott feladatkört látott el, ezek között voltak egyebek mellett a saját, illetve a Döntőbizottság szervezetének kialakításával, tájékoztatással kapcsolatos – például a Közbeszerzési Értesítő kiadása –, illetve különböző nyilvántartás-vezetési feladatok is. Ez a feladatkör aztán folyamatosan bővült a közbeszerzési törvények egymás után megjelenő generációjában, és mára a KH hatósági feladatok, illetve hatóságinak nem minősülő, azonban meghatározó joghatással járó eljárásokat is lefolytat.

Az *EBH-ra* vonatkozó szabályokat az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény nevesíti. A törvény egészen 2011 végéig nem rendelt semmilyen sajátos jogállást az esélyegyenlőségi hatósághoz, hiszen mindössze annyit mondott, hogy az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését közigazgatási szerv ellenőrzi, amely az említett törvényben meghatározott feladatkörében nem volt utasítható, ugyanakkor a hatóság költségvetése a felügyeletét ellátó miniszter költségvetési fejezetén belül helyezkedett el, noha önálló cím alatt. 2012-ben aztán az eljárási szabályok törvényi szintre emelése mellett létrejött az EBH, amelynek alapvető feladata az egyenlő bánásmód követelménye érvényesülésének ellenőrzése lett. A törvény kimondta, hogy az új autonóm államigazgatási szerv független, csak a törvénynek van alárendelve és feladatkörében nem utasítható, a feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el, számára feladatot pedig csak törvény állapíthat meg. A hatóság költségvetése anynyiban változott, hogy immáron fejezeti jogosítványokkal felruházott központi költségvetési szerv lett, amelynek költségvetése az egyenlő bánásmód biztosításáért és társadalmi

² Lásd a hivatkozott törvény 19. § (1) bekezdését.

³ A hatályos Kbt. értelmében a Hatóság keretében a Tanács és a Közbeszerzési Döntőbizottság működik.

⁴ Lásd ehhez a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvényt.

felzárkózásért felelős miniszter költségvetési fejezetén belül helyezkedett el önálló cím alatt. 2013-ban aztán a költségvetési függetlenség is megvalósult, hiszen az EBH-költségvetés átkerült az Országgyűlés fejezetébe.⁵

A GVH-val már foglalkoztunk az Ákr. hatálya alól kivett eljárások keretében, ezért itt csak röviden szólunk a *versenyjogi autonóm jogállású szerv* eljárásjogi jellemzőiről. A GVH alapításáról a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1990. évi LXXXVI. törvény rendelkezett 1991. január 1-jei hatállyal.

A tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény értelmében⁶ a GVH ellátja az említett törvényben és a külön törvényben meghatározott versenyfelügyeleti és egyéb feladatokat, továbbá mindazokat a feladatokat is, amelyeket az Európai Unió joga a tagállami versenyhatóság hatáskörébe utal.

Ezeket a feladatokat a GVH alapvetően közigazgatási hatósági jogkörben eljárva látja el, azonban számos egyéb feladat ellátásával támogatja versenyjogi szabályok érvényre juttatását.

Az autonóm jogállásból fakadóan a GVH a feladatai ellátása során csak a törvénynek van alárendelve, feladatkörében nem utasítható, feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el, és számára feladatot kizárólag törvény írhat elő. A korábbi szervekhez hasonlóan a GVH is önálló, gazdasági szervezettel rendelkező központi költségvetési szerv, amely a központi költségvetés szerkezeti rendjében önálló fejezetet alkot.

A GVH a verseny társadalmi elfogadottsága, a vállalkozások jogkövető magatartásának előmozdítása, a versenybarát, illetve a tudatos fogyasztói döntéshozatalt biztosító szabályozási környezet megalkotásának elősegítése, valamint a fogyasztói tudatosság növelése érdekében különböző ágazati (például fogyasztóvédelmi, oktatási) szempontok figyelembevételével hozzájárul a versenykultúra és a tudatos fogyasztói döntéshozatal kultúrájának fejlesztéséhez, a verseny, valamint a fogyasztói döntéshozatal közgazdasági és jogi kérdéseivel foglalkozó szakmai közelet fejlődéséhez.

Az Alkotmánybíróság a 15/1991. (IV. 13.) AB határozatban először emelte ki az információs önrendelkezési jog jelentőségét, majd az információs jogok leképeződésének egyik kiemelkedő állomása volt a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény, amely „az információs szabadságjogok törvénye, vagyis a személyes adatok védelmén túl az információs szabadság garanciáit is tartalmazza és a két szabadságjog felügyeletével az adatvédelmi biztost bízta meg, aki speciális ombudsmanként 1995-től meg is kezdi működését”.⁷

A NAIH az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény alapján autonóm államigazgatási szerv,⁸ amelynek feladata a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése, továbbá a személyes adatok Európai Unión belüli szabad áramlásának elősegítése.

⁵ Lásd ehhez az Egyenlő Bánásmód Hatóság Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 63/2011. (X. 7.) KIM utasítást.

⁶ Lásd a hivatkozott törvény 33. §-át.

⁷ Lásd a NAIH 2017. évre vonatkozó beszámolóját. Elérhetőség www.naih.hu/naih-eves-beszamoloi.html (A letöltés dátuma: 2018. 12. 05.) 12.

⁸ Lásd a hivatkozott törvény 38. §-át.

A 2012. január 1-jei hatállyal létrejött NAIH független, csak a törvénynek van alárendelve, feladatkörében nem utasítható, a feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el. A NAIH számára – az eddig említett szervezetekhez hasonlóan – feladatot csak törvény állapíthat meg, és költségvetése is a korábbiakban említettekhez hasonlóan alakul, hiszen a NAIH is fejezeti jogosítványokkal felruházott központi költségvetési szerv, amelynek költségvetése az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez.

Az adatvédelem tekintetében történelmi jelentőségű pillanat volt 2018 májusa, hiszen „véget ér az elsődleges nemzeti szabályozás uralma, és egy egységes, közvetlenül ható uniós jogi rendelkezés veszi át a legfőbb (bár tegyük hozzá, nem kizárólagos) szabályozó szerepét”.⁹

Az *NVI* a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény alapján szintén autonóm jogállású szerv, eljárásairól az Ákr. hatálya alól kivett eljárások kapcsán már szintén szóltunk. Az említett autonóm államigazgatási szervekhez hasonlóan az *NVI* is független, csak a törvénynek van alárendelve, feladatkörében nem utasítható, a feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el, számára feladatot csak törvény vagy törvény felhatalmazása alapján megalkotott jogszabály írhat elő. Emellett a költségvetési jellegű függetlensége is biztosított, hiszen az *NVI* is fejezeti jogosítványokkal felruházott központi költségvetési szerv, amelynek költségvetése az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez.¹⁰

1.2. Az autonóm államigazgatási szervek eljárásainak közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

Általánosságban azt érdemes kiemelnünk, hogy az autonóm államigazgatási szervek a sajátos jogállásukból következően jellemzően sajátos szervezetrendszerrel is rendelkeznek, és sajátos eljárási szabályokat alakítottak ki az elmúlt évtizedekben. Az bizonyos, hogy valamennyi általunk vizsgált, idesorolt szerv jelentősége kiemelkedő az adott ágazati vagy szakpolitikai területen, és bár létrehozásuk óta történtek jogszabály-módosítások, koncepcionális paradigmaváltásoknak nem voltak kitéve. Ennek következtében ezeken a területeken jól kimunkált eljárási szabályok érvényesülnek, kiforrott jogalkalmazási metodikával együtt.

Ad a) A Közbeszerzési Hatóság (nem hatósági) közigazgatási eljárásai

Ahogy arra már utaltunk, a közbeszerzési szervezetrendszer zászlóshajója a KH, amelynek rendeltetése a közbeszerzési törvényben meghatározott célok érvényesülésének biztosítása. A Kbt. preambuluma értelmében a törvény elfogadására a közpénzek hatékony felhasználásának átláthatósága és nyilvános ellenőrizhetőségének biztosítása, továbbá a közbeszerzések során a tisztességes verseny feltételeinek megteremtése érdekében, a helyi kis- és közepes vállalkozások közbeszerzési eljárásokba való bekapcsolódásának,

⁹ Lásd a NAIH 2017. évre vonatkozó beszámolóját. Elérhető: www.naih.hu/naih-eves-beszamoloi.html (A letöltés dátuma: 2018. 12. 05.) 14.

¹⁰ Lásd a hivatkozott törvény 53–54. §-át.

valamint a környezetvédelem és az állam szociális célkitűzéseinek elősegítése céljából került sor – összhangban a közbeszerzések terén Magyarország által kötött nemzetközi szerződésekkel és az Európai Unió irányelveivel. A Kbt. szerint a KH feladata, hogy a közérdeket, az ajánlatkérők és az ajánlattevők érdekeit figyelembe véve, hatékonyan közreműködjön a közbeszerzési politika alakításában, a jogszerű közbeszerzési magatartások kialakításában és elterjesztésében, elősegítve a közpénzek nyilvános és átlátható módon történő elköltését.¹¹ A KH feladatai jelentős mértékben felduzzadtak az elmúlt évtizedekben, és már egész terjedelmes – az a)–v) pontokban felsorolt – feladatköre van,¹² amelyet most nem tudunk részletesen elemezni, így elsősorban azokkal az eljárásokkal foglalkozunk, amelyek a közbeszerzési jogalkalmazók vonatkozásában *jogalakító természetűek* lehetnek.¹³

A KH egyik legfontosabb feladata a *jogalkalmazók támogatása* és a közbeszerzési folyamatok megismertetése. Ennek keretében számtalan tájékoztató jellegű dokumentumot tesz közzé a honlapján és ingyenesen elérhető applikációjában. Eljárásait tekintve vannak olyanok, amelyek ugyan nem hatósági jellegűek, azonban kiemelt jelentőségük van a közbeszerzések szereplői számára. A Kbt. a *tájékoztatás körében* előírja például a KH számára gazdasági szereplők közbeszerzési eljárás alapján vállalt szerződéses kötelezettségének jogerős bírósági határozatban megállapított vagy a gazdasági szereplő által elismert megszegése esetén a szerződésszegés tényének, leírásának lényeges jellemzői közzétételét is a honlapon, három évig. Ennek azért van jelentősége, mert ilyenkor az ajánlattevő a közbeszerzési eljárásokban való részvételt kizáró ok hatálya alá kerülhet.¹⁴

Szintén egy sajátos tevékenységnek tekinthető a *hirdetmények ellenőrzése* is. „A hirdetményellenőrzés a közbeszerzési eljárás folyamatába épített első ellenőrzési pont szerepét tölti be. Az ellenőrzés célja, hogy a hirdetmények az Európai Unió közbeszerzési irányelvei, a Kbt. és az adott közbeszerzésre vonatkozó egyéb magyar jogszabályok előírásainak megfelelő (továbbá az adott hirdetményen belül koherens) tartalommal, az előírt határidők betartása mellett kerüljenek megjelenésre” – áll a Közbeszerzési Hatóság honlapján. A hirdetmények ellenőrzése a Kbt., illetve a közbeszerzési és tervpályázati hirdetmények feladásának, ellenőrzésének és közzétételének szabályairól, a hirdetmények mintáiról és egyes tartalmi elemeiről, valamint az éves statisztikai összegezésről szóló 44/2015. (XI. 2.) MvM rendelet szerint folyik. A KH ilyen sajátos, hatósági ellenőrzésnek nem minősülő ellenőrzést akkor folytat, amennyiben az ellenőrzés kötelező vagy az ajánlatkérő azt kéri. Ha az ajánlatkérő azt kéri, a KH ellenőrzi az ajánlatkérő által összeállított, a közbeszerzési eljárás megindításához szükséges egyéb közbeszerzési dokumentumokat (a továbbiakban: közbeszerzési dokumentumok) is. Az eljárásért kétféle díjat kell fizetni: ellenőrzési díjat – amely igazgatási szolgáltatási díjnak minősül –, valamint rendszerhasználati díjat a KH honlapján történő közzétételéért. Az ellenőrzés során lehetőség van hiánypótlás előírására is. A hiánypótlásra nyitva álló határidő eredménytelen eltelte esetén a hirdetmény ellenőrzéséért felelős szervezeti egység a kérelmet visszavontnak tekinti. Ennek az aktusnak azért is van jelentősége, mert ilyenkor például nem tud megkezdődni a közbeszerzési eljárás,

¹¹ Lásd a Kbt. 187. § (1) bekezdését.

¹² Lásd a Kbt. 187. § (2) bekezdését.

¹³ Lásd a további eljárások tekintetében a KH honlapját (www.kozbeszerzes.hu).

¹⁴ Lásd a Kbt. 63. § (1) bekezdés c) pontját.

mivel a Kbt. szerint a közbeszerzés megkezdése a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást megindító vagy meghirdető hirdetmény feladásának időpontja.¹⁵

Végezetül ki kell emelnünk azt is, hogy a KH számos *nyilván tartási és ahhoz kapcsolódó közzétételi feladatot* is ellát, így többek között közzéteszi az ajánlatkérők nyilván tartását, hiszen a Kbt. alapján az ajánlatkérők kötelesek a Kbt. hatálya alá tartozásukról, valamint adataikban bekövetkezett változásról a KH-t értesíteni. E kötelezettség elmulasztása esetén – vagy ha az érintett szervezet Kbt. hatálya alá tartozása kétséges – a KH elnöke a Közbeszerzési Döntőbizottság eljárását kezdeményezi. Hasonlóképpen közzéteszi – a Miniszterelnökség által lefolytatott hatósági eljárás eredményeként – a *felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadók* adatait.¹⁶

Ebbe a csoportba sorolhatjuk továbbá az *eltiltott ajánlattevők listájának* közzétételét is. A Kbt. szerint¹⁷ az eljárásban nem lehet ajánlattevő, részvételre jelentkező, alvállalkozó, és nem vehet részt az alkalmasság igazolásában olyan gazdasági szereplő, akit a közbeszerzési eljárásokban való részvételtől jogerősen eltiltottak, az eltiltás ideje alatt. Amennyiben ugyanis a Közbeszerzési Döntőbizottság a határozatában jogsértés megtörténtét állapítja meg, eltilthatja az ajánlattevőt, alvállalkozót vagy a közbeszerzési eljárásban részt vett más szervezetet vagy személyt a közbeszerzési eljárásban való részvételtől.

Összességében azt lehet megállapítani, hogy a KH jelentős, a jogalkalmazókat segítő tevékenységet lát el, különös tekintettel a közzétételi, tájékoztatási kötelezettségekre. A Döntőbizottság hatósági eljárás keretében jár el, illetve a hatóság is ellát bizonyos hatósági tevékenységeket. Emellett van jónéhány olyan eljárása, amely a közbeszerzési piac alakulására hatást gyakorolhat. Ezeknek az eljárásoknak a hatékonysága önmagában nehezen vizsgálható, ugyanis a közbeszerzési intézményrendszer folyamatosan bővül. A közbeszerzési szakpolitikai feladatok ellátásában, illetve a közbeszerzési szakpolitika formálásában nagyon sok egyéb szerv is közreműködik (például a Döntőbizottság eljárását hivatalból kezdeményezők vagy az érdekképviseltek, az uniós ellenőrző szervek). Az bizonyos, hogy a hazai közbeszerzési jogalkotó és a közbeszerzési intézményrendszer valamennyi intézménye folyamatosan dolgozik a Kbt.-ben és a kapcsolódó jogszabályokban megfogalmazott célok érvényre juttatása és a közbeszerzési eljárások tekintetében érintettek folyamatos tájékoztatása érdekében.

Ad b) Az Egyenlő Bánásmód Hatóság (nem hatósági) közigazgatási eljárásai

Az EBH legfontosabb feladata az egyenlő bánásmód követelménye érvényesülésének ellenőrzése. Ezt a feladatot a Hatóság elsődlegesen *közigazgatási hatósági eljárás keretében* látja el. Ennek támogatására az EBH számos „tudásmegosztó, tájékoztató, a joghoz jutást elősegítő szakmai és kapcsolódó nemzetközi tevékenységet” is ellát – áll az EBH honlapján.¹⁸

¹⁵ Lásd a Kbt. 3. § 23. pontját.

¹⁶ Lásd ehhez a felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadói tevékenységről szóló 14/2016. (V. 25.) MvM rendeletet.

¹⁷ Lásd a Kbt. 62. §-a (1) bekezdésének g) pontját.

¹⁸ Lásd: www.egyenlobanasmod.hu/index.php/hu/eves-tajekoztato/tajekoztato-az-egyenlo-banasmod-hatosag-2017-evi-tevekenysegerol (A letöltés dátuma: 2018. 12. 02.)

Az EBH a hatósági eljárások előkészítéséhez kapcsolódóan 2009-ben létrehozta a megyei egyenlőbánságmód-referensi hálózatot. A megyei referensek „személyes tanácsadással, az egyenlő bánságmód követelményének sérüléséhez kapcsolódó kérelmek előkészítésének és benyújtásának támogatásával, szakmai és médiapartnerségekkel helyben biztosítják az ügyfelek tájékoztatását és segítik elő diszkriminációs ügyekben a jogorvoslati lehetőségek igénybevételét”.¹⁹

Ad c) A Gazdasági Versenyhivatal (nem hatósági) közigazgatási eljárásai

A Gazdasági Versenyhivatal szervezeti és működési szabályzatáról szóló 13/2014. (X. 22.) GVH utasítás (a továbbiakban e pont vonatkozásában: SZMSZ) alapján a GVH számos olyan feladatot is ellát, amely a fentiekben nevesített alapvető célkitűzések megvalósítását szolgálják. Ezek közül az alábbiakat emelnénk ki.²⁰

Az SZMSZ 38. §-a alapján a GVH a véleményezési feladatainak, valamint a tisztességes verseny szabadságát, illetve a tudatos fogyasztói döntéshozatalt biztosító szabályozási környezet megalkotásának elősegítése érdekében a piaci folyamatok követése vagy az eljárásai során észlelt, a gazdasági versenyre, illetve fogyasztók érdekeire hátrányos szabályozási megoldások azonosítása és az ezek kiigazítása érdekében való aktív fellépés, összefoglaló néven *versenypártolás* hatékony és eredményes ellátása céljából az elnök meghatározza azokat a prioritást élvező szabályozási területeket, szabályozási problémákat, szempontokat, amelyeket a szabályozási javaslatok, tervezett intézkedések véleményezése, illetve az aktív versenypártoló fellépés mérlegelése során elsődlegesen figyelembe kell venni. Ezeket az SZMSZ *versenypártolási prioritásoknak* nevezi. A versenypártolási tevékenységre vonatkozóan éves *versenypártolási terv* készül – a versenypártolási prioritásokra is figyelemmel.

Szintén kiemelt gazdaságpolitikai jelentősége van a *versenykultúra-fejlesztésnek* is. Ennek megvalósítása éves versenykultúra-fejlesztési munkaterv alapján történik.²¹

Eljárásjogi értelemben ez azért is fontos, mert a munkaterv egyebek mellett tartalmazza az adott évben tervezett támogatások tervét, és abban támogatásonként rögzíteni kell a tervezett támogatás tárgyát, a támogatásra rendelkezésre álló, illetve szükséges keretösszeget, a pályázatok elbírálásának *javasolt szempontrendszerét és módszerét*. A munkaterv jóváhagyásáról mindig az elnök dönt.

Végezetül kiemelnénk két olyan eljárást, amely szintén nem hatósági természetű, azonban a versenyjogi szakigazgatási terület hatékony működését messzemenőleg meghatározza. Az egyik az úgynevezett *piacelemzések és ágazati vizsgálatok* lebonyolítása, az éves piacfeltérési munkaterv alapján, a másik pedig *a nem hatósági ügyekben megvalósuló információ iránti megkeresések lebonyolítása*,²² amely elsődlegesen a különböző nemzetközi

¹⁹ Elérhető: www.egyenlobanasmod.hu/index.php/hu/eves-tajekoztato/tajekoztato-az-egyenlo-banasmod-hatosag-2017-evi-tevekenysegerol (A letöltés dátuma: 2018. 12. 02.) Lásd a további eljárások tekintetében az EBH honlapját (www.ebh.hu).

²⁰ Lásd a további eljárások tekintetében a GVH honlapját (www.gvh.hu).

²¹ Lásd az SZMSZ 44. §-át.

²² Lásd az SZMSZ 46. §-át.

és tagállami versenyhatóságokkal kötött együttműködési megállapodások keretében érkező információ iránti megkeresések teljesítését jelenti.

Ad d) A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (nem hatósági) közigazgatási eljárásai

Az egyéb autonóm jogállású szervekhez hasonlóan a NAIH is elsődlegesen hatósági eljárásokat folytat le, azonban a már említett, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló törvény további eljárási módozatokat is nevesít. Ezek közül kiemeljük a legjelentősebbeket.²³

Elsőként egy olyan eljárástípusra térnénk ki, amelyre abban az esetben kerülhet sor, ha a hivatkozott törvény szerint a hatósági eljárás lefolytatása nem kötelező. Ilyen esetben a NAIH hivatalból úgynevezett *vizsgálati eljárást* folytat le.²⁴ A vizsgálati eljárás megindítását bejelentéssel bárki térítésmentesen kezdeményezheti, a törvényben meghatározott objektív határidőn belül, arra hivatkozva, hogy személyes adatok kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be – vagy annak közvetlen veszélye fennáll. A bejelentő kilétét a NAIH csak abban az esetben fedheti fel, ha ennek hiányában a vizsgálat nem lenne lefolytatható. Ha a bejelentő kéri, kilétét a NAIH akkor sem fedheti fel, ha ennek hiányában a vizsgálat nem folytatható le.

A NAIH a bejelentést köteles – az érdemi vizsgálat nélküli elutasítás eseteitől eltekintve – megvizsgálni,²⁵ illetve a vizsgálatához szükséges bizonyítási eljárási cselekményeket elvégezni. Ennek érdekében különböző eljárási cselekményeket eszközölhet, így például a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható összes adatot megismerheti, beléphet az adatkezelés helyszínéül szolgáló helyiségbe, hozzáférhet az adatkezelési műveletek végzéséhez használt eszközökhöz, írásbeli és szóbeli felvilágosítást kérhet, a vizsgált ügygel összefüggésbe hozható adatról, iratról másolatot kérhet, vagy felkérheti az adatkezelő hatóság felügyeleti szervének vezetőjét vizsgálat lefolytatására.²⁶ A vizsgálati eljárás eredményeként a NAIH alapvetően kétféle döntést hozhat: vagy megállapítja, hogy az általános adatvédelmi rendeletben és a hivatkozott törvényben meghatározott jogok gyakorlásával kapcsolatban jogsérelem következett be – vagy annak közvetlen veszélye áll fenn –, és megteszi a hivatkozott törvényben meghatározott intézkedéseket, vagy megállapítja, hogy nem következett be jogsérelem, illetve annak közvetlen veszélye sem áll fenn, és a vizsgálatot lezárja.²⁷ Nagyon fontos garanciális szabálya ugyanakkor a törvénynek, hogy amennyiben a bejelentést a NAIH alaptalannak találja, a bejelentőt tájékoztatnia kell az őt megillető bírósági jogorvoslathoz való jog gyakorlásának lehetőségéről is.

Amennyiben a NAIH a személyes adatok kezelésével, illetve a közérdekű adatok vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez fűződő jogok gyakorlásával kapcsolatos jogsérelem vagy annak közvetlen veszélye fennállását állapítja meg, az adatkezelőt

²³ Lásd a további eljárások tekintetében a NAIH honlapját (www.naih.hu).

²⁴ Lásd a hivatkozott törvény 51/A. §-át.

²⁵ Lásd a hivatkozott törvény 53. §-át.

²⁶ Lásd a hivatkozott törvény 54. §-át.

²⁷ Lásd a hivatkozott törvény 55. §-át.

a jogsérelem orvoslására, illetve annak közvetlen veszélye megszüntetésére szólítja fel.²⁸ Ilyenkor az adatkezelőnek meg kell tennie a felszólításban megjelölt szükséges intézkedéseket, és azokról – valamint egyet nem értése esetén az álláspontjáról – köteles tájékoztatni a NAIH-ot.

A törvény azt is lehetővé teszi, hogy a felügyeleti szervvel rendelkező adatkezelő hatóság esetében a NAIH felszólítás hiányában is közvetlenül ajánlást tegyen, ha a jogsérelem orvoslása, illetve a jogsérelem közvetlen veszélyének megszüntetése álláspontja szerint ilyen módon hatékonyabban megtörténhet.²⁹

Amennyiben a NAIH a vizsgálata alapján azt állapítja meg, hogy a jogsérelem, illetve annak közvetlen veszélye valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz fölösleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adatkezeléssel összefüggő kérdések jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a jogsérelem, illetve annak közvetlen veszélye jövőbeni elkerülésének érdekében ajánlást tehet a jogszabályalkotásra, illetve a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnek, illetve a jogszabály előkészítőjének. Az ajánlásban a NAIH javasolhatja a jogszabály, illetve a közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy megalkotását.³⁰

A NAIH a bejelentés alapján lefolytatott vizsgálatról jelentést készíthet, ha az ügyben a hatóság által hatósági eljárás vagy bírósági eljárás megindítására nem került sor. A nyilvános jelentés ilyenkor tartalmazza a vizsgálat során feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.³¹ A jelentés nem minősül közigazgatási döntésnek, ezért az bíróság vagy más hatóság előtt nem támadható meg.

2017-ben a NAIH tényleges vizsgálati eljárás alá összesen 1033 ügyet vont, amelyek közül 585 (56%) adatvédelmi, 448 (44%) pedig információszabadság tárgyú volt. A NAIH az 1033 vizsgálat alá vont ügyben 2018 januárjáig összesen 564 vizsgálatban állapított meg részben vagy egészben valamilyen jogellenes adatkezelési gyakorlatot. A megállapított jogsértések száma 82-vel növekedett 2016-hoz képest. A jogsérelmet megállapító ügyek közül 279 a személyes adatok kezeléséhez és 285 a közadatok nyilvánosságához volt köthető. A megállapított jogsértések száma az adatvédelmi ügyek esetében nőtt (30 eset) és az információszabadságot érintően is növekedett (52 eset).³²

A NAIH 2017. évi beszámolója alapján a joggyakorlat számára kiemelt jelentőségűek az érdemi jogi állásfoglalást, tájékoztatást tartalmazó *konzultációs ügyek* is, amelyek száma évről évre növekszik. 2017-ben 1370 konzultációs ügyre került sor.

Szintén a nem hatósági ügyek csoportjába tartoznak a különböző *együttműködési eljárások*. Ennek keretében a NAIH együttműködik különböző társhatóságokkal, így harmadik országok hatóságaival és nemzetközi szervezetekkel, főként nemzetközi jogsegély vagy kölcsönös segítségnyújtás keretében, ha a harmadik ország vagy nemzetközi szervezet

²⁸ Lásd a hivatkozott törvény 56. § (1) bekezdését.

²⁹ Lásd a hivatkozott törvény 56. § (2)–(3) bekezdését.

³⁰ Lásd a hivatkozott törvény 57. §-át.

³¹ Lásd a hivatkozott törvény 59. §-át.

³² Lásd a NAIH 2017. évre vonatkozó beszámolóját. www.naih.hu/naih-eves-beszamoloi.html (A letöltés dátuma: 2018. 12. 05.) 9.

és Magyarország közötti közigazgatási jogsegélyegyezmény, más nemzetközi szerződés, jogszabály vagy az Európai Unió jogi aktusa ezt lehetővé teszi.³³

Végezetül a NAIH *tanúsítási tevékenységet* is ellát az általános adatvédelmi rendelet 42. cikkében meghatározottak szerint. A tanúsítást a NAIH az adatkezelő, illetve az adatfeldolgozó kezdeményezésére az adatkezelővel, illetve az adatfeldolgozóval kötött megállapodás alapján folytatja le. A tanúsítás lényege, hogy ennek segítségével az adatkezelő igazolhatja az érintettek és a felügyeleti hatóságok felé az adatvédelmi szabályoknak való megfelelést.

A tanúsítás lefolytatására vonatkozó megállapodás megkötésének feltételeit, a tanúsításért nyújtandó ellenszolgáltatást az elvégzendő tevékenység mértékével arányosan a hivatkozott törvény értelmében a NAIH állapítja meg. Amennyiben a NAIH a tanúsításról tanúsítványt vagy európai adatvédelmi bélyegzőt állít ki, közzéteszi az annak használatára jogosult adatkezelő, adatfeldolgozó megnevezését, valamint azokat az adatkezelési műveleteket, amelyekre a tanúsítvány vagy az európai adatvédelmi bélyegző kiterjed.³⁴

Ad e) A Nemzeti Választási Iroda (nem hatósági) közigazgatási eljárásai

A választási eljárásról szóló törvény szerint a választási irodák³⁵ ellátják:

- a választás előkészítésével, lebonyolításával kapcsolatos szervezési feladatokat;
- gondoskodnak a választópolgárok, jelöltek és jelölőszervezetek tájékoztatásáról, választási információs szolgálatot működtetnek;
- ellátják a választási bizottságok titkársági feladatait, döntésre előkészítik a választási bizottságok hatáskörébe tartozó ügyeket;
- biztosítják a választási bizottságok működésének és a szavazás lebonyolításának tárgyi és technikai feltételeit;
- megszervezik a választási szervek tagjainak oktatását;
- gondoskodnak a választási iratok kezeléséről, biztonságos őrzéséről, illetve megsemmisítéséről;
- ellátják az igazgatási és informatikai próbákkal kapcsolatos feladatokat;
- az adatvédelem és az informatikai biztonság követelményeinek biztosításával feladatkörükben eljárva működtetik a választás előkészítéséhez és lebonyolításához szükséges választási információs rendszereket;
- a technikai háttér biztosításával segítséget nyújtanak a szavazatok összesítéséhez, a választás eredményének megállapításához;
- ellátják a jogszabályokban meghatározott egyéb feladatokat.

Az NVI e feladatok mellett³⁶ gondoskodik:

- a központi névjegyzék vezetéséről;
- a választás lebonyolításához szükséges közbeszerzési eljárások lefolytatásáról, a termékek, szolgáltatások beszerzéséről;

³³ Lásd a hivatkozott törvény 65. §-át.

³⁴ Lásd a hivatkozott törvény 69. §-át.

³⁵ Lásd a hivatkozott törvény 75. §-át.

³⁶ Lásd a hivatkozott törvény 76. § (1) bekezdését.

- az informatikai rendszer kialakításáról és biztonságos működtetéséről;
- a választás központi logisztikai feladatainak ellátásáról;
- a választás pénzügyi lebonyolítása központi feladatainak ellátásáról;
- a választáshoz kapcsolódó adatok biztonságos tárolásáról;
- a választások hivatalos honlapjának működtetéséről;
- az igazgatási és informatikai próbák megszervezéséről;
- a választás lebonyolításához szükséges központi nyomtatványok előállításáról és szállításáról.

Emellett kutatásokat végez a választások története, a választási rendszerek nemzetközi összehasonlítása és a választási eljárás módszerei és eszközei fejlesztési lehetőségeinek témakörében, együttműködik más államok választási szerveivel, illetve javaslatot tehet a választásokat érintő jogszabályok megalkotására, illetve módosítására, véleményezi a feladatkörét érintő jogszabályok tervezetét.

Szintén kiemelendők az NVI tájékoztatáshoz kapcsolódó közzétételi kötelezettségei is, amelyek elsődlegesen a névjegyzékekkel, a szavazással és a választás eredményével összefüggő közérdekű adatok közzétételét jelentik.³⁷

2. A kormányhivatalok eljárásai

2.1. A kormányhivatalok eljárásainak szabályozástörténeti előzményei

A *KSH-ról* mint közigazgatási intézményről általában kevés szó esik a közigazgatási szakirodalomban. A hivatalos statisztikáról szóló 2016. évi CLV. törvény értelmében³⁸ a KSH kormányhivatalként működő központi költségvetési szerv, amely szakmailag független. A KSH függetlenségét a jogszabályok és a közjogi szervezetszabályozó eszközök nem sértetik, az elnök a törvényben meghatározott feladatkörében nem utasítható. A költségvetési függetlenség biztosítása érdekében a KSH költségvetése a központi költségvetésről szóló törvényben önálló fejezetet képez.

Az *OAH* szintén sajátos közigazgatási szerv, amelynek jogállása tekintetében az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény rendelkezései az irányadók. A törvény 6. § (2) bekezdése szerint a törvényben foglalt kormányzati feladatok végrehajtásáról a Kormány az Országos Atomenergia Hivatal, valamint egyes ágazati miniszterek útján gondoskodik. A törvény aztán végig csak az *atomenergia-felügyeleti szervként* nevesíti az OAH-ot. A jogállását tekintve egy olyan kormányhivatal, amelynek felügyeletét a törvényben nevesített miniszter látja el.

Az *SZTNH-ra* vonatkozó alapvető szabályok a találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvényben találhatók. Az SZTNH a szellemi tulajdon védelméért felelős kormányhivatal, amely működését saját bevételeiből fedezi.

³⁷ A részleteket illetően lásd az NVI honlapját (www.valasztas.hu).

³⁸ Lásd a hivatkozott törvény 7. § (1) bekezdését.

Az NKFIH egy viszonylag új kormányhivatal, hiszen az azt intézményesítő törvény – a tudományos kutatásról, fejlesztésről és innovációról szóló 2014. évi LXXVI. törvény – is csak néhány éves múltra tekint vissza. Az NKFIH költségvetése a központi költségvetésről szóló törvényben önálló költségvetési fejezetet képez.

2.2. A kormányhivatalok eljárásainak közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

Ad a) A Központi Statisztikai Hivatal (nem hatósági) közigazgatási eljárásai

A hivatalos statisztikáról szóló törvény szerint³⁹ a KSH ellát minden olyan feladatot, amelyet törvény vagy törvény felhatalmazása alapján más jogszabály a hatáskörébe utal. Ennek keretében elsődlegesen különböző statisztikai adatgyűjtési és adatelemzési feladatokat lát el – így például a gazdaság, a társadalom és a környezet állapotának és folyamatainak hivatalos statisztikai adatokkal történő bemutatása érdekében –, ehhez kapcsolódó különböző statisztikai módszertanokat dolgoz ki – így például az Alaptörvény 36. és 37. cikkében foglalt, a bruttó hazai termék számítási módjára vonatkozóan.⁴⁰

A hivatkozott törvény arról is rendelkezik, hogy a hivatalos statisztikai tevékenység célja, hogy statisztikai információk nyilvánosságra hozatalával valósághű, tárgyilagos képet adjon a társadalom, a gazdaság, a környezet állapotáról és annak változásairól az állami szervek, az önkormányzatok, a gazdasági szervezetek – beleértve a pénzügyi piacokat –, a civil szervezetek, a tudományos tevékenységet végzők, a közvélemény, a média szereplői, valamint a nemzetközi szervezetek, különösen az Európai Unió intézményei számára.⁴¹ A törvény értelmében az úgynevezett *Hivatalos Statisztikai Szolgálat* tagjainak a hivatalos statisztikai tevékenységet az Európai Statisztikai Rendszer működésével összhangban kell ellátni, amelynek során a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagjainak mindenkor meg kell felelniük az Európai Statisztika Gyakorlati Kódexében és a hivatalos statisztikáról szóló törvény szerinti elveknek.⁴²

A hivatalos statisztikai tevékenység ellátása a Hivatalos Statisztikai Szolgálat feladata, amelynek az a szervezet lehet csak a tagja, amely közfeladatának részeként hoz nyilvánosságra hivatalos statisztikai adatokat, és amelynek szervezete és működése megfelel a Nemzeti Statisztika Gyakorlati Kódexében és az Európai Statisztikai Rendeletben foglaltaknak.⁴³ A KSH a Hivatalos Statisztikai Szolgálat tagja, és a KSH elnöke látja el Magyarország főstatisztikusi feladatait. Ezzel összefüggésben érdemes kiemelni egy *akkreditációs eljárástípust*, amely során a KSH elnöke a Nemzeti Statisztika Gyakorlati Kódexben és az Európai Statisztikai Rendeletben foglaltaknak való megfelelést állapítja

³⁹ Lásd a hivatkozott törvény 8. §-át.

⁴⁰ A részletszabályokat illetően lásd a hivatkozott törvény szabályait, illetve a KSH honlapját (www.ksh.hu).

⁴¹ Lásd a hivatkozott törvény 3. §-át.

⁴² Lásd ehhez az európai statisztikákról és a titoktartási kötelezettség hatálya alá tartozó statisztikai adatoknak az Európai Községek Statisztikai Hivatala részére történő továbbításáról szóló 1101/2008/EK, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendeletet, a közösségi statisztikákról szóló 322/97/EK tanácsi rendelet és az Európai Községek statisztikai programbizottságának létrehozásáról szóló 89/382/EGK, Euratom tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről szóló 2009. március 11-i 223/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletet.

⁴³ Lásd a hivatkozott törvény 4. §-át.

meg, és azt 5 évente felülvizsgálja, kivéve azt az esetet, amikor a felülvizsgálat alkalmával megállapítják, hogy a szervezet nem felel meg az említett előírásoknak. Ilyenkor ugyanis az adott szervezet vonatkozásában egyéves felülvizsgálati időszak lép életbe, és annak lejártával a szervezeti megfelelőséget ismételten ellenőrzik. Ha a feltételek ilyenkor sem teljesülnek, a KSH elnöke az akkreditációt visszavonja, és megszünteti a szervezet Hivatalos Statisztikai Szolgálatban való tagságát.⁴⁴

Noha nem a hatósági eljárásokon kívüli eljárástípusokba tartozik, mégis röviden utalnánk arra, hogy amennyiben az adatszolgáltató kötelező hivatalos statisztikai adatszolgáltatást nem vagy nem az előírt határidőre teljesíti – vagy a hivatalos statisztikai célú adatátvitelre, adatátadásra vonatkozó kötelezettségét megszegi –, a fővárosi és megyei kormányhivatal közigazgatási bírsággal sújtja.⁴⁵ Hasonló szankcionálási lehetőséget biztosít a törvény akkor is, ha a fővárosi és megyei kormányhivatal megállapítja, hogy a jogi személy vagy személyiségi joga szerint jogképes szervezet a kötelező adatszolgáltatás esetén a valóságnak nem megfelelő adatot szolgáltat vagy az adatszolgáltatással kapcsolatban a valóságnak meg nem felelő felvilágosítást ad.⁴⁶ Ilyen esetekben a Hivatalos Statisztikai Szolgálat a hatósági eljárás során ügyfélnek minősül, és a honlapján nyilvánosságra hozhatja az eljárás során elmarasztalt jogi személy és személyiségi joga szerint jogképes szervezet adatszolgáltató nevét, székhelyét, telephelyét és adószámát és a kiszabott bírság összegét, amennyiben a végleges hatósági határozat hozatalára sor került, feltéve, hogy a határozat felülvizsgálatára irányuló bírósági eljárás jogerősen lezárult, illetve a határozat bírósági felülvizsgálatának megindítására nyitva álló határidő eltelt. A nyilvánosságra hozott adatok egy évig maradhatnak elérhetőek.⁴⁷

Végezetül ki kell emelnünk a KSH *statisztikai számjel megállapításához vagy módosulásához kapcsolódó eljárásait*.

A hivatkozott törvény értelmében a *statisztikai számjel* a jogi személyek, valamint a gazdasági tevékenységet folytató természetes személyek és személyes joga szerint jogképes szervezetek nyilvántartásában használt azonosító.⁴⁸ A statisztikai számjel elemeiről és nomenklatúráiról szóló 21/2012. (IV. 16.) KIM rendelet szerint a statisztikai számjel első eleme (1–8. számjegy) a törzsszám, a gazdasági szervezetek egyedi azonosítója, amely megegyezik az adószám első nyolc számjegyével, a második eleme (9–12. számjegy) a főtevékenység szakágazati kódja, amelyet a gazdasági tevékenységek statisztikai osztályozása NACE Rev.2 rendszerének létrehozásáról és a 3037/90/EGK tanácsi rendelet, valamint egyes meghatározott statisztikai területekre vonatkozó EK-rendeletek módosításáról szóló Európai Parlament és Tanács 1893/2006/EK rendelete szerint kell meghatározni,⁴⁹ illetve harmadik eleme (13–15. számjegy) a gazdasági szervezetek gazdálkodási forma szerinti osztályozása (GFO).⁵⁰

⁴⁴ Lásd a hivatkozott törvény 5. §-át.

⁴⁵ Lásd a hivatkozott törvény 32. §-át.

⁴⁶ Lásd a hivatkozott törvény 33. §-át.

⁴⁷ Lásd a hivatkozott törvény 34. §-át.

⁴⁸ Lásd a hivatkozott törvény 38. §-át.

⁴⁹ A gazdasági tevékenységek statisztikai osztályozása NACE Rev.2 rendszerének magyar megnevezése: gazdasági tevékenységek egységes ágazati osztályozási rendszere, rövidítve TEÁOR'08.

⁵⁰ Lásd a hivatkozott rendelet 2–4. §-át.

A KSH az erre a célra létrehozott elektronikus rendszer útján haladéktalanul közli az egyéni vállalkozói tevékenységgel kapcsolatos ügyekben eljáró hatósággal, a cégbíró-sággal, a civil és egyéb cégnek nem minősülő szervezetek nyilvántartását vezető bírósággal, valamint állami adó- és vámhatósággal az eljárás során meghatározott statisztikai számjelet, illetve – az ok megjelölésével – a statisztikai számjel megállapításának megtagadását.⁵¹

Ad b) Az Országos Atomenergia Hivatal (nem hatósági) közigazgatási eljárásai

A törvény értelmében az atomenergia-felügyeleti szerv alapvető feladata az atomenergia békés célú, biztonságos és védett alkalmazásával – különösen a nukleáris létesítmények és radioaktív hulladék-tárolók nukleáris biztonságával és védettségével – a nukleáris és más radioaktív anyagok, ionizáló sugárzást kibocsátó berendezések biztonságával és védettségével, a nukleáris fegyverek elterjedése elleni tevékenységgel, a nukleáris veszélyhelyzet kezelésével kapcsolatos hatósági feladatok, valamint az ezekre vonatkozó tájékoztatási tevékenység ellátása, illetve összehangolása.⁵²

Az atomenergiáról szóló törvény igen széles körben határozza meg az OAH által ellátandó feladatokat. Ezek egy jelentős része hatósági természetű, azonban találunk jónéhány olyat is, amely valamely hatósági eljárás előkészítéséhez kapcsolódik vagy éppen mellőzi a hatósági jelleget. A teljesség igénye nélkül ez utóbbi csoportból szeretnénk kiemelni néhányat.⁵³

Az atomenergiáról szóló törvény hatálya alá tartozó építményekkel, létesítményekkel kapcsolatos mérnöki, építészeti, illetve építészeti-műszaki tervezési szakértői tevékenységet végezhet, aki az atomenergia-felügyeleti szervnél igazolja e tevékenység gyakorlására való alkalmasságát, és aki az atomenergia-felügyeleti szerv e célból létrehozott nyilvántartásában szerepel. A szakmagyakorlásra alkalmasság megállapítását az engedélyes kérelmezi, és a szakmagyakorlásra alkalmasság abban az esetben állapítható meg, ha képzettsége, szakképzettsége, továbbá nemzetközi tudományos elismertsége alapján alapos okkal feltelezhető, hogy a szakmagyakorlásra alkalmas.⁵⁴

Az OAH emellett különösen figyelemmel kíséri a nemzetközi fejlődés általános irányait, a műszaki fejlesztési eredményeket, illetve a hatáskörébe tartozó jogszabályok érvényesülését, és megállapításaik alapján intézkedéseket kezdeményezhet. Az OAH feladatkörébe tartozik a közvélemény tájékoztatása is az atomenergia alkalmazásának biztonságáról és a nukleáris védettségről, saját tevékenységéről, fontosabb döntéseiről és azok megalapozásáról, az alkalmazott biztonsági, védettségi és biztosítéki követelményekről – a vonatkozó információk honlapján való közzététele útján. Végezetül ellátja a számára jogszabályban meghatározott nukleárisbaleset-elhárítási feladatokat, valamint együttműködik a nemzetközi és tagállami hatóságokkal.⁵⁵

⁵¹ Lásd a hivatkozott törvény 38. § (4) bekezdését.

⁵² Lásd a hivatkozott törvény 17. § (1) bekezdését.

⁵³ A további eljárásokról lásd az OAH honlapját (www.oah.hu).

⁵⁴ Lásd a hivatkozott törvény 18/D. § (1) bekezdését.

⁵⁵ Lásd a hivatkozott törvény 8. § (4) bekezdését.

Ad c) A Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatalának (nem hatósági) közigazgatási eljárásai

A találmányok szabadalmi oltalmáról szóló 1995. évi XXXIII. törvény 115/G–L. §-ában foglaltak alapján az SZTNH feladat- és hatáskörébe tartozik:

- az iparjogvédelmi hatósági vizsgálatok és eljárások lefolytatása;
- a szerzői és a szerzői joghoz kapcsolódó jogokkal összefüggő egyes feladatok ellátása;
- az állami dokumentációs és információs tevékenység a szellemi tulajdon területén;
- a szellemi tulajdon védelmét szabályozó jogszabályok előkészítésében való részvétel;
- a szellemi tulajdon védelmére irányuló kormányzati stratégia kidolgozása és érvényesítése, az ehhez szükséges állami intézkedések kezdeményezése, illetve végrehajtása;
- a szellemi tulajdon területén folyó nemzetközi, illetve európai együttműködés szakmai feladatainak ellátása;
- a kutatás-fejlesztési tevékenység minősítésével kapcsolatos hatósági és szakértői feladatok ellátása;
- a korai fázisú vállalkozásokat támogató vállalkozások által igénybe vehető adóalapkedvezményhez kapcsolódó nyilvántartási feladatok ellátása.

Természetesen az eljárások túlnyomó többsége hatósági természetű. Ezeket a szabadalmi törvény és külön jogszabályok határozzák meg. Az iparjogvédelmi hatósági eljárások körébe elsődlegesen az alábbiak sorolandók:

- szabadalmi, növényfajtaoltalmi, használati mintaoltalmi, topográfiaoltalmi, formatervezési mintaoltalmi, védjegy- és földrajzi árujelzőoltalmi, valamint kiegészítő oltalmi bejelentések vizsgálata, e bejelentések alapján az oltalom megadása és nyilvántartása, valamint a megadott jogokkal összefüggő eljárások lefolytatása;
- nemzetközi szabadalmi, ipari mintaoltalmi, védjegy- és eredetmegjelölési bejelentések vizsgálata és továbbítása, valamint a nemzetközi szerződésen alapuló regionális iparjogvédelmi együttműködésből, egyéb nemzetközi szerződésből, továbbá európai közösségi jogszabályból a nemzeti iparjogvédelmi hatóságra tartozó kutatási, vizsgálati, továbbítási, nyilvántartás-vezetési és egyéb eljárási cselekmények elvégzése.

Ezeket elsődlegesen azért emeljük ki, mert az SZTNH *hatósági eljárásai a korábbi gyakorlattal ellentétben nem tartoznak az Ákr. hatálya alá*, ahogyan azt az Ákr.-hez íródott miniszteri indokolás is nyomatékosítja: „A Polgári Törvénykönyv az iparjogvédelmi és szerzői jogi törvények anyagát nem integrálja, noha a szellemi tulajdon jogviszonyaiban keletkező alanyi jogok (és megsértésük szankcióinak többsége) egyértelműen magánjogi jellegűek. A Ptk. hangsúlyt helyez ugyanakkor arra, hogy a szellemi alkotások és egyéb szellemi javak védelmének magánjogi természetét a kódex is kifejezze, és ezért megfogalmazza saját szabályainak a külön törvényekhez kapcsolódó háttérnorma jellegét (Ptk. 2:55. §). Következésképpen az ilyen – perkisegítő-permegelőző – ügyeket nem lehet a közigazgatási hatósági eljárások körébe bevonni; az általános eljárási kódexek szabályainak – szűk keretek közötti – alkalmazhatósága nem jelenti, hogy az eljárások a Javaslat hatálya alá tartoznának,

így az új eljárási kódex a szellemi tulajdonnal összefüggő eljárásokat nem tekinti hatósági ügynek, tehát azok felsorolása – kivett eljárásként – nem is szerepel a normaszövegben.”

Természetesen az SZTNH-nak számos *egyéb, nem hatósági jellegű feladata* is van, így többek között a vámhatóság megkeresésére tájékoztatást ad az iparjogvédelmi jogosult személyéről a szellemi tulajdon-jogok megsértése miatt indult vámigazgatási eljárásban, ellátja a kutatás-fejlesztési tevékenység előzetes minősítésének feladatait, valamint közreműködik olyan szakkérdések eldöntésében, amelyek a tevékenység kutatás-fejlesztésnek való minősítését, valamint egyes költségeknek a kutatás-fejlesztési tevékenységhez való hozzárendelhetőségét érintik. Emellett ellátja a korai fázisú vállalkozásokat támogató vállalkozások által igénybe vehető adóalap-kedvezményre való jogosultság igazolásához kapcsolódó nyilvántartásba vétellel, továbbá a nyilvántartásból való törléssel összefüggő feladatokat, illetve a hivatal elnöke külön törvény alapján ellátja a Magyar Szabadalmi Ügyvivői Kamara törvényességi felügyeletét is.

Az SZTNH a korábbiakban említettekhez hasonlóan számos *tájékoztatási feladatot* is ellát, így például a szellemi tulajdonnal kapcsolatos állami dokumentációs és információs tevékenység körében a szellemi tulajdon védelmével kapcsolatos dokumentációs és tájékoztató szolgáltatásokat nyújt, és természetesen együttműködik a nemzetközi és a tagállami hatóságokkal.⁵⁶

Ad d) A Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal (nem hatósági) közigazgatási eljárásai

Az NKFIH a vonatkozó ágazati törvény értelmében számos olyan eljárást folytat le, amely nem minősül hatósági eljárásnak, azonban a korábbiakban említettekhez hasonlóan jogalakító hatású lehet. Ezek közül kiemelendő, hogy az NKIH⁵⁷ a *Nemzeti Kutatási Fejlesztési Innovációs Alap* (a továbbiakban: NKFI Alap) terhére finanszírozott kutatás-fejlesztési és innovációs pályázatokat kezelő szervi feladatai keretében pályázati kiírást tesz közzé, ellátja a pályázati kiírás szerinti értékelés és döntéshozatal megszervezését és lebonyolítását, dönt a támogatásról, támogatói okiratot ad ki, támogatási szerződést köt, nyomon követi és ellenőrzi a nyertes pályázatokat. Emellett dönt az NKFI Alap terhére hazai közfinanszírozású támogatás odaítéléséről törvény, kormányrendelet, kormányhatározat, nemzetközi szerződés és egyedi támogatási kérelem alapján, a feladatkörében érintett irányító hatósággal megkötött megállapodásban meghatározottak szerint közreműködik a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Programnak és a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Programnak a Partnerségi Megállapodás 1. számú célkitűzését szolgáló költségvetési támogatásával kapcsolatos egyes feladatok ellátásában, így például a támogatási döntés előkészítésében, a támogatói okirat kibocsátásában, visszavonásában, a támogatási szerződés megkötésében, megszüntetésében és a szerződés megszűnésével összefüggő feladatokban, a támogatói okirat és a támogatási szerződés módosításában, az ellenőrzéssel összefüggő feladatok végrehajtásában vagy éppen a szabálytalanságok kivizsgálásában. A korábbi szervekhez hasonlóan az NKFIH is ellátja a kutatás-fejlesztés

⁵⁶ A további eljárásokról lásd az SZTNH honlapját (www.sztnh.hu).

⁵⁷ Lásd a hivatkozott törvény 10. §-át.

és innováció területén folyó nemzetközi, illetve európai integrációs együttműködés szakmai feladatait, illetve gondoskodik a feladatkörébe tartozó kutatás-fejlesztési és innovációs programok és pályázatok értékeléséből származó eredmények, valamint e programok és pályázatok nyerteseire vonatkozó, az információs önrendelkezési jogról és az információ-szabadságról szóló törvény szerint közérdekű adatnak minősülő adatok nyilvánosságáról, valamint működteti a tevékenységéhez kapcsolódó adatbázist és nyilvántartási rendszert.

3. Az önálló szabályozó szervek eljárásai

3.1. Az önálló szabályozó szervek eljárásainak szabályozástörténeti előzményei

Az önálló szabályozó szervek csoportjába alapvetően két, közigazgatási eljárásjogi szempontból is jelentős szervtípust sorolunk.

Az NMHH jogállására vonatkozó szabályokat a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény határozza meg.⁵⁸ A hírközlési ágazat tekintetében a Hatóság feladata a hírközlési piac zavartalan, eredményes működésének és fejlődésének, a hírközlési tevékenységet végzők és a felhasználók érdekei védelmének, továbbá a tisztességes, hatékony verseny kialakulásának, illetve fenntartásának elősegítése az elektronikus hírközlési ágazatban, valamint a hírközlési tevékenységet végző szervezetek és személyek jogszabályoknak megfelelő magatartásának felügyelete. Emellett a Kormány nem polgári célú frekvenciagazdálkodással kapcsolatos közigazgatási feladatait is az NMHH látja el.

Ennek megfelelően az NMHH számára feladatot csak törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály írhat elő, és a Közbeszerzési Hatósághoz hasonlóan ez is sajátos szervezeti felépítésű szerv, hiszen a törvény kimondja, hogy az NMHH önálló hatáskörrel rendelkező szervei a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Elnöke, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa és a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Hivatala. A Hatóság a feladatát és a hatáskörét önállóan, a jogszabályoknak megfelelően gyakorolja, tőle hírközlési hatósági hatáskört elvonni nem lehet.

A MEKH jogállását teljesen önálló törvényben határozták meg, mégpedig a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvényben. A MEKH az állam villamosenergia-, földgáz- és távhőellátással, víziközmű-szolgáltatással, valamint hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díjszabályozásának előkészítésével kapcsolatos feladatait ellátó, önálló szabályozó szerv, amely csak jogszabálynak van alárendelve.⁵⁹ A hivatal fejezetet irányító szervi jogállással bíró központi költségvetési szerv, amelynek költségvetése az Országgyűlés költségvetési fejezetén belül önálló címet képez,⁶⁰ a feladatai ellátásával és a működésével összefüggő kiadásokat saját bevételeiből fedezi.

⁵⁸ Lásd a hivatkozott törvény 109. §-át.

⁵⁹ Lásd hivatkozott törvény 1. § (1) bekezdését.

⁶⁰ Lásd a hivatkozott törvény 1. § (3) bekezdését.

3.2. Az önálló szabályozó szervek eljárásainak közigazgatási eljárásjogi jellegzetességei

Ad a) A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (nem hatósági) közigazgatási eljárásai

Az NMHH a legtöbb feladatát *hatósági eljárás keretében* valósítja meg a szervein keresztül. Emellett a feladatai között fellelhetők olyanok is, amelyek nem kifejezetten hatósági természetűek.⁶¹ Ezek egy részét tárgyaljuk az innovációs és technológiai szakigazgatási terület keretében az audiovizuális kérdéskört érintő eljárások között, ezért itt csak néhány sajátos szabályt emelünk ki. A Médiatanács a médiaszolgáltatók, a kiegészítő médiaszolgáltatást nyújtók, a sajtótermékek kiadói, a műsorterjesztők és a közvetítő szolgáltatók szakmai önszabályozó szervezeteivel és alternatív vitarendező fórumaival – azaz önszabályozó szervezetekkel – a vonatkozó jogi szabályozók céljainak, alapelveinek hatékony megvalósítása, az önkéntes jogkövetés előmozdítása, a médiaigazgatás közhatalmi jogérvényesítési rendszerének rugalmasabbá tétele érdekében együttműködik.⁶² Ennek keretében a Médiatanács a jogszabályoknak megfelelően létrehozott és a jogszabályoknak megfelelően működő önszabályozó szervezettel együttműködési megállapodás jellegű közigazgatási szerződést köthet az alábbiakban kifejezetten meghatározott hatósági hatáskörébe tartozó ügyek önszabályozó szervezettel történő megosztott ellátása, illetve jogszabályban *hatósági hatáskörként nem szabályozott, de a törvény szabályaival összhangban álló, médiaigazgatáshoz, médiapolitikához kapcsolódó feladatok együttműködésben történő ellátása érdekében*.⁶³ Az említett közigazgatási szerződésben a Médiatanács felhatalmazhatja az önszabályozó szervezetet, hogy nyilvántartott tagsága és magatartási kódexet magukra kötelező érvénnyel elfogadó médiaszolgáltatók, műsorterjesztők, közvetítő szolgáltatók vagy sajtóterméket kiadók tekintetében meghatározott hatósági ügytípusok körében a konkrét hatósági hatáskörgyakorlást megelőzően *önigazgatási feladatokat lásson el nem hatósági feladatként*. Ezen túlmenően arra is lehetőséget biztosít a törvény, hogy a közigazgatási szerződés keretében a jogszabályokban nem szabályozott, de a médiaigazgatáshoz és a médiapolitikához szorosan kapcsolódó feladatok, tevékenység-, illetve szolgáltatásfejlesztésre vonatkozó elvek, közérdekű programok, továbbá bármilyen egyéb, médiával összefüggő célok együttműködésben történő megvalósítására is sor kerülhessen.

Az önszabályozó szervezet közigazgatási szerződésben meghatározott tevékenysége feletti felügyeletet a Médiatanács látja el.⁶⁴

Az önszabályozó szervezet és a Médiatanács által kötött közigazgatási szerződés kötelező tartalmi eleme az önszabályozó szervezet által kialakított, az önigazgatási feladatellátást meghatározó szakmai, magatartási kódex.⁶⁵ Ilyen közigazgatási szerződése van a Médiatanácsnak a Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesületével,⁶⁶ a Magyar

⁶¹ A további eljárásokról lásd az NMHH honlapját (www.nmhh.hu).

⁶² Lásd a hivatkozott törvény 190. § (1) bekezdését.

⁶³ Lásd a hivatkozott törvény 190. § (2) bekezdését.

⁶⁴ Lásd a hivatkozott törvény 201. § (1) bekezdését.

⁶⁵ Lásd a hivatkozott törvény 194. § (1) bekezdését.

⁶⁶ Lásd: http://nmhh.hu/dokumentum/153680/mte_szerzodes_egyseges_szerkezet_120912.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 22.)

Elektronikus Műsorszolgáltatók Egyesületével⁶⁷ vagy az Önszabályozó Reklám Testülettel (a továbbiakban: ÖRT).⁶⁸ Témánk szempontjából mindegyik szerződés vizsgálata hasznos lenne, de a terjedelmi korlátokra figyelemmel csak az utóbbi jellegzetességeit tekintjük át eljárásjogi értelemben.

Mindenekelőtt érdemes az öngazgatás kérdéskörével röviden foglalkoznunk: az ÖRT honlapjának tanúsága szerint „a reklám önszabályozása a reklámra vonatkozó etikai szabályok megalkotása és érvényesítése az önszabályozás révén, amikor is a reklám szakma szereplői (reklámozó-hirdető vállalatok, kommunikációt készítő ügynökségek és az azt közvetítő médiumok) megfogalmazzák a reklámozásra vonatkozó elveket, szabályokat és annak érvényesítéséről – önszabályozó szervezet létrehozása és fenntartása révén – gondoskodnak. A reklám szakmai önszabályozása a reklámszakma megoldása arra, hogy részletes törvényi szabályozás helyett inkább együttműködés útján kezeljék a kereskedelmi célú közleményekkel kapcsolatos kérdéseket. Az önszabályozással a reklámszakma bizonyítja, hogy képes önmaga felelős szabályozására azáltal, hogy aktívan támogatja a kereskedelmi célú közleményeknél a legmagasabb etikai normákat, és védi a fogyasztók érdekeit.”

A fentiekben már hivatkozott magatartási kódex az ÖRT esetében a Magyar Reklám-etikai Kódex. Eljárásjogi szempontból ez a dokumentum is tartalmaz érdekes megállapításokat, de az eljárási szabályok részletes kimunkálásának lehetünk tanúi az ÖRT etikai ad hoc bizottságának eljárási szabályzatában is.⁶⁹ A kérelemre induló panasz eljárás akkor kezdeményezhető, ha valakinek a jogát vagy jogos érdekét a Magyar Reklám-etikai Kódex szabályaival ellentétes magatartás sérti. A szabályzat meghatározza a kérelem tartalmi elemeit, a kérelem előterjesztésére nyitva álló határidőt, az első fokú eljárás részletes szabályait, a döntés tartalmi elemeit, a jogorvoslat, illetve a reklámok előzetes kontrolljára vonatkozó szabályokat. Az ilyen eljárás a Médiatanács közigazgatási *hatósági eljárását megelőző, előkészítő eljárás*. Noha a szakmai szervezetek által egyedi határozatok nem kötik a Médiatanácsot, ugyanakkor a Médiatanács ajánlásai megfogalmazásakor, valamint az egyedi határozatai meghozatalakor figyelembe veszi azokat.

Emellett sajátos eljárástípus a Média- és Hírközlési Biztos által lefolytatott *panasz eljárás*. A médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény IV. részének III. fejezete szerint a hatóság részeként működő Média- és Hírközlési Biztos (a továbbiakban: Biztos) működik közre az elektronikus hírközlési szolgáltatást, illetve médiaszolgáltatást igénybe vevő felhasználókat, előfizetőket, nézőket, hallgatókat, fogyasztókat, illetve sajtótermékek olvasóit megillető, elektronikus hírközléssel és a médiaszolgáltatásokkal, sajtótermékekkel kapcsolatos méltánylást érdemlő érdekek érvényesülésének elősegítésében.⁷⁰ A hivatkozott törvény 140. § (1) bekezdése szerint a valamely médiaszolgáltatás, sajtótermék, valamint elektronikus hírközlési szolgáltatás nyújtásával kapcsolatos olyan magatartás észlelése esetén, amely nem minősül a médiaigazgatásra vagy az elektronikus hírközlésre vonatkozó szabály megsértésének, és nem tartozik a Médiatanács, az Elnök vagy a Hivatal hatáskörébe, de a médiaszolgáltatást, a sajtóterméket, illetve az elektronikus hírközlési szolgáltatást igénybe vevő felhasználók,

⁶⁷ Lásd: http://nmhh.hu/dokumentum/153678/meme_szerzodes_egyseges_szerkezet_120912.pdf (A letöltés dátuma: 2018. 11. 22.)

⁶⁸ Lásd: www.ort.hu/hu/tarsszabalyozas/szerzdes (A letöltés dátuma: 2018. 11. 22.)

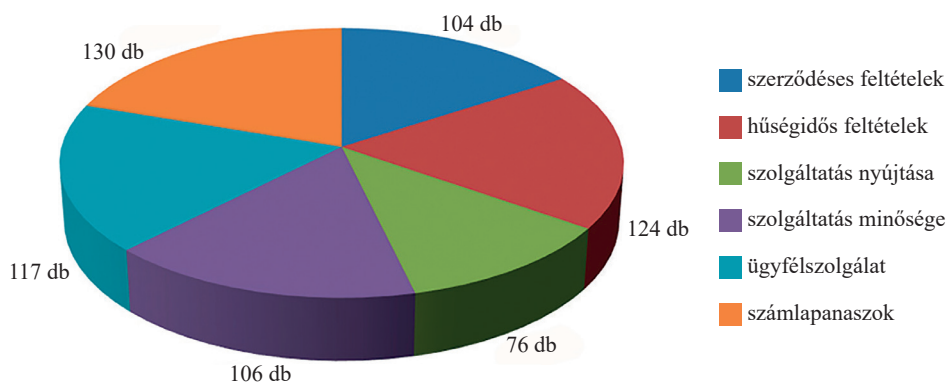
⁶⁹ Lásd: www.ort.hu/hu/ort/ort (A letöltés dátuma: 2018. 11. 22.)

⁷⁰ Lásd a hivatkozott törvény 139. § (1) bekezdését.

előfizetők, fogyasztók, valamint nézők, olvasók vagy hallgatók méltányolandó érdekének sérelmét okozza vagy okozhatja, az, akit érdeksérelem ért vagy akinél érdeksérelem bekövetkezésének közvetlen veszélye – a törvény terminológiájával élve érdeksérelem – áll fenn vagy a fogyasztói, előfizetői, felhasználói vagy nézői, hallgatói, olvasói érdekek képviselőjét ellátó egyesület a Biztos hivatalánál panasszal élhet.

A törvény a Biztos eljárására vonatkozó szabályok között ki is mondja, hogy ez az eljárás nem minősül hatósági eljárásnak, és a Biztos csak az elektronikus hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó panaszok esetén alkalmazhat a törvényben kógensen meghatározott módon hatósági eszközöket.⁷¹

Az eljárási szabályok eltérők lehetnek abból a szempontból is, hogy elektronikus hírközlési szolgáltatásokra vonatkozó panaszról van-e szó – ilyenkor ugyanis például a hatósági eljárás hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályait lehet alkalmazni –, az a médiaszolgáltatásokra, illetve sajtótermékekre vonatkozik-e – ilyenkor például sajátos módon az említett érdeksérelem igazolása egy egyeztetési eljárás keretében történik, sőt a javaslatoknak a tervezetét is egyeztetni az érintettekkel.⁷² A Biztos 2017. évi panaszokra vonatkozó tájékoztatása és tapasztalatainak összefoglalása alapján⁷³ megállapítható, hogy 2017. évben 520 panasz érkezett a Biztos hivatalához, és 462 esetben került sor eljárás megindítására, ennek döntő többsége elektronikus hírközlési szolgáltatással összefüggő érdeksérelem tárgyában – 496 panasz – érkezett a Biztos hivatalához. A 2016. évben 612 panasz érkezett, amelyből 541 esetben került sor eljárás megindítására.⁷⁴



2. ábra

A panaszok 2017-es megoszlása azok tárgya szerint

Forrás: <http://nmhh.hu> (A letöltés dátuma: 2018. 12. 07.)

⁷¹ Lásd a hivatkozott törvény 141. § (1) bekezdését.

⁷² Lásd ehhez például a BH/31822/2017. számú panaszügyben lefolytatott egyeztetési eljárásról: http://nmhh.hu/cikk/191712/Jelentes_a_Media_es_Hirkozlesi_Biztos_hivatala_elott_a_BH318222017_sz_panaszgyben_lefolytatott_egyeztetesi_eljarasrol. (A letöltés dátuma: 2018. 12. 04.)

⁷³ Lásd: http://nmhh.hu/cikk/192910/Panaszeljarasok_es_tapasztalatok_a_2017_evben (A letöltés dátuma: 2018. 12. 07.)

⁷⁴ *Panaszeljárások és tapasztalatok a 2016. évben* (2017). Elérhető: http://nmhh.hu/cikk/172975/Panaszeljarasok_es_tapasztalatok_a_2016_evben (A letöltés dátuma: 2018. 12. 06.)

A panaszok 60%-át a biztos elfogadta, és a panaszügyek csaknem kétharmadában (60%) született a panaszosok számára kedvező intézkedés, amelyek keretében a szolgáltatók részben vagy egészben helyt adtak a panaszosi kéréseknek, illetve figyelembe vették az előfizető méltányos érdekeit.

Ad b) A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (nem hatósági) közigazgatási eljárásai

A hivatkozott ágazati törvény értelmében a MEKH ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály a hatáskörébe utal. Így ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, ellátja a földgázellátásról szóló törvény, a földgáz biztonsági készletezéséről szóló törvény, a villamos energiáról szóló törvény, a távhőszolgáltatásról szóló törvény, a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény, valamint a hulladékról szóló törvény és az e törvények felhatalmazása alapján kiadott jogszabályok hatálya alá tartozó szervezetek, személyek ezen jogszabályok szerinti tevékenységének felügyeletét. Emellett a MEKH látja el a hivatalos statisztikáról szóló törvényben foglaltak szerinti, az energiasztisztika előállításával kapcsolatos feladatokat, valamint az ahhoz kapcsolódó nemzetközi adatszolgáltatási tevékenységet.⁷⁵ A MEKH 2017. évi beszámolója alapján a hivatalos statisztikai szolgálat tagjaként több mint 8000 szervezettől gyűjtött és dolgozott fel energiasztisztikai adatokat, emellett havi, féléves és éves rendszerességgel továbbít energiasztisztikai adatokat az Európai Unió statisztikai szerve, az EUROSTAT, valamint a Nemzetközi Energiaügynökség számára.

Természetesen számos *hatósági feladatot is* ellát, azonban itt is fellelhető számos olyan feladat, amely nem minősül hatósági természetűnek, azonban a közigazgatáson kívüli szereplők jelentős részének mindennapjait befolyásolja.⁷⁶ Az autonóm jogállású szervek sajátos működési jellegzetességeiből adódóan a MEKH számos olyan feladatot ellát, amely a különböző energetikai tárgyú jogszabályokban meghatározott személyek számára előírt *kötelezettségek teljesítését* szolgálják, így például a honlapján közzéteszi a hivatal elnökének egységes szerkezetbe foglalt rendeleteit és azokat az információkat, amelyek nyilvánosságra hozatalát jogszabály elrendeli.⁷⁷

Emellett ez a szerv is számos *együttműködési is adatszolgáltatási kötelezettséggel* járó feladatot lát el,⁷⁸ így például együttműködik a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével kapcsolatos feladatkörében eljáró szervezetekkel, a külföldi szabályozó hatóságokkal, az Energiaszabályozók Regionális Egyesületével, illetve az egységes elektronikus közműnyilvántartást üzemeltető szervezettel.

Igen jelentős a MEKH *közérdekű igényérvényesítési jogosultsága* is, hiszen a már említett ágazati törvényekben meghatározott feladatkörében pert indíthat a felhasználók polgári jogi igényeinek érvényesítése iránt az ellen, akinek tevékenysége e törvények vagy

⁷⁵ Lásd a hivatkozott törvény 3. §-át.

⁷⁶ Részletesebben lásd a MEKH honlapján (www.mekh.hu).

⁷⁷ Lásd a hivatkozott törvény 4. §-át.

⁷⁸ Részletesen lásd a hivatkozott törvény 5/A–5/C. §-át.

az azok végrehajtására kiadott jogszabályok rendelkezéseibe ütközik, és a jogsértő tevékenység a felhasználók széles, a jogsértés körülményei alapján meghatározható körét érinti.⁷⁹

4. Összegzés

A jelen részben vizsgált közigazgatási szervek szervezetiileg és jogállásukat tekintve is eltérnek a hagyományos kormányzati struktúrába rendelt szervezetektől. Az Országgyűlés által 2018 decemberében elfogadott T/3610. számú törvényjavaslat szól a kormányzati igazgatásról, amelynek 2. § (3) bekezdése értelmében a Ksztv. 1. § (4) bekezdésében jelenleg nevesített kormányhivatalok a továbbiakban *kormányzati főhivatal* megnevezés alá kerülnek. A tervezet jogállási kérdéseket tekintve nem változtat a kormányhivatalok jelenlegi jellemzőin, inkább csak kiegészíti, egységesíti azokat.

Az általunk vizsgált szervek az adott szakpolitikai terület sajátosságából vagy nemzetközi kötelezettségekből adódóan *nem az általános közigazgatási szabályok alapján kapcsolódnak a kormányzati végrehajtáshoz*, hiszen az önálló szabályozó és az autonóm jogállású szervek esetében alapvető elvárás a függetlenség, de ennek biztosítása a kormányhivatalok (főhivatalok) esetében is számos ponton megvalósul, így például – ahogyan említettük – a törvényben meghatározott feladatkörükben nem utasíthatók.

Ez a kapcsolat jelentős mértékben meghatározza e szervek eljárásait is: tekintettel arra, hogy e szervek az állam valamilyen sajátos feladatát látják el, a szervezetek nagy többsége hatósági feladatokat lát el. Ezek a hatósági feladatok vagy *az Ákr. hatálya alól kivett hatósági eljárások, vagy az Ákr. szabályaihoz képest számos speciális jellemzőt szabályozó különös eljárási szabályban testet öltő eljárások*.

Emellett természetesen e szervek is számtalan olyan eljárás lefolytatására kötelezettek, amelyek az adott szervezet működéséhez kapcsolódnak, azaz tipikusan belső eljárásnak tekinthetők. Az önálló szabályozó szervek esetében emellett megjelenik egy *sajátos jogalkotási feladat* is, amelynek elemzésével nem foglalkoztunk, ugyanis kötetünk mellőzi a jogalkotási eljárások értékelését, azonban egy mondat erejéig mégis utalnánk arra – ahogyan azt például a audiovizuális politika kapcsán is kiemeltük –, hogy az osztott szabályozási tárgykörök a gyakorlatban nem kedveznek az egységes jogalkotási elvek megfogalmazásának, különös tekintettel a miniszter és az önálló szabályozó szerv közötti ágazati stratégiai feladatmegosztás tekintetében.

Noha nem jogalkotási természetű kérdés, az említett szervek részéről igen gyakran alkalmazott eszköz – az adott szakigazgatási ágazat tekintetében – az érintettek számára *jogalkalmazási támogató dokumentumok* kibocsátása. Ezek elnevezésüket tekintve különbözők lehetnek, útmutatók, elnöki tájékoztatók, állásfoglalások stb.

Szorosan ehhez kapcsolódóan megállapítható, hogy az említett szervezetek igen széles körű tájékoztatási tevékenységet látnak el, a legtöbb esetben a nyilvánosan elérhető honlaptartalmak a hatályos rendelkezéseket tartalmazzák, áttekinthetők és számottevő információt tartalmaznak.

Szintén érdemes kiemelnünk, hogy ezek a szervezetek az adott ágazat vezető szervezeteinek tekinthetők, ezáltal különös szerepük van az adott ágazati szakpolitika tényleges

⁷⁹ Lásd az elemzett törvény 5/I. §-át.

végrehajtásában, értve ez alatt számos esetben az uniós előírásoknak való megfelelést is. Ennek okán e szervezetek legtöbbször *széles körű együttműködési tevékenységet* folytatnak a külföldi államok szerveivel, a nemzetközi és a hazai szervezetekkel.

A szabályozásukat áttekintve lényeges különbségek fedezhetők fel a szabályozás mélységét illetően, ennek egyfelől az adott szakigazgatási területre jellemző szabályozási kultúra, másfelől pedig az adott szerv létrejöttének időpontja lehet a determinálója. *Eljárásjogi szempontból* a legfontosabb probléma abban jelentkezik, hogy az ágazati szabályozás általában kevesebb figyelmet szentel a hatósági és a hatóságának nem minősülő eljárások szabályainak konzekvens elkülönítésére. A vonatkozó jogszabályok ugyanis általában arról rendelkeznek, hogy egy bizonyos esetben kell-e alkalmazni az Ákr.-t, vagy sem, és ha igen, miként, vagy éppen az Ákr. zárja ki a hatálya alól az adott eljárástípusokat. Néhol a hatósági eljárások szabályai között találhatunk nem hatóságiakat is, amelyek megnehezítik a hatósági eljárási szabályok mellőzhetőségének eldöntését.

A nem hatósági eljárási szabályok másik jellemzője a kevésbé kidolgozottság, és ezért néhol a részletszabályok alacsonyabb szintű jogszabályokban vagy jogszabálynak nem minősülő szabályokban való megjelenését is eredményezik. Ezek közül talán a legszembevetőbbek a különböző etikai vagy magatartási szabályok, valamint az ezek betartatásához kapcsolódó nem hatósági eljárások.

A hatékonyság szempontjából a gyakorlat azt igazolja vissza, hogy e szervek nem hatósági természetű közigazgatási eljárásai többnyire gyorsan, eredményesen lebonyolíthatók, és bár előfordulnak sajátos szervezeti megoldások is, amikor egy szervezeten belül több önálló döntési kompetenciával is bíró szervezet működik, úgy véljük, hogy ezek a megoldások és a hozzájuk rendelt eljárások átgondolt szakpolitikai fejlődés eredményei.

Itt érdemes utalnunk arra is, hogy e szervezetek sajátos jellegéből adódóan a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) az ilyen szervek tekintetében is akként rendelkezik, hogy nem a közigazgatási és munkaügyi bíróság, hanem *a törvényszék* hatáskörébe tartozik a törvény eltérő rendelkezésének hiányában a központi államigazgatási szervekről szóló törvény szerinti önálló szabályozó szerv, autonóm államigazgatási szerv és kormányhivatal közigazgatási tevékenységével kapcsolatos per.⁸⁰

⁸⁰ Lásd a Kp. 12. § (2) bekezdését.