



DR. KOVÁCS ÉVA, DR. JÁMBOR ATTILA,
DR. TÉGLÁSINÉ DR. KOVÁCS JÚLIA, DR. MIKÓ ZOLTÁN

SZAKIGAZGATÁSI ISMERETEK I.

KÖZIGAZGATÁSI TANULMÁNYOK



NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
Vezető- és Továbbképzési Intézet

Szerzők:

© Dr. Kovács Éva, dr. Jámbor Attila,
Dr. Téglásiné Dr. Kovács Júlia, Dr. Mikó Zoltán 2016.

Lektorok:

Dr. Imre Miklós, Dr. Mikó Zoltán

Kiadja:

© NKE, 2016.

Felelős kiadó:

Prof. Dr. Patyi András
rektor

* * *

A kiadvány a

KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15-2016-00001

**„A közszolgáltatás komplex kompetencia,
életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése”
című projekt keretében készült.**



NEMZETI
KÖZSZOLGÁLATI
EGYETEM



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

SZÉCHENYI 

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE

TARTALOM

I. modul: Az állam és a gazdaság viszonya, a gazdaság irányítására és befolyásolására irányuló közigazgatási tevékenység.....	7
1. Az állam gazdaságirányítási feladatai.....	7
2. Az állami gazdaságirányítás alkotmányos keretei	11
3. Az állam gazdaságigazgatási feladatokat ellátó intézményei	16
4. Az állam gazdaságirányítással kapcsolatos sajátos eszközrendszere	19
II. modul: Fogyasztóvédelem	24
1. Fogyasztóvédelem	24
1.1. A közigazgatás beavatkozásának oka és célja	24
1.1.1. Problémafelvetés, amely egy élethez közeli gyakorlati példa bemutatásával alátámasztja, hogy miért van szükség az állami beavatkozásra.....	24
1.1.2. A közigazgatás beavatkozásának az oka és célja	25
2. A fogyasztóvédelem intézményrendszere	27
2.1. A gyártó és forgalmazó fogyasztóvédelmi feladatai	28
2.2. A civil szektor szerepe a fogyasztóvédelem területén	28
2.3. Az állam feladatai a fogyasztóvédelem területén.....	29
3. A fogyasztók polgárjogi védelme.....	30
3.1. A vásárlástól való elállás és felmondás joga	31
3.2. Jótállás, szavatosság	32
4. A fogyasztók védelme a büntetőjogban és a szabálysértési jogban	34
5. A fogyasztóvédelem közigazgatási intézményrendszere.....	35
5.1. A fogyasztók versenyjogi védelme	36
5.2. A pénzügyi szolgáltatásokkal összefüggő fogyasztói jogviták.....	37
5.3. A médiaszolgáltatásokkal és kiadott sajtótermékekkel kapcsolatos fogyasztói jogvédelem.....	38
5.4. Az általános hatáskörrel eljáró fogyasztóvédelmi hatóság – a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság.....	38
6. A terület hazai szabályozása és állami eszközrendszere.....	41
6.1. A fogyasztóvédelmi hatósági eljárás	41
6.2. Polgári peres eljárás	46
6.3. Peres úton kívüli vitarendezés – A Békéltető Testület eljárása.....	46

III. modul: Iparigazgatás	48
1. Az ipari szakterületek igazgatása.....	48
1.1. A közigazgatás beavatkozásának oka és célja.....	48
1.1.1. Problémafelvetés – egy élethez közeli gyakorlati példa bemutatásával az állami beavatkozás szükségességének alátámasztása.....	48
1.1.2. A közigazgatási befolyás oka és célja.....	49
1.2. A terület hazai szabályozása és állami intézményrendszere.....	50
1.2.1. Ipari szakterület.....	50
1.2.2. Mérésügy és műszaki biztonsági felügyelet.....	51
1.1.1. Szabványosítás.....	53
1.1.2. A szellemi tulajdon védelme.....	56
1.1.3. Az energetikai igazgatás.....	57
1.2.5.1. Atomenergia.....	58
1.2.5.2. Villamos energia, földgáz.....	60
1.2.5.3. Távhő.....	61
1.2.5.4. Az energetikai igazgatás szervezetrendszere.....	61
1.1.4. A bányászat igazgatása.....	61
IV. modul: Agrárigazgatás	65
1. Az agrárigazgatás hazai szabályozása és közigazgatási eszközrendszere.....	65
1. A közigazgatás beavatkozásának oka és célja.....	65
1.1. Alapvetés.....	65
1.2. Az agrárgazdaság közigazgatás oldaláról történő befolyásolásának oka és célja.....	66
2. Az agrárigazgatás intézményi rendszere.....	67
3. Az agrárigazgatás sajátos szabályozási és közigazgatási rendszere.....	76
V. modul: Kereskedelempolitikai és kereskedelmi szakigazgatás	79
1. Kereskedelempolitikai és kereskedelmi szakigazgatás.....	79
1.1. A közigazgatás beavatkozásának az oka és célja.....	79
1.1.1. Problémafelvetés – egy gyakorlati, élethez közeli példa bemutatásával az állami beavatkozás szükségességének az alátámasztása.....	79
1.1.2. A közigazgatás beavatkozásának az oka és célja.....	80
1.2. A kereskedelmi szakigazgatás hazai intézményrendszere.....	81
1.2.1. A külgazdasági kapcsolatok igazgatásért felelős szervek.....	81
1.2.2. A kereskedelmi szakigazgatás hatósági feladatait ellátó szervek.....	82

1.3. A terület hazai szabályozása és a kereskedelmi folyamatok szabályozásába való állami beavatkozás lehetséges eszközei	85
1.3.1. Normatív eszközök.....	85
1.3.2. Közigazgatási hatósági eszközök.....	87
1.3.3. Az adók és az állami szubvenciók	88
1.3.4. Vámok.....	89
1.3.5. Devizapolitikai eszközök.....	90
1.3.6. Mennyiségi korlátozások (kontingens, kvóta, embargó)	91
VI. modul: Építésügyi igazgatás	92
1. Az építésügyi igazgatás nemzetgazdasági jelentősége – Az állami beavatkozás lehetséges eszközei az épített környezet alakításában és védelmében.....	92
1.1. Az építésügyi igazgatás jelentősége.....	92
1.2. Az építésügyi igazgatás fogalma	93
1.3. Az építésügyi igazgatás által alkalmazott fogalmak	94
1.3.1. A fogalmak jelentősége	94
1.3.2. Országos jogszabályok	94
1.3.3. Helyi építési szabályzatok	96
1.3.4. Építmény és építési tevékenység.....	97
2. Az építésügyi igazgatás hazai intézményrendszere.....	98
2.1. Az építésügyi igazgatási intézményrendszer főbb jellemzői.....	98
2.1.1. Az ÉTDR.....	98
2.1.2. Az elektronikus és egyablakos ügyintézés	99
2.1.3. Kormányablakok	99
2.1.4. Építésügyi Szolgáltatási Pont	99
2.2. Az építésügyi rendszer felépítése	99
2.2.1. Települési önkormányzatok (önkormányzati feladatok, nem hatósági építésügyi igazgatási és települési műszaki feladatok).....	99
2.2.2. Főépítési rendszer (állami és önkormányzati feladatok)	100
2.2.3. Tervtanácsai rendszer (állami és önkormányzati feladatok)	101
2.2.4. Építésügyi és építésfelügyeleti hatósági rendszer (állami feladatok, engedélyezés, hatósági építésügyi igazgatási feladatok).....	101
3. Az építésügyi igazgatás: a hatóság feladatai és eszközrendszere	102
3.1.Építésügyi hatósági feladatok.....	102
3.1.1. Általános elsőfokú építésügyi hatóságok.....	102

3.1.2. Kiemelt elsőfokú építésügyi és építésfelügyeleti hatóságok (Járási és Kerületi Hivatal).....	103
3.2. Az Eljárási kódex (312/2012. (XI. 8.) Korm. rend.).....	103
3.3. Építésügyi hatóságok feladatai.....	104
3.3.1. Feladatok csoportosítása.....	104
3.3.2. Engedélyezési eljárások.....	104
3.3.3. Tudomásulvételi eljárások.....	105
3.3.4. Egyszerű bejelentések.....	106
3.3.5. Építésrendészeti feladatok és ellenőrzések.....	106
3.3.6. Hatósági adatok kezelése.....	107
3.3.7. Építésügyi hatósági szolgáltatás.....	107
3.4. Építésfelügyeleti hatósági feladatok.....	107
3.5. A hatóságok eszközrendszere.....	109
3.5.1. Szabálytalan építési tevékenység.....	109
3.5.2. Az építésügyi bírság.....	110
3.5.3. Az építésfelügyeleti bírság.....	111
3.5.4. Hatósági kötelezés.....	111
VII. modul: Környezetvédelmi igazgatás.....	113
1. A környezetvédelmi igazgatás alapvető fogalmai és alapelvei.....	113
1.1. Alapfogalmak.....	114
1.2. Alapelvek.....	115
2. A környezetvédelmi igazgatás hazai intézményrendszerének a vázlata.....	117
2.1. A kormány.....	118
2.2. A minisztériumok szerepe és az általuk irányított szervek a környezetvédelemben.....	118
2.2.1. A környezetvédelemért felelős miniszter által irányított államigazgatási szervek.....	119
2.2.2. A vízügyi igazgatási szervek irányításáért felelős miniszter által irányított államigazgatási szervek.....	120
2.2.3. Magyar Bányászati és Földtani Hivatal.....	120
2.2.4. Önkormányzati települési feladatok és hatáskörök.....	120
3. A környezetvédelmi igazgatás legfontosabb eszközei.....	121
3.1. Az engedélyezési eljárások áttekintése.....	122
3.2. A környezetvédelmi hatásvizsgálat áttekintése.....	124

I. MODUL

AZ ÁLLAM ÉS A GAZDASÁG VISZONYA, A GAZDASÁG IRÁNYÍTÁSÁRA ÉS BEFOLYÁSOLÁSÁRA IRÁNYULÓ KÖZIGAZGATÁSI TEVÉKENYSÉG

1. AZ ÁLLAM GAZDASÁGIRÁNYÍTÁSI FELADATAI

Magyarországon az államnak a gazdaság irányításával kapcsolatos feladatai történetileg jelentős átalakuláson mentek keresztül. A rendszerváltozás előtt Magyarország, mint a Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanácsa (KGST) tagja, a tervgazdaság és a piacgazdaság szempontjait kellett összehangolnia. Egyrészt a KGST-n belül a tagállamok kereskedelmi kapcsolatait államközi megállapodások rögzítették, másrészt viszont mivel Magyarország korábban már nyitott a piacgazdasági mechanizmusok irányába, azért az állam gazdaságszabályozó tevékenységét a rendszerváltozást megelőzően elsősorban a piaci viszonyok kialakításához szükséges feltételek fokozatos megteremtése jellemezte. Ennek az időszaknak egy másik fontos jellemzője az állam tulajdonosi és közhatalmi funkcióinak az összemosódása volt, amelynek alapja az volt, hogy a termelőeszközök döntő többsége állami vagy társadalmisított tulajdonban volt, szervezeti értelemben pedig az állami vállalati rendszer volt meghatározó. A mezőgazdaság területén ez a struktúra annyiban volt színesebb, hogy működtek a termelőszövetkezetek is, ahol – összekapcsolva a háztáji gazdálkodás lehetőségével – a magánkezdeményezések szerepe dominánsabb volt, mint más területen.

Közvetlenül a rendszerváltozás előtt fogadták el az 1988. évi VI. – ún. társasági – törvényt, amely a gazdasági szervezetek struktúra-átalakításának az alapvető jogszabálya volt. Attól kezdve, hogy az állami vállalatokat gazdasági társaságokká kellett átalakítani, a rendszer működőképességéhez szükség lett arra, hogy az akkori tulajdoni-hatalmi és irányítási viszonyo-

kat átalakítsák. A gazdasági igazgatás területén a korábbi, az állam tulajdonosi és közhatalmi jogosítványainak együttes gyakorlásán alapuló rendszert fokozatosan fel kellett váltani a tulajdoni formáktól független, a normativitáson és az állam tulajdonosi és közhatalmi jogosítványainak szétválasztásán alapuló irányítási struktúrára. Ezen túlmenően ki kellett alakítani az állami piacbefolyásolás és piacsabályozás alapvető jogintézményeit (pl. versenyjogi szabályok, tőzsde), de a közteherviselés, valamint az államháztartás új működési rendjét is. Szintén a rendszerváltozást megelőző időszak lezárását készítette elő az adórendszerben bekövetkezett változás is azáltal, hogy bevezették a forgalmi típusú adózást (ÁFA), valamint a személyi jövedelemadó új rendszerét (SZJA).

A rendszerváltozást követően először a politikai struktúra alapjait rakták le, amelynek része volt a kárpótlás is. Az akkori alkotmányos rend a szociális piacgazdaság kiépítését tartotta szükségesnek államcélként rögzíteni. A piacgazdaság működési rendjének kialakítása volt ennek a szabályozásnak a központi eleme, amely a különböző tulajdoni formák egyenjogúságán alapult. Annak érdekében, hogy az új tulajdoni struktúra alkotmányos keretek között alakulhasson ki, az Országgyűlés törvényben szabályozta azoknak a sérelmeknek a kárpótlását, amelyeket az állam okozott a tulajdoni rendben, korábbi jogszabályokkal.

A rendszerváltozás alapvető gazdaságfilozófiája az ún. washingtoni konszenzuson alapult, amely a privatizáció–dereguláció–liberalizáció hármastartó jelszavát tartotta a legfontosabbnak, hogy érvényesüljön. Meg kell jegyezni, hogy ez a gazdaságpolitikai szemléletmód egészen a 2010-es évek elejéig érvényes volt, amikor is a világgazdaságban bekövetkezett strukturális változások miatt az állam korábban betöltött szerepe a gazdaságirányításban lényegesen átértékelődött.

A rendszerváltozással egyidejűleg gazdasági reorientáció is bekövetkezett. A korábbi KG-ST-tagországok dominanciáját fokozatosan felváltotta az Európai Közösségekkel való új típusú kapcsolati rend kialakítása, amelynek a stratégiai célja a teljes jogú tagság elérése volt. Ennek keretében Magyarország többek között azt vállalta, hogy az intézményi és jogi rendszerét fokozatosan harmonizálja az Európai Közösségek jogához. (Lásd az 1994. évi I. törvényt a Magyar Köztársaság és az Európai Közösségek és azok tagállamai közötti társulás létesítéséről szóló, 1991. december 16-án Brüsszelben aláírt Európai Megállapodás kihirdetéséről.)

Az állam gazdaságirányítási feladataiban 2004. május 1-től kezdődően alapvető változások következtek be. Magyarország ekkor az Európai Unió teljes jogú tagjává vált, ami azzal a következménnyel járt, hogy az államnak a gazdaság irányításában ellátott feladatait összhangba kellett hozni az EU alapszerződés által biztosított alapvető szabadságjogok – a

személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke áramlásának a szabadsága – biztosításával. A szabadságjogok mindegyike elválaszthatatlan egymástól. A szabadságjogok EU-n belüli egységes érvényesülése azonban megköveteli, hogy a tagállamok pl. a gazdaságigazgatással összefüggő döntéshozatali szuverenitásuk gyakorlásának jogát részben átruházzák az EU illetékes szerveire.

A 2008-as gazdasági válság következményeinek felszámolása során az államnak a gazdaságirányításban betöltendő szerepe átértékelődött. Az – USA-ból eredetileg pénzügyi krízisként kiinduló – reálgazdasági válság következményeinek a felszámolása az érintett országok többségénél megkövetelte az állam közvetlen beavatkozását a gazdasági folyamatokba. Erre azért kellett sort keríteni, mert az un. washingtoni konszenzuson alapuló gazdaságfilozófia keretében kialakult intézményi-irányítási struktúra piaci automatizmusai a gyakorlatban nem voltak alkalmasak a válság kezelésére. Szintén ennek az időszaknak a válságkezelése hozta felszínre azoknak a „kényes” kérdésnek a megválaszolását, miszerint, ha az állam központilag biztosított anyagi eszközök biztosításával old meg egy pénzügyi és gazdasági problémát, netán átvállal terheket, az valójában az adófizetők által történő teher-átvállalást jelent, ami viszont már felveti a közteljesítési kérdések újragondolásának az igényét is.

A hazai gazdaságirányításban 2010 után fokozatosan jelentős paradigmaváltás következett be az állam gazdasági szerepvállalásáról. A gazdaságirányítás és -szabályozás egyik kiemelt stratégiai feladata a tőke–munka–globalitás–lokalitás közötti egyensúly fenntartása. Érzékelhető a változás a korábbi gazdaságirányítási gyakorlathoz képest, ez megmutatkozik a tőkejövedelmeknek a közteljesítésben való nagyobb részvételében, a globális kihívásokkal szembeni lokális piacvédelmi eszközök alkalmazásában, valamint a munkajövedelmek arányának fokozatos növelésében, amely egyértelműen fogyasztásösztönző hatással is járhat, de említhető a lakossági megtakarítások egyre nagyobb hányadának a bevonása az államadósság finanszírozásába, kiváltva ezzel a nemzetközi pénzpiacokról devizában felvett hitelek egy részét. Mindezekon túlmenően ez a váltás érintette az állam tulajdonosi szerepvállalásának a bővülését, a multinacionális vállalkozásoknak és a pénzintézeteknek a közteljesítésbe való fokozott bevonását, a rendelkezésre álló pénzügyi forrásoknak (ide értve az EU által biztosított támogatásokat is) döntően a termelő beruházások megvalósítására történő átcsoportosítását, a foglalkoztatás bővítését, a kereskedelmi monopóliumokkal szembeni fellépést, a nemzeti tőke számára kedvezőbb feltételek biztosítását a közbeszerzések területén, az adófizetési kötelezettség teljesítésére való ösztönző mechanizmusok bevezetését, valamint a fogyasztó- és a piacvédelem erősítését.

Hazánknak az európai integrációjával összefüggő egyik legfontosabb kérdése az, hogy egy tagállam milyen mértékben képes a nemzeti érdekeit érvényesíteni az uniós döntéshozatal során. Az EU jövőbeni működésére vonatkozó stratégiai irányoknak jelenleg két fő irányzata van, amelyek politikai vita tárgyát képezik. Az egyik irányzat az EU nemzetek feletti szerepének az erősödésében („európai egyesült államok”-koncepció), míg a másik irányzat azt EU-t alkotó tagállamok megfelelő önállóságában, de szoros együttműködésében határozná meg a stratégiai irányokat („nemzetek Európája”-koncepció). Magyarország kormánya ez utóbbi irányzatot képviseli. Magyarország ebben a kérdésben szorosan együttműködik a többi visegrádi országgal (Lengyelország, Csehország és Szlovákia).

A gazdasági közigazgatás a gazdálkodásnak a közérdekből történő, makrogazdasági szintű befolyásolását jelenti. A gazdasági befolyásolás legfontosabb eszköze a közhatalom gyakorlása, de az állam, mint tulajdonos, és mint foglalkoztató is jelentős hatást tud kifejteni a gazdaságra. Ezeket az eszközöket az állam – az arra illetékes szervei útján – mindig az adott gazdasági körülményekre, valamint gazdaságpolitikai prioritásokra tekintettel alkalmazza.

Az állam hagyományos gazdasági funkciói közé tartozik a nemzetgazdaság külső és belső védelme, a külgazdasággal való kapcsolatokat előmozdító infrastruktúrák kialakítása, a nemzetgazdasági statisztikai vagy makroszintű adatgazdálkodás és a humán és anyagi feltételek biztosítása.

Az állam, mint a legnagyobb jövedelemtulajdonos befolyással van a költségvetésre, a szabályozásra, a közigazgatási struktúrára, valamint a hatósági eszközrendszer alkalmazására. Napjainkban felértékelődik az állam újraelosztási gazdasági funkciója is, ami hatással van mind a beruházásokra, mind a fejlesztésekre, mind a foglalkoztatásra, sőt a szociális funkciókra is (lásd a „segély helyett munkát”-koncepció érvényesítését és a közmunkaprogramokat). Ezeknek az eszközöknek az együttes alkalmazása jelentős gazdaságélénkítő hatással is járhat. A gazdaságpolitikai prioritások közül külön is ki kell emelni az ún. rezsicsökkentést is, amely érinti a különböző közszolgáltatásoknak az állami tulajdonban levő szervekkel való ellátását, és ide lehet sorolni a bürokratikus terhek csökkentését szolgáló jogalkotási és szervezési intézkedéseket is.

2. AZ ÁLLAMI GAZDASÁGIRÁNYÍTÁS ALKOTMÁNYOS KERETEI

Az Alkotmány helyébe lépő Alaptörvény tudatosan építette ki a gazdasági alkotmányosságra is kiterjedő szabályozás többlépcsős rendszerét, amely az Alaptörvény mellett szerepet szán mind a sarkalatos törvényeknek, mind a kódex jellegű szabályozásnak is (lásd a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényt).

Az Alkotmány és az Alaptörvény közötti számos különbség mellett külön is ki kell emelni azt, hogy az Alkotmány – az erről való megegyezés hiányában – alapvetően értéksemleges rendelkezéseket tartalmazott, míg az Alaptörvényben már hangsúlyos elemként jelennek meg a gazdasági alkotmányosság területén is az értékorientált rendelkezések (lásd pl. a családra, a jogok és kötelezettségek összhangjára, a munkavégzésre, a környezet- és természetvédelemre, a mező- és erdőgazdasági földekre, a genetikailag módosított szervezetekre és a közteherviselésre vonatkozó rendelkezéseket).

Az Alaptörvény M) cikke a gazdasági alkotmányosság középpontjába az értékteremtő munkát és a vállalkozás szabadságát helyezi. Ehhez a rendelkezéshez kapcsolódik az Alaptörvény XII. cikk (2) bekezdése, mely szerint „Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.” Ezen az alkotmányos rendelkezésen alapul számos olyan rendelkezés is, amely pl. a „segély helyett munkát”-elv gyakorlati érvényesülését célozza (foglalkoztatást ösztönző támogatások és a közmunkaprogram).

A piacgazdaság működésével összefüggő rendelkezést tartalmaz az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése, amely rögzíti, hogy „Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.” Ezek a rendelkezések a piacgazdaság működésének az alapértékei.

A gazdasági alkotmányosság egyik alapkérdése az, hogy meddig terjedhet az államnak a szuverenitásából eredő beavatkozási autonómiája. Az Alaptörvény rendelkezéseiből nem következik, hogy az állami beavatkozás és a piacgazdaság egymást kizáró fogalmak lennének. A mindenkor jogalkotói hatalom jogköre és felelőssége annak kialakítása, hogy az állam milyen mértékű piacszabályozási szerepet vállal fel.

Az állam szabályozói hatókörét indokolt a nemzeti szuverenitással összefüggésben is megvizsgálni. A nemzeti szintű gazdasági szuverenitás legfőbb eleme többek között a nemzeti

tulajdon hangsúlyos megjelenése a pénzintézeteknél, az energia- és más közműszolgáltatóknál, a hazai földvagyonnal való rendelkezésben, valamint a kiskereskedelem területén. Ezek a prioritások a kormányzati célkitűzések központi elemeként jelennek meg.

Fontos követelmény a piaci szereplők alapvető jogainak és kötelezettségeinek, valamint azok megvalósítását szolgáló garanciarendszernek az alkotmányos szabályozása. Alapvető fontosságú a gazdálkodás alanyai önállóságának, valamint a gazdálkodás kiszámíthatóságának a biztosítása. Erről a kérdésről az Alaptörvény 1. cikkének (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” A stabilitást a sarkalatos és az ún. feles törvények együttesen biztosítják.

Az Alaptörvény érinti az állami beavatkozás lehetőségét a szerződési szabadságba. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a szerződési szabadság nem alapjog. A jogalkotó – akár csak a bíróság – akkor jogosult a fennálló és tartós szerződési jogviszonyokat módosítani, ha

- › a szerződéskötést követően beállott valamely körülmény folytán a szerződés változatlan tartalommal történő fenntartása valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti,
- › annak a körülménynek a változása nem volt ésszerűen előre látható,
- › a változás túlmegegy a normális változás kockázatán,
- › és a lényeges körülmény változása társadalmi méretű.

A törvényhozónak a feladata meghatározni és egyúttal a felelőssége is eldönteni, hogy melyek azok a területek, amelyeken a beavatkozás már jogalkotási követelmény.

A gazdasági érdekérvényesítés lehetséges eszközei a következők lehetnek:

- › a megfelelő tőkeerő,
- › a megfelelő szervezettség, valamint
- › a közhatalom, amely magában foglalja mind a jogalkotást, mind pedig a jogalkalmazást, vagy – más megközelítésben – a döntés közhatalmi eszközökkel való kikényszeríthetőségét.

Piacgazdasági viszonyok között az állam a gazdasági élet befolyásolását elsődlegesen a gazdaságpolitikának a meghatározásán és a végrehajtása útján gyakorolhatja.

A gazdaság állami befolyásolásának eszközei közül külön is ki kell emelni a társadalmi és gazdasági tervezést, a monetáris és fiskális eszközök alkalmazását, valamint a közhatalmi

és hatósági jogosítványok gyakorlását. A gazdasági alkotmányosság egyik alapvető tételét fogalmazza meg az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdése, amikor rögzíti, hogy „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti.” Ennek a garanciáját jelenti a költségvetés és az adórendszer alkotmányos alapjainak a meghatározása. Ennek keretében az Országgyűlés törvényben állapítja meg az államháztartás intézményrendszerét, az állami költségvetést, valamint áttekinti és jóváhagyja a költségvetés végrehajtását (zárszámadás).

Az Alaptörvény XXX. cikkének (1) bekezdése írja elő, hogy a „teherbíró képességének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez”.

A gazdasági alkotmányosság által védett jogok köre kiterjed a vállalkozás jogára, valamint a gazdasági verseny szabadságára is. Ezeknek a jogoknak az érvényesíthetőségéhez nélkülözhetetlen, hogy a jogok alkalmazhatóságának keretei is pontosan meg legyenek határozva. Így lehet ugyanis a jogok megfelelő védelmét biztosítani. Megfelelő védelemben kell részesíteni a fogyasztói érdekeket is, mégpedig úgy, hogy a vállalkozás joga és a gazdasági verseny szabadsága összhangban legyen a tisztességes piaci magatartás szabályaival, továbbá törvényi szinten kell megakadályozni a piaci monopolhelyzetek kialakulását.

Az Alaptörvénynek az egyes uniós szerződésekhez, így különösen az Európai Unió Alapjogi Chartájához való viszonyt rendezi az Alaptörvény E) cikke, amely szerint „Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében. Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az Európai Unió joga megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt. A nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

Az Alaptörvénynek az államról, valamint a közpénzekről szóló fejezetei tartalmazzak szabályokat a közpénzekkel és közvagyonnal való gazdálkodás rendjére. Az Országgyűlés fogadja el a központi költségvetést és hagyja jóvá annak végrehajtását. Ezzel összefüggésben az Országgyűlés fogadja el mindazokat a törvényeket is, amelyek a költségvetés megalapozásához vagy annak végrehajtásához szükségesek. Amennyiben az Országgyűlés a tárgyévi költségvetést március 31-ig nem fogadja el, akkor az Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés b) pontja

feljogosítja a köztársasági elnököt, hogy az Országgyűlést feloszlassa. Az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Annak érdekében pedig, hogy az államadósság hosszútávon se növekedjék, az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy amíg az államadósság meghaladja a teljes hazai össztermék felét, addig az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely csökkentést ír elő az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányára (államadósság-szabály). Az ország folyamatos pénzügyi működőképességét hivatott rendezni az Alaptörvénynek az a rendelkezése, amely szerint ha a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés a naptári év kezdetéig nem fogadta el, akkor a kormány jogosult a jogszabályok szerinti bevételeket beszedni és az előző naptári évre a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott kiadási előirányzatok keretei között a kiadásokat időarányosan teljesíteni.

Az Alaptörvény rögzíti a közpénzek törvényes, célszerű, eredményes és átlátható kezelésének a kötelezettségét, valamint a közpénzügyekkel kapcsolatos alkotmánybíróvási hatásköröket is.

Az ún. átláthatóság-klauzula jelenik meg az Alaptörvény 39. cikkében, amely a közpénzekből nyújtott támogatás igénybevevőitől is megköveteli a tulajdonosi szerkezetük és a tevékenységük átláthatóságát. Ezen túlmenően az Alaptörvény rendelkezik a közpénzekkel való kötelezően nyilvános elszámolásról is.

Az Alaptörvény 40. cikke értelmében a közteherviselés és a nyugdíjrendszer alapvető szabályait a közös szükségletek kielégítéséhez való kiszámítható hozzájárulás és az időskori létbiztonság érdekében sarkalatos törvény határozza meg.

Az Alaptörvény 41–44. cikkei a pénzügyi alkotmányosság intézményei közé sorolja

- › a Magyar Nemzeti Bankot,
- › az Állami Számvevőszéket, valamint
- › a Költségvetési Tanácsot.

Az állami támogatáspolitikai alkotmányos kereteit a diszkrimináció tilalma alkotmányos alapelveknek a részeként kell vizsgálni. A támogatáspolitikai gyakorlati megvalósítása különböző eszközök külön-külön vagy egyidejű alkalmazását követeli meg. Az állami beavatkozás önmagában véve nem ellentétes az Alaptörvénnyel. A megkülönböztetés önmagában nem alkotmányellenes, hiszen a támogatás igénybevétele nem alkotmányos alapjog. Az Alkotmánybíróóság általánosan alkalmazott formulája értelmében „a jognak mindenkit egyenlő-

ként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie”. A pozitív diszkrimináció alkotmányosságát mindig esetenként, konkrét tényállások alapján kell vizsgálni. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint alaptörvény-ellenes a megkülönböztetés, ha a megkülönböztetésnek nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka, vagyis önkényes.

A gazdasági alkotmányosság kérdésével együtt kell kezelni az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkében foglaltakat, amelynek értelmében a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet. Annak érdekében, hogy egy tagállam ezeket a korlátozásokat ne léphesse át, új nemzeti támogatást csak notifikációs eljárás után vezethet be. Ennek hiányában vagy ennek megsértése esetén a Bizottság a tagállammal szemben kötelezettségszegési eljárást indíthat.

Az állampolgárok gazdasági jogai között kitüntetett szerepe van a tulajdonhoz, valamint az örökléshez való jognak. Ez azt jelenti, hogy egyfelől mindenki szabadon rendelkezhet a tulajdonával, másfelől viszont a tulajdonjog gyakorlása meghatározott kötelezettségek teljesítését is feltételezi. Erre tekintettel mondja ki az Alaptörvény XIII. cikkének (1) bekezdése, hogy „a tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”

A tulajdoni formák egyenjogúságából az következik, hogy általában az állami tulajdon sem élvez kitüntetett szerepet. Az viszont alapvető alkotmányos követelmény, hogy azokon a területeken, ahol az államnak monopolhelyzete van, ott a megfelelő alkotmányos garanciákat érvényre juttassa. A koncesszióra vonatkozó szabályozás is ezen az alkotmányos rendelkezésen alapul. Az Alaptörvény a kizárólagos állami tulajdon, illetve a nemzeti vagyon tartalmi körének meghatározását sarkalatos törvény kompetenciájába utalja (Alaptörvény 38. cikke).

A természeti erőforrások feletti tulajdon a nemzeti szuverenitás egyik fontos alappillére. Ennek alapján az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” A természeti erőforrások közül a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzésére és hasznosítására vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg (lásd a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényt).

3. AZ ÁLLAM GAZDASÁGIGAZGATÁSI FELADATOKAT ELLÁTÓ INTÉZMÉNYEI

Az Alaptörvény az Országgyűlést Magyarország legfőbb népképviselői szerveként határozza meg, ami egyben azt is jelenti, hogy az Országgyűlés a nemzeti szuverenitás legfőbb közjogi intézménye. Az Országgyűlés legfontosabb operatív feladata a törvényalkotás. A jogalkotás szempontjából kiemelt jelentősége van a sarkalatos törvényeknek, amelyek elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának a szavazata szükséges – szemben az Alaptörvénnyel, amelyet csak az összes képviselő kétharmadának a szavazatával lehet elfogadni és módosítani. Az Alaptörvény értelmében a gazdasági igazgatás körébe tartozóan az alábbi jogalkotási tárgyak elfogadása tartozik a sarkalatos törvények közé:

- › a családok védelmére vonatkozó rendelkezések megállapítása – (L) cikk (3) bekezdés;
- › a termőföld és az erdők tulajdonjogának a megszerzése, a hasznosításuk korlátaira és feltételeire, az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre, a családi gazdaságokra, továbbá a más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályok – (P) cikk (2) bekezdés;
- › a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének a biztosítása – VI. cikk (3) bekezdés;
- › a nemzeti vagyon megőrzésével, védelmével és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás követelményeinek a megállapítása – 38. cikk (1) bekezdés;
- › az állam kizárólagos tulajdoni és gazdasági tevékenységi köre és a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítése korlátainak és feltételeinek a megállapítása – 38. cikk (2) bekezdés;
- › a Magyar Nemzeti Bank monetáris politikáért való felelősségének a megállapítása – 41. cikk (1) bekezdés;
- › az Állami Számvevőszék szervezete és működése részletes szabályainak a megállapítása – 43. cikk (4) bekezdés.

Az Országgyűlés gazdasági igazgatással összefüggő általános törvényalkotási feladatai közül ki kell emelni a minisztériumok felsorolásáról rendelkező törvény elfogadását (lásd a Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvényt), amely az adott kormányzati ciklus kormányzati struktúráját állapítja meg, valamint a tárgyévi költségvetési, valamint a költségvetést megalapozó törvényeket.

A kormány működése mindig az állami tevékenységhez kapcsolódik. Az Alaptörvény 15–22. cikkei határozzák meg a Kormány működésére vonatkozó alapvető szabályokat.

Az Alaptörvény a hatalmi ágak klasszikus megosztási elve érvényesüléseként rögzíti, hogy a kormány a végrehajtó hatalom általános szerve. A kormány általános felhatalmazással is rendelkezik, mivel a feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A kormány az intézkedései tekintetében az Országgyűlésnek tartozik felelősséggel. Új rendelkezésként került be az Alaptörvénybe, miszerint a kormány terrorveszély-helyzet idején rendeletet alkothat, amellyel – a sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, egyes törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket is hozhat. Ebben az esetben a kormány tizenöt napig rendeleti kormányzást vezethet be, amely adott esetben érintheti a gazdaság egyes szereplői működési feltételeit is. Ezt követően a rendkívüli intézkedések fenntartásáról már az Országgyűlés dönt.

Az Alaptörvény külön is kiemeli a kormány önálló szervezetalakítási hatáskörét, amikor rögzíti azt, hogy a kormány a közigazgatás legfőbb szerve, így a törvényben meghatározottak szerint létrehozhat államigazgatási szerveket. A kormány szervezetalakítási jogköréhez szorosan kapcsolódik a kormány önálló szabályozási hatásköre. Ennek a keretében a kormány, a feladatkörében eljárva, bármilyen törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkothat, azonban ezek a rendelkezések nem lehetnek ellentétesek semmilyen magasabb rendű jogszabállyal.

A kormányzati gazdaságirányító és -szabályozó tevékenység a kormányzati tevékenység közül viszonylagosan önálló területként jelentkezik. A kormányzati gazdaságirányító és -szabályozó tevékenységnek a funkciói az alábbiak:

- › az Alaptörvény keretei között a gazdaságpolitikai célok, illetve prioritások meghatározása és azok megvalósításának az irányítása;
- › a gazdasági szabályozás és a gazdaság szervezeti és intézményi rendszerének átfogó jellegű kérdéseiben való döntés;
- › a gazdasági törvények előkészítésének a koordinálása, a rendeleti szintű jogszabályoknak a megalkotása;
- › a gazdasági folyamatok átfogó jellegű ellenőrzése, elemzése és értékelése és azok alapján a szükséges kormányzati intézkedések megtétele;
- › a nemzetközi gazdasági kapcsolatokra vonatkozó átfogó döntések meghozatala;

- › az ágazati és funkcionális gazdasági tevékenységet végző szervek tevékenységének az összehangolása.

A kormányzati gazdaságirányító és -szabályozó tevékenység legfőbb jellemzője a stratégiai jellegű irányítási tevékenység, amelynek alapvető feladata a gazdaság makrostrukturális rendjének a kialakítása, illetve a stabilitásának a biztosítása, továbbá – a gazdasági folyamatok hosszútávú fejlesztési céljait szem előtt tartva – a gazdasági folyamatok makrogazdasági szintű befolyásolása.

Stratégiai, gazdasági és nemzetbiztonsági ügyekben a kormány létrehozott állásfoglalásra (döntésre) jogosult kabineteket. Az új kormányzati struktúrának megfelelően a kormányzati koordinációért és a szakpolitikákért való felelősség 2014-től különválasztva jelenik meg. A kormányzati koordinációért való felelősség az összkormányzati célok megvalósításáért való felelősséget jelenti. A kormányzati struktúrában a Miniszterelnökség felel a kormányzati koordinációért.

Gazdasági igazgatással összefüggő szakpolitikai feladatokat lát el

- › a Nemzetgazdasági Minisztérium,
- › a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium,
- › a Külgazdasági és Külügyminisztérium,
- › a Földművelésügyi Minisztérium, valamint
- › az Emberi Erőforrások Minisztériuma.

A gazdasági kamaráknak a fejlett piacgazdaságú országokban meghatározó szerepük van a gazdaság fejlődésének és szerveződésének az előmozdításában, a gazdasági tevékenységet folytatók általános és együttes érdekeinek az érvényre juttatásában, az üzleti forgalom biztonságának és a piaci magatartás tisztességének a megteremtésében és a megőrzésében, valamint a gazdasággal összefüggő egyes közigazgatási feladatok ellátásában. A gazdasági kamarák létrehozásának legfőbb célja az, hogy azokon a területeken, ahol az állam gazdaság-szervező és -szabályozó szerepe nem lehet kellően hatékony, ott bizonyos közfeladatokat az állam szerepvállalása helyett a külön törvénnyel létrehozott, köztestületként működő gazdasági kamarák vegyék át, így a gazdaság szereplői elsősorban a kamarákon keresztül tartanak kapcsolatot a gazdasági kormányzattal. Kétféle gazdasági kamarát különböztetünk meg:

- › egyrészt a Magyar Kereskedelmi és Iparkamarát és a területi kamarákat,
- › másrészt a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamarát.

A gazdasági kamaráknak az a feladata, hogy az ő részükre biztosított önkormányzatiságon alapuló működésükkel előmozdítsák a gazdaság fejlődését és szerveződését, a piaci magatartás tisztességességét és a gazdasági tevékenységet folytatók általános és együttes érdekeinek az érvényesülését.

A Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács egy olyan, az Országgyűléstől és a kormánytól is független konzultációs, javaslattevő és tanácsadó testület, amely arra jött létre, hogy megvitassa a gazdaság és a társadalom fejlődését érintő átfogó ügyeket meg a kormányzati ciklusokon átívelő nemzeti stratégiákat, valamint előmozdítsa a harmonikus és kiegyensúlyozott gazdasági fejlődésnek és az ehhez illeszkedő szociális modelleknek a kidolgozását és a megvalósítását. A Tanács egyben a leginkább átfogó és sokoldalú konzultatív fóruma a társadalmi párbeszédnek a munkaadói és munkavállaló érdekképviselői szervezetek, a gazdasági kamarák, a nemzetpolitika területén tevékenykedő civil szervezetek, a tudomány hazai és határon túli képviselői és a bevett egyházak között.

4. AZ ÁLLAM GAZDASÁGIRÁNYÍTÁSSAL KAPCSOLATOS SAJÁTOS ESZKÖZRENDSZERE

Az állam gazdaságirányítással kapcsolatos gazdaságszervező és -szabályozó tevékenysége során az alábbi eszközöket alkalmazhatja:

- › a gazdaságpolitikai célképzés és tervezés;
- › a fiskális és monetáris politika hatálya alá tartozó eszközök;
- › állami támogatáspolitikai hatálya alá tartozó eszközök;
- › a fogyasztóvédelem;
- › a gazdasági verseny szabályozása és felügyelete;
- › a koncesszió;
- › a közbeszerzés.

Az egyes eszközök alkalmazása, annak súlya, ütemezése és mértéke döntően az adott gazdaságpolitikai prioritások függvénye, azoknak az összefoglaló dokumentuma pedig a kormányprogram. Bár az Országgyűlés formálisan nem hoz határozatot a kormányprogramról, azonban a miniszterelnök megválasztásával egyidejűleg politikailag állást is foglal többek között a gazdaság stratégiai kérdésekben is. A kormányprogramban megfogalmazott stratégiai

és taktikai célkitűzések az éves költségvetésekben, törvényekben és más jogszabályokban kerülnek jogilag kötelező érvénnyel megfogalmazásra. Minden ilyen döntés előtt szükség van a valóság-hű állapotot tükröző felmérésekre, amelyek döntő részben a Központi Statisztikai Hivatal adatain alapulnak, de figyelemmel vannak más szervek által készített stratégiai elemzésekre is (pl. MNB).

Magyarország hosszútávú fejlődését érintő stratégiai prioritásokat foglal magában pl. az Új Széchenyi Terv, amelynek makrogazdasági prioritásai az alábbiakra épülnek:

- › az egészségipar,
- › a zöldgazdaság fejlesztése
- › a vállalkozások fejlesztése,
- › a közlekedés fejlesztése,
- › a tudomány és innováció,
- › a foglalkoztatás fejlesztése.

A Széll Kálmán Terv az államadósság szintjének a csökkentését tűzte ki céljául.

A fiskális, illetve a monetáris politika eszközrendszere egyben a gazdasági folyamatok közgazdasági és közigazgatási befolyásolására szolgáló eszközeinek is minősül.

A fiskális politika alapvetően a költségvetési politikán keresztül valósul meg, mivel az közvetlenül hatással van az állami bevételekre és kiadásokra, valamint azok egyenlegére. A költségvetési politika a jövedelmek változtatásával, valamint a közvetlen állami vásárlásokkal a nemzetgazdaság összeresletére tud hatást gyakorolni. Az állami bevételek és kiadások szabályozása és végrehajtása által a költségvetés-politika hatással van

- › a gazdasági stabilizációra,
- › a jövedelem-újraelosztására,
- › a piac befolyásolására.

A költségvetés állami bevételeket érintő prioritásai közül ki kell emelni azt, hogy az adóterhelés súlypontja a jövedelmekre rakódókról fokozatosan áttevődött a fogyasztást és forgalmat terhelő adókra, az elsősorban a kis- és középvállalkozások adóterhei csökkentek, míg a monopolhelyzetben levő nagyvállalatok adóterhelése nőtt. Az adópolitikai változásokhoz szorosan kapcsolódik a Nemzeti Adó- és Vámhivatal adóbeszedési hatékonyságának növekedése is.

A költségvetés kiadási oldalán jelentős tételt képeznek a strukturális és regionális fejlesztési célok megvalósításához, a szociális, oktatási, valamint népesedéspolitikai célú juttatások. A költségvetés kiadási oldalát érintő intézményi átalakítások értelmében stratégiai célkitűzés a Magyar Államkincstár kifizetői szerepének az erősítése.

A monetáris politika hatálya alá tartozó eszközök a pénzpiacot szabályozzák. A monetáris politika megvalósításáért a Magyar Nemzeti Bank (MNB) felel. Az MNB elsődleges célja az árstabilitás elérése és fenntartása. A jegybank alapvető feladatai:

- › a nemzeti fizetőeszköz értékállóságának védelme;
- › kizárólagosan jogosultsággal bankjegy- és érmekibocsátás; hivatalos deviza- és aranytartalékok képzése és kezelése;
- › a devizatartalék kezelésével és az árfolyam-politika végrehajtásával kapcsolatos devizaműveletek végzése;
- › a belföldi fizetési és elszámolási rendszerek kialakítása, azok biztonságos és hatékony működésének a támogatása;
- › a feladatai ellátásához szükséges statisztikai információk gyűjtése és közzététele;
- › a pénzügyi rendszer stabilitásának támogatása, valamint a pénzügyi rendszer prudenciális felügyeletére vonatkozó politika kialakítása és működtetése.

A monetáris politika a pénzpiac működését az árfolyam-politika alakításával, a refinanszírozási kamatláb (általában a kamatpolitika) alakításával, a kereskedelmi bankok kötelező tartalékrátájának a meghatározásával, a tartalékkötelezés szabályozásával, valamint a központi bank által folytatott nyílt pénzpiaci intervenciókkal tudja befolyásolni.

A monetáris politika akkor lehet hatékony és sikeres, ha összhangban van a költségvetési politikával. Az államháztartás terhére nyújtott állami támogatás a piaci szereplők meghatározott körének szelektív módon biztosít olyan gazdasági előnyt, amelynek hatására erősödik a támogatásban részesülő piaci pozíciója a versenytársakkal szemben. Figyelemmel arra, hogy hazánk tagja az Európai Uniónak, a gazdaságfejlesztéssel összefüggő támogatási politikáját csak az EU-val összhangban alakíthatja. Ennek a részei többek között a Strukturális Alapból, a Kohéziós Alapból, illetve az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból nyújtott támogatások. Az ezen túlmenően nyújtott támogatások esetén annak nyújtását ún. notifikációs eljárás előzi meg, amelyben a Bizottság állást foglal abban a kérdésben, hogy a tagállam által nyújtani kívánt támogatás mennyiben egyeztethető össze az egységes európai piac működésével, illetve mennyiben torzítja a versenyt.

A támogatás formája nem csak közvetlen pénzügyi kifizetés, hanem adókedvezmény, vagy más állami hozzájárulás (jellemzően az infrastruktúra kialakításával kapcsolatos költség) is lehet.

A fogyasztói jogok érvényesítése érdekében a fogyasztóvédelem olyan specifikus feladatokat lát el, amelynek keretében védelmet biztosít a fogyasztók (háztartások) számára a nagyobb gazdasági erőt képviselő vállalkozásokkal fennálló kapcsolatrendszerükben. (A fogyasztóvédelemmel kapcsolatos részletes szabályokat lásd a tananyag külön fejezetében.)

A piaci viszonyok működési alapelve a gazdasági verseny, amely azonban nem lehet abszolút. Az államnak a közhatalom biztosította eszközök alkalmazásával ugyanis fel kell lépnie minden olyan magatartással szemben, amely torzítja a versenyt, illetve gazdasági erőfölényt eredményezne. A versenypolitika által alkalmazott eszközök ezáltal a közérdeket is védik.

A versenyjogi szabályok az alábbi magatartásokat tiltják:

- › a tisztességtelen versenyt,
- › a gazdasági versenyt korlátozó megállapodást,
- › az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolását,
- › a vállalkozások nem engedélyezett összefonódását.

A versenyfelügyelet állami szerve a Gazdasági Versenyhivatal (GVH). A GVH autonóm államigazgatási szerv, feladatai ellátása során csak a törvénynek van alárendelve, a feladatkörében nem utasítható, feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el, számára feladatot csak törvény írhat elő. Versenyfelügyeleti ügyekben a Versenytanács jár el. A versenyfelügyeleti eljáráson kívül sor kerülhet ágazati vizsgálatra, amelynek keretén belül a GVH piacelemzést is végezhet.

Egyes közfeladatok ellátása – mint pl. az állami tulajdonban lévő létesítmények működtetése (pl. közművek), vagyontárgyak hasznosítása (pl. bányászati kitermelés), közösségi szolgáltatások nyújtása (pl. személyszállítás, vasúti hálózat üzemeltetése) útján – koncesszióba adással is megvalósulhat. A koncesszió nem más, mint tartósan állami, illetve önkormányzati tulajdonban lévő vagyontárgyakkhoz tartozó tulajdonosi jogok egy részének ideiglenes átengedése a vagyontárgyakkhoz fűződő beruházási és üzemeltetési célból létrehozott gazdasági társaság számára. Az állam és a helyi önkormányzat a kizárólagos gazdasági tevékenysége gyakorlásának, illetve az állami vagy önkormányzati vagyontárgy hasznosításának időleges jogát kizárólag koncesszió útján engedheti át. Az átengedés ellenérték fejében (koncessziós díj) történik. A koncesszióba adásra a díj ellenében, a pályázat alapján kiválasztott koncessziós társasággal kötött szerződésben kerül sor.

Speciális rendelkezéseket kell alkalmazni egyes koncesszióköteles tevékenységre, amelyek alapján az alábbi koncessziókról beszélhetünk:

- › dohánytermék-kiskereskedelmi és kiskereskedelmi ellátó koncesszió,
- › bányászati koncesszió,
- › szerencsejáték koncesszió.

A meghatározott értékhatárokat elérő értékű közbeszerzési szerződés, illetve építési vagy szolgáltatási koncesszió megkötése érdekében a törvényben ajánlatkérőként meghatározott szervezetek kötelesek a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást lefolytatni. Közbeszerzésnek minősül a közbeszerzési szerződés, valamint az építési vagy szolgáltatási koncesszióknak a közbeszerzési törvényben foglaltak szerinti eljárásban történő megkötése. A törvény alapján a közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezettek, vagyis az ajánlatkérők elsősorban az állami és önkormányzati szervek, közszolgáltatók valamint a bizonyos értékhatár (25 millió Ft.) feletti támogatást igénybe vevők. A közbeszerzésre kötelezett értékhatárokat az Országgyűlés évente a központi költségvetésről szóló törvényben állapítja meg.

A közbeszerzési eljárás során az alábbi különböző eljárástípusokat különböztetjük meg: nyílt, meghívásos és tárgyalásos eljárás vagy versenypárbeszéd, innovációs partnerség és hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás.

A közbeszerzésekben a legfontosabb szerepet a Közbeszerzési Hatóság játssza, amely az Országgyűlésnek alárendelt autonóm államigazgatási szerv. A feladata az, hogy a közérdeket, valamint az ajánlatkérők és az ajánlattevők érdekeit figyelembe véve hatékonyan közreműködjön a közbeszerzési politika alakításában és a jogszerű közbeszerzési magatartások kialakításában és elterjesztésében, elősegítve a közpénzek nyilvános és átlátható módon történő elköltését. A hatóság szervezetén belül működik az ajánlattevőket képviselő kilenc tagból álló tanács, illetve a Közbeszerzési Döntőbizottság, amelynek a feladata a közbeszerzésekkel és a tervpályázati eljárásokkal kapcsolatos jogsértő vagy vitás ügyek miatti jogorvoslat intézése.

A Közbeszerzési és Ellátási Főigazgatóság az államháztartásért felelős miniszter irányítása alá tartozó központi költségvetési szerv, amely többek között a jogszabályban meghatározott központosított közbeszerzési feladatokat végzi. A Nemzeti Kommunikációs Hivatal a kormányzati kommunikációs feladatok ellátásával kapcsolatos központosított közbeszerzések tekintetében ajánlatkérőként jár el.

II. MODUL

FOGYASZTÓVÉDELEM

1. FOGYASZTÓVÉDELEM

A modul célja a fogyasztóvédelem növekvő szerepének megvilágítása, a fogyasztóvédelem fogalmi meghatározása és a fogyasztók intézményes védelmének a bemutatása. A tananyag kiemelten foglalkozik a fogyasztóvédelem közigazgatási intézményrendszerével, ami magában foglalja egyrészt a fogyasztók jogait rögzítő és érdekeit védő szabályok kialakítását, másrészt a fogyasztók jogainak hatósági eszközökkel történő védelmét. Ennek kapcsán a tananyag röviden bemutatja a fogyasztóvédelmet ellátó szervezetrendszerét.

1.1. A KÖZIGAZGATÁS BEAVATKOZÁSÁNAK OKA ÉS CÉLJA

1.1.1. Problémafelvetés, amely egy élethez közeli gyakorlati példa bemutatásával alátámasztja, hogy miért van szükség az állami beavatkozásra

Talán már mindannyian szembesültünk olyan bosszantó helyzetekkel a bevásárlás során, hogy az élelmiszerboltban nem volt egyértelműen feltüntetve a termék ára és a kasszánál szembesültünk vele, hogy magasabb árat ütötték be, mint amit vártunk. Vagy éppen előfordulhat, hogy a szállodában a fizetésnél derül ki, hogy drágább a szolgáltatás, mint amit akciós árként az újságban vagy interneten közzétettek. A vásárlókat a vásárlást követően is érhetik kellemetlen meglepetések. Például, ha az újonnan vásárolt cipő talpa két hét után leválik, vagy az interneten vásárolt termékről csak a kiszállítás és átvétel után derül ki, hogy a webáruház oldalán közzétett illusztrációra csak nyomokban emlékeztet. Sőt, a szolgáltatókkal is kerülhet az ügyfél érdekellentétbe vagy vitás helyzetbe. Például felmerülhet az a kérdés, hogy a távközlési szolgáltatónk a szerződés megkötését követően jogosan módosítja-e az előfizetési csomagban lévő TV-csatornák számát, vagy a bank jogszerűen emeli-e meg a lakossági számlavezetési díjat anélkül, hogy az ügyfél bejegyzését kérné ehhez. Mit tehet ezekben a helyzetekben a vásárló? Kihez fordulhat panaszával és sérelmeivel a fogyasztó?

Mire hivatkozhat a jogai érvényesítése érdekében? Hogyan érvényesítheti a jogait az erőfölényben lévő vállalkozásokkal szemben? Ezekre a kérdésekre adja meg a választ az állami fogyasztóvédelem.

1.1.2. A KÖZIGAZGATÁS BEAVATKOZÁSÁNAK AZ OKA ÉS CÉLJA

A fogyasztóvédelem megjelenése és jelenkori értelmezése a fogyasztói társadalom kialakulásához kötődik. A fogyasztói társadalomra jellemző a tömeges, nagy mennyiségű, iparszerű áruterelés, a termelők közti kiegyeztetett verseny és a globális áru- és szolgáltatás-kereskedelem. Egy ilyen komplex, sokszereplős és gyorsan változó gazdasági környezetben a vásárló ritkán rendelkezik mindazzal a teljes körű tudással, információval, amely alapján bizonyosan meg tudja ítélni a termék vagy szolgáltatás milyenségét, minőségét vagy éppen biztonságosságát. A termék vagy a szolgáltatás vásárlója, tehát a fogyasztó jogosan félhet attól, hogy megtévesztik vagy félrevezetik a piaci ügyletei során, ugyanis az áru előállítója vagy éppen forgalmazója – tehát a vállalkozó – mindig többet tud a termékről, mint ő. Azaz, a fogyasztó és a vállalkozó között a piaci tranzakció során információs aszimmetria áll fenn. Ez a piaci szereplők közötti erőviszonyokban egyenlőtlenséget teremt. Sőt, az, hogy a vevő nem tudja megfelelően felmérni a piacon lévő termékek minőségét és nincs elég információ a birtokában, hogy beárassa az eltérő minőségű termékeket, az egyfajta piaci kudarcot¹ is okozhat.² Ezért a piaci termelés és a gazdasági verseny szabályozásán túl fokozatosan kialakult az igény a fogyasztói érdekek védelmére is. Mára a fogyasztóvédelem a gazdaságpolitika kiemelt területévé vált, amelynek a célja a fogyasztók gazdasági érdekeinek, testi épségének és biztonságának a védelme, a vásárlók megtévesztésének és félrevezetésének megakadályozása, illetve a fogyasztónak a gyártóval, szolgáltatóval, illetve a forgalmazóval szembeni érdekérvényesítésének biztosítása. A fogyasztóvédelem piaci normák, formalizált szabályok, jogszabályok, intézkedések és különböző szervezeteknek a rendszere, amelyek azzal a céllal jöttek létre, hogy védjék és érvényesítsék a fogyasztók érdekeit és jogait. Feladatuk az, hogy biztosítsák a tisztességes kereskedelmi gyakorlatot, valamint elősegítsék, hogy a fogyasztók hozzájussanak ahhoz a megfelelő információhoz és tájékoztatáshoz, ami nélkülözhetetlen

1 Joseph E. Stiglitz (1989): „Markets, Market Failures, and Development”. *American Economic Review*, 79(2). 197–203. o.

2 Erről bővebben lásd Akerlof aszimmetrikus információra épülő közgazdasági modelljét („tragacspiac” / Market for ‘Lemons’), amelynek kidolgozásáért Nobel-díjat is kapott. George A. Akerlof (1970): „The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”. *Quarterly Journal of Economics* (The MIT Press), 84 (3). 488–500. o.

a tudatos vásárlói döntések meghozatalához és a piaci egyenlőtlenségek mérsékléséhez. A fogyasztóvédelem egy kiterjedt, gyors ütemben fejlődő terület, amely igyekszik lépést tartani az ipari termelés fejlődésével (pl. új gyártási technológiák), az áruk és szolgáltatások piacának változásaival, a kereskedelmi gyakorlat átalakulásával (pl. az interneten keresztül történő értékesítés és az elektronikus kereskedelem terjedése) és a gazdasági szereplők piaci szokásainak a folyamatos változásával.

A fogyasztóvédelem fogalmi meghatározásához közelebb visz, ha megismerjük az öt fogyasztói alapjogot, amelyet közösségi szinten az Európai Tanács egy határozatában állapított meg:³

- › A gazdasági érdekek védelméhez fűződő jog megsértését általánosságban az jelenti, ha a vásárlót a kereskedő valamilyen tisztességtelen módon olyan termék megvételére vagy megrendelésére veszi rá, esetleg kényszeríti, amely számára előnytelen, nem az igényeinek megfelelő optimális választás vagy nem is állt szándékában megvásárolni. Ennek az eszközei lehetnek a félrevezető nyereményjátékok és a nyereményekkel való kecsegtetés, amikor a különösen előnyös vásárlásnak a hamis látszatát keltik. A fogyasztó gazdasági érdekeit sértő magatartás lehet továbbá az ár megtévesztő feltűntetése és a hamis mérés is.
- › Az információhoz és az oktatáshoz jutás jogának a garantálását a termék gyártója, illetve forgalmazója köteles biztosítani. Az információszolgáltatás célja, hogy a fogyasztó tájékozódhasson, hogy melyik termék felel meg leginkább az igényeinek és a lehetőségeinek, valamint megismerje egy-egy termék lényeges jellemzőit. A tájékoztatás kiterjed a termék alapvető tulajdonságaira, a mennyiségére, minőségére, árára, a gyártó és forgalmazó adataira, a használatára és kezelésére vonatkozó utasításokra, a használattal járó veszélyekre stb. Emellett kiemelkedő szerepe van a civil és állami szervezeteknek a fogyasztók képzésében és oktatásában, amellyel a tudatos vásárlói gondolkodásra nevelik a fogyasztót. Ilyen lehet például olyan oktatófilmek és prospektusok megosztása, amelyek felhívják a figyelmet a pénzügyi befektetések kockázataira.
- › A jogorvoslati és kárigény-érvényesítési jog biztosítása egyrésztől a termék gyártójának, másrésztől a forgalmazójának a feladata. A fogyasztói panaszok kivizsgálásával, orvoslásával a kereskedő köteles elsősorban a jogszabályok előírásai szerint foglalkozni. Emellett az állam is széleskörű intézményrendszert tart fenn, amely – polgárjogi,

3 Az öt alapjogot az Európai Tanács által 1975. április 14-én elfogadott „Az Európai Gazdasági Közösség első, előzetes programja a fogyasztók védelmének és informálásának politikájáról” c. határozata deklarálta, amelyet Magyarországon az 1994. évi I. törvény hirdetett ki az uniós jogszabályokkal való harmonizáció érdekében.

büntetőjogi és közigazgatási eszközökkel – lehetőséget biztosít a fogyasztói panaszok kivizsgálására és a kárigények rendezésére.

- › A fogyasztó egészségének és biztonságának megóvásához joga azt jelenti, hogy csak biztonságos termék hozható forgalomba, azaz a termék nem veszélyeztetheti a fogyasztó életét, egészségét és testi épségét. Ennek érdekében bizonyos termékekkel, azok használatával kapcsolatban a kötelező biztonsági szabályokat be kell tartani (például kötelező szabvány), a forgalmazásnak ez feltétele. Bizonyos fogyasztói csoportok, például a gyermek- és fiatalkorúak testi és lelki egészségének a védelmét a fogyasztóvédelem külön kiemelten kezeli. Emiatt egyes termékeket (dohánytermék és alkohol) nem lehet tizennyolc év alatti fogyasztók számára kiszolgálni, illetve az iskolák és óvodák környékén korlátozni lehet bizonyos termékek reklámozását és forgalmazását.
- › A fogyasztói érdekképviselő létrehozásának a joga elsősorban civil szervezetek alapításán keresztül valósul meg, amelyek fontos szerepet játszanak a fogyasztók kollektív jogainak és igényeinek az érvényesítésében.⁴

2. A FOGYASZTÓVÉDELEM INTÉZMÉNYRENDSZERE

A fogyasztók alapjogainak és érdekeinek védelme változatos formában, eltérő eszközökkel valósulhat meg, és többnyire egyszerre több szereplőnek az összehangolt tevékenységét igényli. Nevezetesen szükség van a terméket előállító (gyártó) és azt kereskedelmi forgalomba hozó (forgalmazó) vállalkozásoknak, valamint az állami szerveknek, köztük a jogalkotó, államigazgatási és igazságszolgáltatási szerveknek a tevékenységére és a civil szervezetek közreműködésére. Sőt, az Európai Uniónak is kiemelkedő szerepe van a közös fogyasztóvédelmi alapelvek és politika meghatározásának a területén, valamint működnek közösségi piacfelügyeleti rendszerek is.

⁴ Részletesebben vö.: Longáné Láng Katalin: A fogyasztók alapvető jogai, a magyar fogyasztóvédelem jogszabályi háttere. Nemzeti Felnőttképzési és Szakképzési Intézet. http://www.kepzesevolucioja.hu/dmdocument-s/4ap/7_0005_007_101015.pdf

2.1. A GYÁRTÓ ÉS FORGALMAZÓ FOGYASZTÓVÉDELMI FELADATAI

A fogyasztóvédelem első pillére a terméket gyártó és az azt forgalmazó vállalkozás. A piacon egy áru vagy szolgáltatás iránti kereslet akkor virágzik, ha a fogyasztók bízhatnak a termék minőségében és megbízhatóságában. Ezért a gyártóknak és a terméket kereskedelmi forgalomba hozóknak nem csak kötelességük, hanem egyben érdekük is, hogy a fogyasztókkal szemben tisztességes magatartást tanúsítsanak, a műszaki és minőségi előírásoknak megfelelő terméket gyártsanak és hozzanak forgalomba, megadják a megfelelő és egyértelmű tájékoztatást a termék lényeges jellemzőiről (pl. eredet, ár, használati útmutató, szavatosság, összetevők) és tisztességesen kivizsgálják a fogyasztói panaszokat, ezzel is erősítve a termék iránti bizalmat. Ellenkező esetben a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat és a fogyasztók megtévesztése rontja a termék és a gyártó jó hírnevét, emiatt pedig a fogyasztók kerülni fogják azt a terméket.⁵ Ugyan a vállalkozásoknak is a jól felfogott érdeke a fogyasztókkal szembeni tisztességes magatartás, azért jogi normákban is elő van írva, hogy a vállalkozásnak milyen tájékoztatást kell adnia és milyen magatartást kell tanúsítania a termékek értékesítése során.

2.2. A CIVIL SZEKTOR SZEREPE A FOGYASZTÓVÉDELEM TERÜLETÉN

Az állami fogyasztóvédelmi szervezetrendszer szükségszerűen kiegészül a fogyasztóvédelmi civil szervezetekkel. Nemzetközi tapasztalatok alapján a fogyasztóvédelem akkor működik a legsikeresebben, ha abban a fogyasztók, illetve a civil szervezetek is részt vesznek. A fogyasztóvédelmi civil szervezetek funkciója egyrészt a fogyasztók jobb tájékoztatása és a vásárlói tudatosság növelése az oktatás és információnyújtás segítségével. A tevékenységük során szerzett tapasztalataikat közzéteszik, tájékoztatják a közvéleményt és fogyasztóvédelmi oktatásokat szerveznek. Másrészt a civil szervezetek elláthatják a kollektív fogyasztói igényérvényesítést. Az a civil szervezet, amely felvette a konkrét céljai közé a fogyasztók érdekeinek a védelmét, az jogosult közérdekű kereset indítására fogyasztói érdeksérelem esetén.⁶ Azaz, ha a vállalkozás jogszabálysértő tevékenysége érinti a fogyasztóknak széles,

5 Daniel B. Klein: „Consumer Protection.”. In: The Concise Encyclopedia of Economics. Library of Economics and Liberty, 2008. <http://www.econlib.org/library/Enc/ConsumerProtection.html>

6 Miskolczi-Sándor i. m. 39–40. o.

személyesen nem beazonosítható, de a jogsértés körülményei alapján meghatározható körét, vagy jelentős nagyságú hátrányt okoz, és az eljárás a bíróság hatáskörébe tartozik, akkor a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó egyesületnek joga van keresetet indítani.⁷ Emellett a civil szervek részt vesznek a fogyasztóvédelmi politika formálásában is, azzal, hogy feltárják a fogyasztói problémákat, értékelik a fogyasztói jogok érvényesülését, fórumokon és testületeken képviselik a fogyasztókat és véleményezik a fogyasztókat érintő jogszabály-tervezeteket. A fogyasztóvédelmi civil szervezetek irodákat és képviselőket működtetnek a megyeszékhelyeken és a városokban, abból a célból, hogy fogyasztói tájékoztatással és panaszügyintézással segítsék a hatóságokat.⁸ A civil szervezetek anyagi forrásainak biztosítását egyrészt az állam látja el, amely köteles gondoskodni a társadalmi érdekeket szolgáló civil szervezetek működtetéséről, másrészt a civil szervezetek részesednek a fogyasztóvédelmi bíróságból befolyt összegekből is.⁹ A fogyasztóvédelem terén a társadalmi szervezetek is nagy feladatot vállalnak magukra. Hazánkban az egyesülési jogról szóló, 2011. évi CLXXV. törvény biztosítja a fogyasztók számára azt a jogot, hogy társadalmi szervezetet hozzanak létre vagy ahhoz csatlakozzanak. Magyarországon a legjelentősebb civil szervezetek az Országos Fogyasztóvédelmi Egyesület, a Fogyasztóvédők Magyarországi Egyesülete, a Fogyasztóvédelmi Egyesületek Országos Szövetsége, a Tudatos Vásárlók Egyesülete és a Fogyasztói Jogérvényesítő Szervezet.

2.3. AZ ÁLLAM FELADATAI A FOGYASZTÓVÉDELEM TERÜLETÉN

A fogyasztóvédelem harmadik pillére az állam. Az állami szereplők közül elsődleges feladata a jogalkotó szerveknek (országgyűlés, kormány és szakminiszterek) van, akik a fogyasztói szerződésekre és jogügyletekre vonatkozó keretszabályozással, a termékekre vonatkozó biztonsági és minőségi normák előírásával, a kereskedelmi gyakorlat szabályozásával, a tisztességes piaci verseny feltételeinek a rögzítésével, az állami fogyasztóvédelmi szervek kijelölésével és az érdekvédelem eljárási kereteinek a szabályozásával rögzítik a fogyasztóvédelem normatív keretrendszerét. A fogyasztóvédelem speciális és rendkívül összetett

7 A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. tv. 39. §

8 "Eredmények és feladatok a kormány 2007-2010 közötti időszakra szóló fogyasztóvédelmi cselekvési programjának tükrében". Fogyasztóvédelmi szemle, 2009. június (III. évf. 2. sz.), 89. o

9 Fazekas Judit: Fogyasztóvédelmi jog. Complex Kiadó, Budapest, 2007. 274. o.

jogterület, mert több jogág keresztmetszetében helyezkedik el, mivel a közjog és a magánjog határán áll. Ez azt jelenti, hogy a klasszikus magánjogon kívül kapcsolatban van a közigazgatási joggal, sőt a büntetőjoggal és a szabálysértési joggal is, továbbá anyagi és eljárásjogi normákat is tartalmaz.¹⁰ A fogyasztókat védő állami intézményrendszeren belül alapvetően négy fő területet különíthetünk el:

- › a polgárjogi normákat és eszközöket,
- › a büntetőjogi normákat és eszközöket, és
- › a közigazgatás-jogi normákat és eszközöket.

Az alábbiakban ezeket mutatjuk be röviden.

3. A FOGYASZTÓK POLGÁRJOGI VÉDELME

A polgárjog szerepét a fogyasztóvédelem területén úgy foglalhatnánk össze, hogy a polgárjognak meghatározó szerepe van a fogyasztói szerződésekkel kapcsolatban, különösen azok megkötése előtti időszakban a szerződéskötést megelőző tájékoztatási kötelezettség előírásán keresztül,¹¹ illetve a vásárlás után a termékkel kapcsolatos minőségi garanciák érvényesítésében (jótállás és szavatosság).

A tájékoztatási kötelezettség azt a célt szolgálja, hogy a fogyasztó a szerződéskötésre vonatkozó döntésének meghozatala során kellő információval rendelkezzen, és ezáltal kiegyenlítődjön az alulinformáltságából eredő hátránya. Például a bankok és a pénzügyi szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára előírhatják a fogyasztó megfelelő tájékoztatását a szerződés kockázatairól például kölcsönszerződéseknél, hitelfelvételnél és kockázatos pénzügyi befektetés esetén. (Lásd pl. a devizahitelekkel kapcsolatosan hozott bírósági döntéseket.)

Emellett a polgári jognak az is egy fontos fogyasztóvédelmi eszköze, hogy generálisan meghatározza a fogyasztói szerződések tartalmára vonatkozó előírásokat, amelyek igyekeznek megakadályozni a tisztességtelenül egyoldalú előnyszerzést. Ilyen például az, hogy a

¹⁰ Dr. Horváth Sándor: „A kormány III. középtávú fogyasztóvédelmi politikája (2007-2013)”. Fogyasztóvédelmi Szemle, 2009. március (III. évf. 1. sz.), 79. o.

¹¹ Varga Nelli: „Gondolatok a fogyasztói szerződési jog kialakulásáról és fejlődéséről”. Debreceni Jogi Műhely, 2013. július (X. évf. 3. sz.), 138–157. o.

fogyasztó hivatkozhat a szerződés vagy egyoldalú szerződésmódosítás semmiségére, ha a szerződés általános feltételei jogszabályba ütköznek, illetve ha a szerződés (vagy annak egyoldalú módosítása) a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megsértésével indokolatlanul és egyoldalúan előnyös a piaci szereplőnek, illetve hátrányos a fogyasztónak, emiatt tisztességtelen.¹²

A polgári jog a szerződés megkötését követően is védi a fogyasztót a szerződéstől való elállás, illetve felmondás jogának a biztosításával, valamint a szerződés teljesítése során biztosított garanciális szabályokkal (jótállás és szavatosság). Emellett a polgárjog a fogyasztói jogok érvényesítéséhez is megfelelő jogi fórumot biztosít azzal, hogy a fogyasztó az érdeksérelmeiért és a vállalkozással összefüggő vitás kérdésekben a saját lakóhelye szerinti bíróságnál perelhet.

3.1 A VÁSÁRLÁSTÓL VALÓ ELÁLLÁS ÉS FELMONDÁS JOGA

A fogyasztókat védő egyik garancia a vásárlástól való elállás és a felmondás jogának a biztosítása. Ha a jogosultnak a szerződés teljesítéséhez fűződő érdeke szerződésszegés következtében megszűnt, akkor elállhat a szerződéstől, vagy ha a szerződéskötés előtti helyzetet nem lehet természetben visszaállítani, akkor felmondhatja a szerződést.¹³ Az elállási jog tehát azt jelenti, hogy a fogyasztó a megkötött szerződéstől jogszabályi felhatalmazás alapján egyoldalúan visszaléphet és a termék visszaküldése esetén kérheti a vállalkozástól a már kifizetett vételár visszatérítését. Ezzel szemben a felmondás nem visszamenőleges, hanem csak a jövőre nézve szünteti meg a szerződést, így a fogyasztó az általa kifizetett vételárnak csak az arányos részét jogosult visszaigényelni, attól függően, hogy a vállalkozás a szolgáltatásból mekkora részt teljesített már. Az elállás és a felmondás joga a hazai szabályozás alapján¹⁴ – az Európai Unió előírásokkal összhangban – a távollevők között létrejött jogügyletekre vonatkoznak (online kereskedelem, pl. internetes vásárlás). Az elállási és felmondási jog kompenzálja azt, hogy a fogyasztónak nem volt arra lehetősége, hogy a terméket a vásárlás előtt megvizsgálja, kipróbálja vagy üzembe helyezze. Viszont vannak bizonyos termékek, ame-

12 2/2012 (XII. 10.) PK vélemény a fogyasztói kölcsönszerződésben pénzügyi intézmény által alkalmazott általános szerződési feltételekben szereplő egyoldalú szerződésmódosítási jog tisztességtelenségéről, 2. pont

13 A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:140. § (1)

14 A fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződések részletes szabályairól szóló 45/2014. (II. 26.) Korm. rendelet

lyekre az elállás joga nem vonatkozik. Ilyen például a romlandó vagy a minőségét rövid ideig megőrző termék, továbbá az olyan termék, amelyet egészségvédelmi vagy higiéniai okokból nem lehet az átadást követő felbontás után visszaküldeni, a lezárt csomagolású hang- és képfelvétel (pl. DVD), számítógépes szoftver, a hírlap és a folyóirat.¹⁵

3.2. JÓTÁLLÁS, SZAVATOSSÁG

A fogyasztóvédelem polgárjogi eszközei a fogyasztók védelme érdekében azt is előírják a vállalkozásoknak, hogy a termék megfelelő minőségét garantálják. Ezt hivatott elősegíteni a jótállás és a szavatosság. A szavatossági jog és a jótállás fogalmát a Polgári Törvénykönyv, míg az egyes termékek esetében alkalmazandó speciális szabályokat kormányrendeletek¹⁶ határozzák meg. A jótállásnak az a lényege, hogy a kötelezett a jótállás időtartama alatt garantálja, hogy a szerződést hibátlanul teljesíti, vagyis hogy az érintett termék rendeltetésszerű használat mellett kifogástalanul fog működni. Ez a forgalmazó részéről tehát egy írásbeli kötelezettségvállalás, amely a jótállási jegy átadásával történik meg, amelyben azt vállalja, hogy kezeskedik a jótállási idő alatt bekövetkező meghibásodások kijavításáért. A jótállást a mindennapokban emiatt garanciának is szokták nevezni. A jogszabályok értelmében a jellemzően tízezer forint eladási árat meghaladó fogyasztási cikkek esetében a kötelező jótállás jogszabály alapján jár, továbbá a vállalkozás köteles a fogyasztási cikkel együtt a jótállási jegyet a fogyasztó rendelkezésére bocsátani olyan formában, amely a jótállási határidő végéig biztosítja a jótállási jegy tartalmának jól olvashatóságát. Viszont a jótállás nem feltétlenül önként vállalt kötelezettség. Bizonyos termékek és szolgáltatások vásárlása esetén a jogszabály kötelezően előírhatja az eladónak, hogy az előírt időszakra jótállást kell biztosítania a fogyasztónak. Magyarországon kormányrendelet¹⁷ nevesíti azokat a tartós fogyasztási cikkeket, amelyekre kötelező jótállás vonatkozik. A jótállás időtartamát kötelező jótállásnál az azt elrendelő jogszabály, míg szerződéses jótállásnál a felek megállapodása határozza meg.

A szabályozás a szavatosság kapcsán a szerződés tárgyától függően megkülönbözteti a kellékszavatosságot és a termékszavatosságot. Olyan szerződés alapján, amelyben a felek kölcsönös szolgáltatásokkal tartoznak egymásnak, a kötelezett a hibás teljesítésért kellék-

15 A fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződések részletes szabályairól szóló 45/2014. (II. 26.) Korm. rendelet 29. § (1)

16 Lásd pl. az egyes tartós fogyasztási cikkekre vonatkozó kötelező jótállásról szóló, 151/2003. (IX. 22.) Korm. rendeletet

17 151/2003. (IX. 22.) Korm. rendelet. az egyes tartós fogyasztási cikkekre vonatkozó kötelező jótállásról

szavatossággal tartozik. A kellékszavatossági igény alapján a fogyasztó választása szerint az alábbi négyféle kompenzációra jogosult:

- › kijavítást vagy kicserélést igényelhet – kivéve, ha a választott kellékszavatossági jognak a teljesítése lehetetlen vagy a vállalkozásnak (a kötelezettnek) aránytalan többletköltséget eredményezne egy másik kellékszavatossági igény teljesítéséhez képest,
- › árszállítást – az ellenszolgáltatás arányos leszállítását – igényelheti,
- › a fogyasztó a hibát saját maga kijavíthatja vagy mással kijavíttathatja a vállalkozás költségére, illetve
- › elállhat a szerződéstől – ha a vállalkozás a kijavítást vagy a kicserélést nem vállalja vagy nem tud ennek a kötelezettségének eleget tenni, vagy ha a fogyasztónak a kijavításhoz vagy kicseréléshez fűződő érdeke megszűnt. Jelentéktelen hiba miatt elállásnak nincs helye. A kijavítást vagy kicserélést megfelelő határidőn belül, a fogyasztó érdekeit kímélve kell elvégezni.¹⁸

A szavatosság másik formája, a termékszavatosság lehetőséget teremt a fogyasztó számára, hogy gyári hiba esetén – tehát amikor a termék már a forgalomba hozatalkor hibás – a fogyasztói igényét a gyártójával szemben érvényesíthesse.

A fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződés esetén a fogyasztó kellékszavatossági igénye a teljesítés időpontjától számított két éven belül érvényesíthető. Ilyenkor a terméknek a kicseréléssel vagy kijavítással érintett részére vonatkozó kellékszavatossági igény elévülése újból előlről kezdődik.¹⁹

A szavatosság és a jótállás között az egyik különbség tehát az időtartam, amelyen belül a garanciális jog érvényesíthető. A jótállás időtartama független a szavatossági jogok érvényesíthetőségére irányadó határidőktől, az a szavatossági jogoknál akár rövidebb, akár hosszabb időre is vonatkozhat. A gyakorlatban a szavatossági és a jótállási idő a teljesítéstől (vásárlástól) kezdve párhuzamosan telik, azok így sokszor átfedésben vannak. Ha például a fogyasztó egy új hűtőszekrényt vásárol 50.000 forint értékben (10.000 Ft feletti értékű tartós fogyasztási cikk), arra a jogszabály alapján egy év kötelező jótállás vonatkozik, függetlenül attól, hogy ugyanerre a termékre a gyártó esetleg öt év „garanciát” – tehát szerződésben vállalt jótállást – biztosít, a szavatossági jogok pedig a Ptk. alapján két év jogvesztő határidőn

18 A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:159. §

19 A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:163. §

belül érvényesíthetőek.²⁰ A másik lényeges eltérés, hogy kit terhel a bizonyítás. Míg a jótállás esetén azt kell, hogy a fogyasztó a termék meghibásodásában vétlen, azaz az eladónak (a gyártónak) kell bizonyítania azt, hogy a meghibásodás az adásvételt követően keletkezett, addig a szavatosságnál – fogyasztói szerződés esetén – csak a vásárlást követő hat hónapon belül terheli a vállalkozást a bizonyítás. Hat hónapot követően megfordul a bizonyítási terher, és a fogyasztónak kell bizonyítania például azt, hogy a vásárolt termék rendeltetésszerű használat mellett ment tönkre.

4. A FOGYASZTÓK VÉDELME A BÜNTETŐJOGBAN ÉS A SZABÁLYSÉRTÉSI JOGBAN

A piaci visszaélések súlyának és gyakoriságának növekedése és a gazdasági jellegű jogsértéseknek a társadalomra gyakorolt fokozódó negatív hatásai miatt szükségessé vált, hogy a fogyasztóvédelem területére a büntetőjogi eszközöket is kiterjesszék. Főként az olyan esetekre, amelyeknél a közjogi és a magánjogi eszközök már nem minden esetben nyújtanak hatékony védelmet, a közigazgatási és magánjogi szankciók már nem bírnak kellő visszatartó erővel. A büntetőjogi szabályozásnak az is a feladata, hogy a gazdasági élet jelentős érdeksérelemmel járó jogsértéseit a maga eszközeivel szankcionálja, így a fogyasztók jogainak legsúlyosabb megsértését is a szabálysértési jog és a büntetőjog bünteti.²¹

A büntetőjogi tényállások között több, kifejezetten a fogyasztókat védő tényállás fedezhető fel. Ilyen például a rossz minőségű – a jogszabályban előírt biztonságossági vagy minőségi követelményeket nem teljesítő – termék forgalomba hozatala,²² a megfelelés hamis tanúsítása, szervezett termékbemutatón különleges árkedvezmény vagy árelőny meglétéről vagy nyerési esélyről megtévesztésre alkalmas tájékoztatás,²³ vagy pedig üzleti titok jogosulatlan megszerzése és felhasználása jogtalan előnyszerzés végett.²⁴ Az élelmiszer engedély nélküli előállítás és forgalomba hozatala is szabálysértésnek minősül, ez elsősorban a fogyasztók egészségét és a piacra kerülő élelmiszerek biztonságosságát védi. Emellett még ide

20 A Nemzeti Fogyasztóvédelmi hatóság tájékoztatója alapján, <http://www.nfh.hu/node/157> Letöltve: 2015. 11.02.

21 Karsai Krisztina: Fogyasztóvédelem és büntetőjog. HVG-ORAC, Budapest, 2011.

22 A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 415. §

23 A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 417. §

24 A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 418. §

sorolható például az a szeszesital-árúsítással és -kiszolgálással kapcsolatos szabály, miszerint szabálysértést követ el az, aki vendéglátó üzletben tizennyolcadik életévét be nem töltött személy részére szeszes italt szolgál ki.²⁵

5. A FOGYASZTÓVÉDELEM KÖZIGAZGATÁSI INTÉZMÉNYRENDSZERE

A fogyasztók számára nyújtott jogvédelem érvényesítésének egyik kiemelt állami eszköze a közigazgatási szervek útján történő közhatalom-gyakorlás, amely kiterjed például a gazdasági tevékenység folytatásának az engedélyezésére, ellenőrzésére és felügyeletére, a szabálytalanul működő gazdasági szereplő szankcionálására és az előírásoknak nem megfelelő termékek forgalomból kivonására. Ezeknek az állami tevékenységeknek a funkciója az, hogy biztosítsák a piacon a tisztességes versenyt és a kiegyensúlyozott kereskedelmi gyakorlatot, védjék a piaci szereplőknek, így a fogyasztóknak is az érdekeit, valamint garantálják, hogy a piacon elérhető szolgáltatások és áruk megfeleljenek a minőségi és biztonsági követelményeknek. Ezeknek a funkcióknak a megvalósítására az állam széleskörű közigazgatási intézményrendszert épített ki.

A fogyasztóvédelem közigazgatási intézményrendszerének csúcsán a kormány áll. A kormány elsődleges feladata az felelős minisztériummal együtt a fogyasztóvédelmi politika kidolgozása. A fogyasztóvédelmi politika magában foglalja azokat a jogszabályokat, stratégiákat, kormányzati programokat és intézkedési terveket, amelyeket a kormány a fogyasztói alapjogok garantálása érdekében alkot. Ennek keretében a kormány és a területért felelős tárca például kidolgozza a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásához szükséges intézkedési tervet, a fogyasztási cikkek piac-felügyeletének a stratégiáját, a fogyasztóvédelmi szervezetrendszer fejlesztési irányait és a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos cselekvési és szakmai programokat. A kormány a fogyasztóvédelmi politika megalkotása során tekintettel van az Európai Unió fogyasztóvédelmi szabályaira. Emellett a kormány az európai uniós feladati körében részt vesz a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos EU-jogszabályok kialakítá-

²⁵ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény, 200. § (1) b9

sában, gondoskodik a képviseltről az EU különböző munkacsoportjaiban és szakbizottságaiban, továbbá gondoskodik a hazai Európai Fogyasztói Központ működtetésével kapcsolatos kormányzati feladatok ellátásáról. A kormány és a szaktárca további feladata, hogy a fogyasztóvédelmi politika kidolgozása során egyeztessen a különböző érdekképviselői szervezetekkel, illetve a fogyasztóvédelmi civil szervezetekkel.

A fogyasztóvédelmi államigazgatási szervezetrendszer következő szintjén az országos hatáskörű főhatóságok állnak. Mint arra már korábban utaltunk, a fogyasztók védelme rendkívül szerteágazó állami feladat. A gazdasági és kereskedelmi élet minden területén találkozunk fogyasztókkal. Jelen vannak az áruk piacán és a szolgáltatások piacán, legyen szó akár idegenforgalmi szolgáltatásokról (vendéglátás, szálláshely és utazás), pénzügyi szolgáltatásról (biztosítás és hitelfelvétel), energiaszolgáltatásról (gáz- és villanyszolgáltatás) vagy akár távközlési szolgáltatásokról (internet és televízió). Attól függően viszont, hogy milyen jellegű szolgáltatás, áru vagy termék vásárlásáról van szó, jelentősen eltérnek a megtévesztés és a visszaélés veszélyforrásai, illetve eltérő fogyasztói érdekek válnak fontossá. Éppen ezért egyes speciális gazdasági ágazatokban különböző közigazgatási szervek is közreműködnek a fogyasztók védelmében. Az alábbiakban csak a lényegesebb közigazgatási hatóságokat említjük meg röviden azok közül, amelyek valamely területen fogyasztóvédelmi feladatokat látnak el.

5.1. A FOGYASZTÓK VERSENYJOGI VÉDELME

A Gazdasági Versenyhivatal a fogyasztók versenyjogi védelméért felelős szerv. A piaci versenyszabályozás és a versenyjog célja a gazdasági verseny védelme és a tisztességes piaci magatartás biztosítása. A sokszereplős és tisztességesen működő piaci versenynek számos pozitív hatása van a fogyasztók oldalán is. Például a verseny arra készíti a piaci szereplőket, hogy a fogyasztók számára jó minőségű termékek széles választékát olcsón bocsássák a piacra. A versenyjogban a közvetett fogyasztói érdekvédelem mellett megjelenik a fogyasztók érdekeinek közvetlen formája is, amely védi fogyasztókat a vállalkozások tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatával szemben. Ezt szolgálják a tisztességtelen versenyt és az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolását tiltó szabályok. Ilyen a megtévesztésre alkalmas árujelző vagy tájékoztatás is, ha például a vállalkozás olyan külső megjelenéssel, csomagolással vagy névvel forgalmazza a terméket, hogy az megtévesztően hasonlít valamelyik pi-

acon lévő versenytárs termékére. Valótlan tény állításának minősülhet az is, ha egy termék (pl. egészségmegőrző készítmények vagy „fogyi” termékek) használata esetén olyan pozitív hatásokat ígérnek a vásárlónak, amelyek nincsenek bizonyítva vagy nem igazolhatóak. Az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolásának másik módja az lehet, amikor a vállalkozás különösen előnyös vásárlás hamis látszatát kelti. Ilyen lehet az, amikor annak a hamis látszatát keltik, hogy a fogyasztó már megnyert vagy meg fog nyerni egy nyereményt, miközben az valójában nem is létezik vagy további pénzösszeg megfizetéséhez kötött. Az ilyen esetekben a Gazdasági Versenyhivatal járhat el.²⁶

5.2. A PÉNZÜGYI SZOLGÁLTATÁSOKKAL ÖSSZEFÜGGŐ FOGYASZTÓI JOGVITÁK

A pénzügyi szolgáltatók (pl. hitelintézetek, pénzügyi vállalkozások, biztosító társaságok és takarékpénztárak) pénzügyi szolgáltatásaival kapcsolatos panaszok kivizsgálása speciális ismereteket igényel. Éppen ezért az ilyen típusú panaszokkal a fogyasztó a Magyar Nemzeti Bankhoz (MNB), illetve a pénzügyi fogyasztói jogviták peren kívüli rendezése érdekében a Pénzügyi Békéltető Testülethez fordulhat. Az ügyfél a pénzügyi szolgáltatással kapcsolatos panaszát előterjeszteti írásban (postai úton vagy elektronikusan, ügyfélkapun keresztül) vagy pedig személyesen az MNB-nél benyújtva, abban az esetben, ha valamilyen szerződéssel kapcsolatos egyedi jogvitáról van szó és a fogyasztó korábban sikertelenül próbálta a szolgáltatóval a jogvitát megoldani. A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának²⁷ megsértése ügyében szintén a Magyar Nemzeti Bank jár el, ha az érintett kereskedelmi gyakorlat és vállalkozási tevékenység a pénzügyi közvetítőrendszer működésével függ össze.

26 A GVH tisztességtelen kereskedelmi gyakorlattal kapcsolatos hatáskörét a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény 10. § (1) rendezi.

27 A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlattal kapcsolatban részletesen a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény rendelkezik.

5.3. A MÉDIASZOLGÁLTATÁSOKKAL ÉS KIADOTT SAJTÓTERMÉKEKKEL KAPCSOLATOS FOGYASZTÓI JOGVÉDELEM

A médiaszolgáltatásokkal és kiadott sajtótermékekkel összefüggésben a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság is ellát fogyasztóvédelmi feladatokat. Ezekben az esetekben fogyasztónak minősül a médiaszolgáltatások és sajtótermékek nézője, hallgatója vagy olvasója, valamint a műsorterjesztési szolgáltatás felhasználója és előfizetője. A megjelenő tartalmakkal és reklámokkal összefüggésben a fogyasztóvédelem célja különösen a fiatalok védelme (pl. a kereskedelmi közlemény közvetlenül nem szólíthat fel kiskorúakat valamely áru megvásárlására vagy arra, hogy rábeszéljék szüleiket a reklámozott áru megvásárlására), az emberi méltóság védelme és a hátrányos megkülönböztetés elkerülése nemi, faji, etnikai vagy nemzetiségi értelemben, vallási vagy világnézeti meggyőződés, illetve fizikai vagy szellemi fogyatékoság miatt. A fogyasztóvédelemmel összefüggésben a hivatal Médiatechnikai Bizottsága kezdeményezi a fogyasztóvédelemmel és a tisztességtelen piaci magatartás tilalmával kapcsolatos eljárásokat és támogatja a tudatos fogyasztói döntéshozatal kultúrájának fejlesztését. A tanács mellett a hatóság részeként Média- és Hírközlési Biztos működik, aki közreműködik annak az elősegítésében, hogy az elektronikus hírközlési és szolgáltatás és a médiaszolgáltatás fogyasztóinak, illetve a sajtótermékek olvasóinak a méltánylást érdemlő érdekei érvényesüljenek.

5.4. AZ ÁLTALÁNOS HATÁSKÖRREL ELJÁRÓ FOGYASZTÓVÉDELMI HATÓSÁG – A NEMZETI FOGYASZTÓVÉDELMI HATÓSÁG

A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság (NFH) a fogyasztóvédelmi közigazgatási feladatokat – a szakma-specifikus ágazati ismereteket igénylő fogyasztóvédelmi feladatok kivételével – ellátó központi hivatal, amely a fogyasztóvédelemért felelős nemzeti fejlesztési miniszter irányítása alatt áll. Az NFH 2010. december 31-ig központi szervből, területi szervekből, valamint azok kirendeltségeiből állt. 2011-től, a fővárosi és megyei kormányhivatalok létrehozásával és a területi szakigazgatási szervek integrálásával a fogyasztóvédelmi hatóság feladatai megoszlanak a szakmai irányítást gyakorló, másodfokú hatóságként eljáró központi szerv, vagyis a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság és az elsőfokú hatósági jogkört ellátó területi felügyelőségek között, amelyek a fővárosi és megyei kormányhivatalok szervezetén belül működnek tovább. 2011. január 1-jétől a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságon belül további szervezeti változás is bekövetkezett. Megkezdte működését az Európai Fogyasztói

Központ, amely más uniós országban vásárolt árukkal kapcsolatos fogyasztói panaszok kezelésében nyújt támogatást.

Az NFH feladatai az alábbi öt nagy csoportba sorolhatóak:

- › Részt vesz a fogyasztóvédelmi politika kidolgozásában, ennek keretében például
 - » véleményezi a fogyasztókat érintő jogszabálytervezeteket, szükség szerint javaslatot tesz a fogyasztókat érintő jogszabályok módosítására;
 - » részt vesz a fogyasztóvédelmi politika kidolgozásában;
 - » figyelemmel kíséri és elemzi a fogyasztóvédelmi politika érvényesülését.

- › A fogyasztók védelme érdekében jogalkalmazói és szakértői feladatokat lát el, valamint hatósági jogkört gyakorol, így
 - » szakértői véleményt készít, illetve vizsgáló laboratóriumaiban vizsgálatot végez;
 - » a tisztességtelen általános szerződési feltételek kapcsán közérdekű keresetet indít;
 - » pert indíthat a fogyasztók polgári jogi igényeinek érvényesítése érdekében;
 - » működteti a Központi Piacfelügyeleti Információs Rendszert;
 - » ellátja a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvényből adódó feladatokat.

- › Összehangolja az állami fogyasztóvédelmi tevékenységet és szakmai támogatást nyújt más hatóságoknak a fogyasztóvédelmi feladataik ellátásában, ennek keretében
 - » együttműködési megállapodás alapján együttműködik a fogyasztóvédelmi tevékenységet ellátó más állami szervekkel;
 - » módszertani segédanyagokat készít a helyi önkormányzatok fogyasztóvédelmi tevékenységének elősegítése és egységessége érdekében;
 - » támogatja az önkormányzati tanácsadó irodák működését;
 - » a miniszterrel közreműködve szakmai támogatást nyújt a fogyasztóvédelmi hatáskörben eljáró fővárosi és megyei kormányhivataloknak, és koordinálja a tevékenységüket a fogyasztóvédelmi hatósági feladatok elvégzése kapcsán.

- › Részt vesz a fogyasztók tájékoztatásában, oktatásában, ennek keretében
 - » szakmai segítséget nyújt a fogyasztói érdekek képviselőit ellátó társadalmi szervezetek tevékenységéhez és a fogyasztók oktatásához;
 - » a fogyasztói jogokat ismertető kiadványokat jelentet meg;

- » termék-összehasonlító vizsgálatokat végez, végeztet, és közzéteszi azok eredményét;
 - » részt vesz a fogyasztóvédelmi oktatással kapcsolatos feladatok ellátásában;
 - » prevenciós, figyelemfelhívó és tájékoztatási jellegű feladatokat lát el a fenntartható és egészségtudatos fogyasztási szokások kialakítása érdekében;
 - » ellátja azokat az oktatással és képzéssel összefüggő feladatokat, amelyek szakmai képzésnek minősülnek.
- › Képviseli Magyarországot a nemzetközi és uniós fogyasztóvédelmi együttműködésekben, ennek keretében például
- » Magyarország részéről részt vesz a termékbiztonsággal kapcsolatos ügyekben illetékes piacfelügyeleti hatóságok európai hálózatában, vagyis az Európai Termékbiztonsági Hálózatban;
 - » működteti a Közösségi Gyors Tájékoztatási Rendszert (RAPEX), melynek célja a tagállamok közötti gyors információcsere súlyos veszély esetén;
 - » Magyarország részéről részt vesz a Nemzetközi Fogyasztóvédelmi Végrehajtó Hálózat (ICPEN) munkájában.

A központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat értelmében a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium irányítása alatt álló Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság 2017. január 1-el jogutódlással, a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumba történő beolvadással megszűnik. Ez a szervezeti változás a gyakorlatban az NFH által korábban ellátott feladatkörök minisztériumi szintre emelését jelenti.

A fogyasztóvédelmi hatósági feladatokat területi szinten a fővárosi és megyei kormányhivatalok látják el. A fogyasztóvédelmi jogkörükben eljárva elsőfokú hatósági jogkört gyakorolnak. Ennek keretében különösen ellátják a termékbiztonság ellenőrzésével összefüggő piacfelügyeleti tevékenységet, ellenőrzik az áruk forgalmazására és a szolgáltatások nyújtására vonatkozó előírások, valamint a minőségre, összetételre, csomagolásra, valamint a fogyasztók tájékoztatására és panaszainak rendezésére vonatkozó jogszabályok betartását. A fogyasztók szintén ide fordulhatnak közérdekű bejelentéseikkel és a vállalkozással szembeni panaszaikkal is.

Helyi szinten a települési önkormányzatok is közreműködnek a fogyasztóvédelemben. A helyi önkormányzatok képviselőtestületei segíthetik a fogyasztók önszerveződéseit, támo-

gathatják a fogyasztóvédelmi egyesületek helyi érdekérvényesítő tevékenységét és – a lakosság igényeitől függően – fogyasztóvédelmi tanácsadó irodát működtethetnek.

A szerteágazó közigazgatási szervezetrendszer áttekintése után érdemes kiemelni, hogy bár számos közigazgatási szervnek van feladata a fogyasztóvédelem területén, ezeknek a szervezeteknek a tevékenysége szoros koordinációban történik. Például a GVH és az NFH közötti együttműködési kötelezettséget jogszabály írja elő, illetve az NFH szakmai segítséget nyújt mind a területi szervezeteknek, mind pedig a helyi önkormányzatoknak.

6. A TERÜLET HAZAI SZABÁLYOZÁSA ÉS ÁLLAMI ESZKÖZRENDSZERE

A közigazgatási hatóságok egyik fontos feladata a piaci folyamatok átlátható és biztonságos működésének és a fogyasztói jogok garantálásának az érdekében, hogy előírják a piacra kerülő szolgáltatásokkal és árukkal szembeni követelményeket, ellenőrzik ezeknek a betartását, valamint hatósági eszközökkel kikényszerítik a szabályok betartását. A hatósági eszközökkel történő fogyasztóvédelem megvalósulhat hivatalból indult ellenőrzés keretében és konkrét fogyasztói panasz vagy bejelentés kivizsgálása keretében is. Emellett az igazságszolgáltatató szervezeteknek is jelentős szerepük van a fogyasztói jogviták rendezésében. A fogyasztói igények két úton, bírósági (judiciális) és bíróságon kívüli (extrajudiciális) eljárás keretében érvényesíthetők.

6.1. A FOGYASZTÓVÉDELMI HATÓSÁGI ELJÁRÁS

A fogyasztóvédelmi hatóságok hatósági eljárást kérelemre, valamint hivatalból folytathatnak le. Ennek keretében ellenőrzéseket végeznek, kivizsgálják a fogyasztói panaszokat és közérdekű bejelentéseket. A fogyasztóvédelmi hatósági eljárások az alábbi területek ellenőrzésére terjednek ki.

- › Az általános és az egyes üzletek működésére vonatkozó előírások ellenőrzése során a hatóság az alábbiakat vizsgálja:

árfeltüntetés és árfelszámítás	Általános szabály szerint a fogyasztót írásban tájékoztatni kell a megvételre kínált termék eladási áráról és egységáráról, illetve a szolgáltatás díjáról (összefoglalóan: ár). Például az árat Magyarországon a törvényes fizetőeszközben kifejezve (forint vagy Ft) megjelölve kell feltüntetni.
a tömegre értékesített ételek és térfogatra értékesített italok kiszolgált mennyiségének az ellenőrzése	Ide vonatkozó szabály, hogy a terméket úgy kell csomagolni, hogy a csomagolás ne befolyásolja hátrányosan a termék minőségét vagy mennyiségét, illetve tilos a fogyasztók megkárosítása hamis méréssel, számolással és az áru minőségének a lerontásával.
az alkalmazott mérőeszközök hitelessége	A vásárló részére a tömeg, térfogat vagy egyéb mérték szerint forgalmazott terméket – a nettó tömeget, térfogatot vagy egyéb mértéket feltüntető, eredeti csomagolásban forgalmazott termék kivételével – csak mérésügyi hatóság által hitelesített mérőeszközzel történő lemérés után szabad kiszolgálni. ²⁸
nyitvatartásról való tájékoztatás	A kereskedelemről szóló törvény szabályai szerint a kereskedő köteles az üzlet nyitvatartási idejéről és az abban bekövetkező változásokról a vásárlókat tájékoztatni. ²⁹
nyugtaadási kötelezettség és a bizonylati fegyelem megtartása	Az adóalany – az általános forgalmi adóról szóló törvény szerint – köteles a termék értékesítéséről és a szolgáltatás nyújtásáról számla – vagy ha mentesül a számla-kibocsátási kötelezettség alól, akkor nyugta – kibocsátásáról gondoskodni.

› Piacfelügyeleti tevékenység folytatása

A piacfelügyeleti tevékenység az áruk és szolgáltatások biztonságosságával és megfelelőségével kapcsolatos ellenőrzési és felügyeleti feladatok ellátását jelenti. A fogyasztóvédelmi

28 A kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rend. 23. § (2)

29 A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. Törvény 6. § (2) b)

hatóság a piacfelügyeleti tevékenység körében a fogyasztók élete, testi épsége és biztonsága védelmének, valamint megfelelő tájékoztatásának az érdekében az alábbiak meglétét vizsgálja:

- » a termékek biztonságos kialakítása,
- » a kötelező jelölések (pl. műszaki adatok vagy CE megfelelőségi jelölés), dokumentumok (pl. használati-kezelési útmutató vagy műszaki dokumentáció) megléte,
- » a Központi Piacfelügyeleti Információs Rendszerben (KPIR) szereplő letiltott veszélyes termékek kiszűrése a kereskedelmi forgalomból,
- » a Közösségi Gyors Tájékoztatási Rendszerben (RAPEX) bejelentett, az Európai Unió tagállamaiban veszélyesnek nyilvánított termékek kiszűrése a hazai kereskedelmi forgalomból.

› Tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmába ütköző tevékenységek kiszűrése

A fogyasztóvédelmi hatóság fellép a fogyasztói döntéseket tisztességtelenül befolyásoló kereskedelmi gyakorlatokkal (pl. félrevezető szóbeli és írásbeli tájékoztatással vagy jelentős információ elhallgatásával) szemben és eljárást folytat le, amelynek a célja a vásárlók megtevéstésének és az ebből fakadó ügyleti döntések esélyének a csökkentése. A fogyasztók számára elérhető lehetőségek és információk körének korlátozásáról különösen akkor beszélhetünk, ha korlátozzák a fogyasztó képességét annak a kiválasztásával kapcsolatban, hogy kitől vásároljanak, csökkentik a fogyasztóknak a kínált termékek vagy szolgáltatások közötti mobilitását azáltal, hogy emelik a másik szolgáltatóhoz való átváltás kifejezett vagy implicit költségeit vagy alapvetően megváltoztatják a vevők hatékony vásárlásához szükséges információkat.³⁰

› A gazdasági reklámok megfelelőségének vizsgálata

A gazdasági reklámok megfelelőségének vizsgálata keretében a hatóság végzi a megjelenő reklámok tartalmának vizsgálatát és a reklámtilalmak ellenőrzését.

Reklámtilalomba ütközik például a gyermek- és fiatalkorúak fizikai, szellemi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését károsító reklámok, valamint fegyver, lőszer vagy robbanóanyag, illetve dohányáru reklámozása.

30 OECD (2011): Segédanyag a versenyhatások értékeléséhez, www.oecd.org/competition/toolkit

› Elektronikus kereskedelmi tevékenység

A fogyasztóvédelmi hatóság fokozottan ellenőrzi az elektronikus kereskedelmi gyakorlatot, ugyanis ezen a területen a fogyasztók még inkább kiszolgáltatottak a vásárlás során, ugyanis nincs lehetőségük arra, hogy a terméket megvizsgálják és az előadóval személyesen vegyék föl a kapcsolatot. Ezért ennek keretében a hatósági ellenőrzés különösen kiterjed

- › a vállalkozás vagy szolgáltató honlapján közzétett előzetes tájékoztatásokra, például hogy a szolgáltató a feltüntetett adatok alapján (pl. cégnév, székhely, adószám, telefonszám és email cím) beazonosítható-e,
- › a szerződés létrejöttét követő előírásokra, hogy a fogyasztó számára elérhető-e a honlapon a fogyasztói jogérvényesítés feltételeire vonatkozó tájékoztatás,
- › hogy a vállalkozó ad-e jótállási jegyet, és eleget tesz-e a nyugta- vagy számlaadási kötelezettségének.

› Szavatossággal és jótállással kapcsolatos hatósági ellenőrzési tevékenység

Ezekhez a jogokhoz kapcsolódó igények érvényesítéséhez a fogyasztóvédelmi hatóságnak korlátozott a hatásköre. A hatóság végzi

- » a fogyasztóknak nyújtott szóbeli és írásbeli tájékoztatások vizsgálatát a szavatosság, illetőleg a jótállás alapján az őket megillető jogaik tekintetében,
- » a jótállási jegy átadásának és tartalmának vizsgálatát,
- » minőségi kifogások szabályszerű intézésének a vizsgálatát (különösen a minőségi kifogásról a megfelelő tartalmú jegyzőkönyv felvételét).

Viszont a szerződéses jogviták kötelező jogi erővel történő eldöntésére kizárólag a bíróságnak van hatásköre. A polgári bírósági eljárás alternatívájaként lehetőség van a békéltető testület segítségét igénybe venni a vita eldöntésében.

› Panaszkezelés

A fogyasztóvédelmi hatóság vizsgálja, hogy az ügyfelek írásbeli és szóbeli panaszait a vállalkozások jogszerűen kezelik-e, ellenőrzik-e a vásárlók könyvének elhelyezésére és kezelésére vonatkozó előírásokat, illetve a vásárlók könyvi bejegyzéseit és egyéb írásbeli panaszait az előírt időn belül érdemben megválaszolják-e, illetve a szóbeli panaszt miként kezelik.

› Utazás, vendéglátás

A fogyasztóvédelmi hatóság a kereskedelmi és vendéglátó-ipari szolgáltató tevékenységek jogszerű folytatását is ellenőrzi a fogyasztók érdekeinek védelmére tekintettel. Ennek keretében ellenőrzik például a szálláshely-szolgáltatási tevékenységeket, a nemdohányzók védelmében hozott rendelkezések betartását a vendéglátó-ipari egységekben és a fiatalok számára alkohollal és dohánytermékkel való kiszolgálását.

› Közütemi szolgáltatások ellenőrzése

A fogyasztóvédelmi hatóság végzi a földgáz-, villamosenergia- és távhőszolgáltatásra, a közműves ivóvízellátásra és a hírközlési szolgáltatásra vonatkozó rendelkezéseknek a lakossági fogyasztókkal szembeni betartásának az ellenőrzését, különös tekintettel az elszámolásra, a számlázásra, a díjfizetésre és a mérésre, valamint ezeken a területeken a panaszkezelés megfelelőségére. Érdekesség, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság szervezetében fogyasztóvédelmi rezsipont is működik, amelynek speciális feladata az, hogy tájékoztassa a fogyasztókat a közszolgáltatásokkal kapcsolatos előírásokról és fogyasztói jogokról, valamint az igényérvényesítési lehetőségekről (ide tartozik a villamosenergia-, földgáz-, távhő-, víziközmű- és a hulladékgyűjtési közszolgáltatás).

Az engedélyezés és ellenőrzés mellett a hatóság szankcionálja a feltárt jogsértő magatartást. Ha a fogyasztóvédelmi hatóság az eljárása során megállapítja a fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértését, akkor az eset lényeges körülményeinek – így különösen a jogsértés súlyának, a jogsértő állapot időtartamának, a jogsértő magatartás ismételt tanúsításának, illetve a jogsértéssel elért előnynek – a figyelembevételével és az arányosság követelményének a szem előtt tartásával az alábbi jogkövetkezményeket állapíthatja meg:

- » elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését,
- » megtilthatja a jogsértő magatartás folytatását,
- » kötelezheti a vállalkozást határidő kitűzésével a feltárt hibák és hiányosságok megszüntetésére,
- » a jogszerű állapot helyreállításáig feltételhez kötheti vagy megtilthatja az áru forgalmazását és értékesítését,
- » a jogszerű állapot helyreállításáig terjedő időtartamra elrendelheti a jogsértéssel érintett üzlet ideiglenes bezárását, és
- » fogyasztóvédelmi bírságot szabhat ki.

6.2. POLGÁRI PERES ELJÁRÁS

A fogyasztó a jogsértő vállalkozással szembeni igényét a polgári jog szabályai szerint önállóan érvényesítheti. Emellett működnek kollektív jogérvényesítési lehetőségek. Ilyen a közérdekű igényérvényesítés, amikor a fogyasztóvédelmi hatóság vagy a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó egyesület pert indít a fogyasztók polgári jogi igényeinek érvényesítése érdekében – az ellen a vállalkozás ellen, amelynek a meghatározott fogyasztóvédelmi rendelkezésekbe ütköző tevékenységét a fogyasztóvédelmi hatóság jogerősen megállapította, és akkor, ha a jogsértő tevékenység a fogyasztók széles, személyében nem ismert, de a jogsértés körülményei alapján meghatározható körét érinti. Illetve ide tartozik még a közérdekű keresetindítás, amikor az ügyész vagy a fogyasztói érdekek képviselőjét ellátó egyesület keresetet indít, amennyiben a vállalkozás jogszabálysértő tevékenysége a fogyasztók széles, személyében nem ismert, de a jogsértés körülményei alapján meghatározható körét érinti, vagy jelentős nagyságú hátrányt okoz – és az eljárás a bíróság hatáskörébe tartozik. A keresetükben követelhetik a jogsértés abbahagyását és a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől, a sérelmes helyzet megszüntetését és a jogsértést megelőző állapot helyreállítását.

6.3. PERES ÚTON KÍVÜLI VITARENDEZÉS – A BÉKÉLTETŐ TESTÜLET ELJÁRÁSA

A fogyasztói jogviták elsődleges rendezésének eszköze a bírósági igényérvényesítés, azonban költség- és időtakarékoság szempontjából egyre inkább terjednek a bírósági utat elkerülő igényérvényesítési formák, amelyek akár hatékonyabban is kiszolgálhatják a fogyasztót.³¹ A polgári peres eljárás, mint judiciális eszköz során annak költségessége és időigénye miatt a fogyasztói jogok érvényesülése megnehezül. Emiatt szükségessé vált egy alternatív jogérvényesítési fórum kidolgozása.³² Erre szolgál a békéltető testület, amely gyors és könnyen hozzáférhető eljárást biztosít a fogyasztói jogviták rendezésében. A békéltető testület hatáskörét, működését és eljárási rendjét törvény határozza meg.

31 Fazekas Judit(2007): Fogyasztóvédelmi jog.Complex Kiadó, Budapest. 241. o.

32 Miskolczi Bodnár Péter–Sándor István: A fogyasztóvédelmi jog európai gyökerű magyar szabályozása I. Patrocinium Kiadó, 2012. 127. o.

A békéltető testületek működésének alapvető célja kettős. Egyrészt mediáción keresztül igyekszik elősegíteni a vállalkozás és a fogyasztó között a termék és szolgáltatás minőségével, biztonságosságával, termékfelelősségi szabályokkal, a szerződés megkötésével és teljesítésével kapcsolatos jogvitában a felek közötti egyezség létrehozását. Másrészt, ha a közös megegyezés sikertelen, akkor az ügyben ajánlást tehet vagy kötelező erejű döntést is hozhat, feltéve, ha mindkét fél erről előzetesen nyilatkozott. Hazánkban a békéltető testületek a kereskedelmi és iparkamarák mellett működnek. A békéltető testületi eljárás megindításának az a feltétele, hogy a fogyasztó már megpróbálta a vállalkozóval szemben felmerült fogyasztói jogát valamilyen módon érvényesíteni. A békéltető testületi döntés ellenére a fogyasztó a megítélése szerint bírósághoz is fordulhat a vitás ügy rendezése érdekében. Ez a vitarendezési forma egyre népszerűbb Magyarországon is. A legtöbb ügy szavatossági és jótállási jog érvényesítésével kapcsolatos, de számos panasz érkezik a termékbemutatók szervezőivel és a parkolási cégekkel szemben is.

III. MODUL

IPARIGAZGATÁS

1. AZ IPARI SZAKTERÜLETEK IGAZGATÁSA

A modul célja az ipari szakigazgatás egyes területeinek rövid bemutatása, a bányászattal, a feldolgozóiparral, valamint az energiagazdálkodással kapcsolatos állami feladatok körüljárása. A modul röviden kitér az ipari tevékenységi formák folytatására vonatkozó legfontosabb szabályok és előírások, az ezek érvényesítését elősegítő eszközök és az ehhez szükséges állami intézményrendszer bemutatására.

1.1. A KÖZIGAZGATÁS BEAVATKOZÁSÁNAK OKA ÉS CÉLJA

1.1.1. Problémafelvetés – egy élethez közeli gyakorlati példa bemutatásával az állami beavatkozás szükségességének alátámasztása

Az ipar a hazai nemzetgazdaság legjelentősebb ágazati csoportja, amely három nemzetgazdasági ágazatot foglal magában: a bányászatot, a feldolgozóipart és az energiaszektort. A három ág együttes teljesítménye a 2000-es években 23-26% körül járult hozzá Magyarország bruttó hozzáadott értékéhez, a feldolgozóipar 23-24%-kal, az energiaipar 2% körül, a bányászat pedig 0,2% körül részesedett belőle.³³

A sokoldalú hazai ipar főbb területei részletesebben a következők:

- › ásványi nyersanyagok és energiahordozók kitermelése;
- › energiagazdaság, az elsődleges energiahordozók (szén, szénhidrogének és hasadóanyagok) villamosenergiává alakítása és eljuttatása a fogyasztókhoz;
- › különböző feldolgozásra alkalmas anyagok előállítása (acél, alumínium, hengereltáru, fonal, bőr, cement és más építőipari anyagok);

³³ Központi Statisztikai Hivatal (2015): Jelentés az ipar 2014. évi teljesítményéről. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/jelipar/jelipar14.pdf>

- › feldolgozott késztermékek gyártása (gépek, ipari berendezések, közlekedési és távközlési eszközök, elektronikai termékek, számítógépek és műszerek);
- › fogyasztási cikkek gyártása (gyógyszer, háztartási és mezőgazdasági gépek és vegyszerek, ruházat, cipő, bútor és elektronikai termékek);
- › f) élelmiszeripar – a mezőgazdaság által termelt nyersanyagok kész élelmiszerré történő átalakítása (malom-, sütő-, hús-, baromfi-, hűtő- és konzerv-, tej-, cukor-, szesz- és üdítőital-ipar).³⁴

A hazai ipar az élelmiszeripart kivéve csak importált energia, nyersanyag, félkész termék és alkatrész feldolgozásával és késztermékbe beszerelésével tud működni. A hazai ipar szerkezete a rendszerváltás után jelentősen átalakult. A volt szocialista országok összeomlása miatt Magyarország az exportpiacainak nagy részét elvesztette. Viszont az új, nyugati piacok megszerzése a korszerű minőségi és technikai színvonal hiánya miatt csak nehezen és fokozatosan vált elérhetővé. Ennek következtében a kilencvenes években tömegesen zártak be a feldolgozó üzemek, főként a gépipari, textilipari és vegyipari ágazatban. Az iparban foglalkoztatottak száma radikálisan csökkent. Viszont ez a radikális átalakulás némi pozitív következménnyel is járt, ugyanis magas minőségű technológiát alkalmazó új gyárak létesültek, és ez együtt járt a termékszerkezet átalakításával is.³⁵ Az ipari ágazat támogatásában és működésének felügyeletében és szabályozásában jelentős szerepet játszanak az állami és közigazgatási szereplők.

1.1.2. A közigazgatási befolyás oka és célja

Az ipar szakigazgatása magában foglalja a bányászattal, a feldolgozóiparral, valamint az energiagazdálkodással kapcsolatos állami cselekvési programot; az ilyen ipari tevékenység formák folytatására vonatkozó szabályokat és előírásokat (pl. ipari létesítmények építése és üzembe helyezése engedélyezésének a feltételei, valamint az egyes gépek és berendezések használatának a szabályai); az ezt megvalósító és érvényesítő eszközöket (pl. hatósági engedélyezés, ellenőrzés, nyilvántartás, intézkedés megtétele stb.); és az ehhez szükséges állami intézményrendszert.

34 Bora Gyula–Nemerkényi Antal (1994): Magyarország földrajza. Nemzeti Tankönyvkiadó, 1994.

35 Bernek Ágnes–Bora Gyula–Nemerkényi Antal–Sárfalvi Béla (2002): Társadalomföldrajz. Tankönyvkiadó. 116–147. o.

Az ipari tevékenységre vonatkozó jogi szabályozás és hatósági tevékenység legfontosabb funkciói:

- › az ipari tevékenységek biztonságosságáról való gondoskodás;
- › az ipari tevékenységek szakszerűségének a biztosítása;
- › az energiával való racionális gazdálkodás;
- › a kizárólagos állami tulajdon védelme és
- › a piacnyitással (liberalizáció) összefüggésben speciális versenyfelügyelet és fogyasztóvédelem.

1.2. A TERÜLET HAZAI SZABÁLYOZÁSA ÉS ÁLLAMI INTÉZMÉNYRENDSZERE

Az ipari tevékenységek széles skálája miatt a szabályozás szerteágazó és sokrétű. Nincs olyan egységes keretszabályozás, amely átfogóan, az összes ipari tevékenységre kiterjedően meghatározná a legfontosabb előírásokat és a tevékenység folytatásának a feltételeit. Átfogó szabályozást inkább az egyes alágazatokon belül találunk. Így külön szabályozás alá tartozik az energetikaszektor, a bányászati és földtani tevékenység, illetve a feldolgozóipari ágazat, amelyhez a szorosan kapcsolódó mérésügyi és műszaki biztonsági szabályokat és hatósági tevékenységeket az alábbiakban külön tárgyaljuk. A másik problémát az ipari tevékenységekre vonatkozó szabályok lehatárolása jelenti, ugyanis számos ennek a szektornak a felügyelete és szabályozása más közigazgatási hatósági területre is átnyúlik. (Így például az iparbiztonsági hatósági feladatok – a veszélyes ipari üzemekkel kapcsolatos hatósági engedélyezési, felügyeleti és ellenőrzési feladatok – a katasztrófavédelmi igazgatáshoz kapcsolódnak, de említhetnénk akár a munkavédelmi szabályok érvényesítését, ami szintén a közigazgatás más területéhez, a munkaügyi igazgatáshoz tartozik.)

1.2.1. Ipari szakterület

Az ipari szakterület a nemzetgazdasági miniszter és a nemzeti fejlesztési miniszter (bányászati ügyek, energiapolitika és vízközmű) feladat- és hatáskörébe tartozik. A nemzetgazdasági miniszter³⁶ az iparügyekért való felelőssége keretében előkészíti a műszaki szabályozás tárgykörébe eső, az ipari parkokra és a nemzeti akkreditálásra vonatkozó jog-

³⁶ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 98. §

szabályokat, továbbá az ipari ágazatokkal kapcsolatos stratégiai döntéseket. A miniszter kidolgozza az egészségipar fejlesztési irányait, illetve az elektromobilitás hazai elterjedését elősegítő döntéseket.

A nemzeti fejlesztési miniszter³⁷ az ipari ügyekért való felelőssége keretében

- › előkészíti a bányászatra vonatkozó jogszabályokat;
- › az energiapolitikáért való felelőssége keretében előkészíti a villamosenergia-ellátásra és a földgázellátásra, a távhőszolgáltatásra, a központi fűtésre és a melegvíz-szolgáltatásra, a behozott kőolaj és kőolajtermékek biztonsági készletezésére, az atomenergia békés célú alkalmazására, a bioüzemanyagok és más megújuló üzemanyagok közlekedési célú felhasználására, a megújuló energiaforrások hő- és villamosenergia-termelési céllal történő felhasználására, valamint az energiahatékonyság és az energiatakarékosság fokozása érdekében teendő lépésekre, valamint a klímapolitikára vonatkozó jogszabályokat;
- › a fenntartható gazdasági fejlődés, az energiahatékonyság és energiagazdálkodás stratégiai feltételeinek megteremtéséről gondoskodik, és
- › előkészíti a víziközmű-szolgáltatás közszolgáltatási tevékenységére és a víziközmű-működtetéshez kapcsolódó gazdálkodói tevékenységre vonatkozó jogszabályokat.

1.2.2. Mérésügy és műszaki biztonsági felügyelet

Az ipari tevékenységek széles spektrumát érintő alapvető szabályok és feltételek előírását és ezek betartásának ellenőrzését a mérésügyi és műszaki biztonsági hatósági terület fedi le. A mérésügy szorosan kapcsolódik a méréstudományhoz (metrológia), amely a mértékegységek meghatározásának, egységesítésének és a mérés módjára vonatkozó tudományos-technikai, jogi, igazgatási ismeretek és tevékenységek együttese. A mértékrendszerek kialakulását, országos, sőt nemzetközi egységesítését valós gyakorlati, gazdasági és társadalmi igények kényszerítették ki. A mérésügy állami szabályozásának célja tehát a mérések hazai és nemzetközi egységességének és pontosságának biztosítása és ezáltal a kutatási és fejlesztési, gyártási és kereskedelmi környezet színvonalának emelése, továbbá a fejlett iparú országokkal kiépülő gazdasági kapcsolatok bővítésének, s ennek érdekében a hazai termékek versenyképességének a minőségbiztosítás mérésügyi eszközei által is megalapozott elősegítése.³⁸

A másik közigazgatási terület, ami elősegíti az ipari termelés biztonságosságának és szak-

³⁷ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet 109., 113., 115. és 124. §

³⁸ A mérésügyről szóló 1991. évi XLV. törvény preambuluma.

szerűségének a garantálását, az a műszaki biztonság felügyelet. Az ipari tevékenységek folytatásának és az ipari eszközök és létesítmények műszaki biztonságosságának állami és közigazgatási felügyeletét a műszaki fejlettség, az alkalmazott technológiák bonyolultsága, a minőséggel és biztonsággal szemben támasztott követelmények és a termékek és szolgáltatások megbízhatóságával szembeni elvárások tették szükségessé. Ez komoly szabályozási és hatósági feladat elé állítja a közigazgatást a sokrétű speciális veszélyes üzemi tevékenységet végző gazdasági szereplők működésének szabályozásának és felügyeletének a területén.

A veszélyes üzemi tevékenységek folytatása során a műszaki biztonság garantálása elsődlegesen az üzemeltető feladata, akinek megfelelő szakértelemmel, képzettséggel és felelősséggel kell rendelkeznie az esetleges emberi életet, testi épséget, környezetet vagy vagyont veszélyeztető balesetek elkerülése érdekében.

Annak garantálására viszont, hogy a gazdasági szereplő műszaki biztonsággal kapcsolatos tevékenysége az elvárható szinten legyen, szükség van az állam előzetes (a betartandó műszaki biztonsági követelmények meghatározása, a képzettségre vonatkozó előírások lefektetése, az engedélyköteles tevékenységek vizsgálata stb.) és utólagos beavatkozására (hatósági ellenőrzések végzése, a követelmények betartatása és a műszaki balesetek kivizsgálása).

A Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról és a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságokról szóló 320/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet szerint a hatóság műszaki biztonsági felügyelete alá tartoznak például a nyomástartó berendezések és rendszerek engedélyezése, a gázüzemű járművek üzemanyag-ellátó berendezései, valamint az éghető folyadékok és olvadékok tárolótartályaival és tároló létesítményeivel kapcsolatos eljárások.

A Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal (a továbbiakban: MKEH) felügyelet alá tartozó létesítmények, berendezések tekintetében a műszaki biztonsági hatósági tevékenység kiterjed

- › azok létesítésére, kivitelezésére és felállítására,
- › üzembe helyezésére,
- › üzemeltetésére,
- › időszakos ellenőrzésére,
- › azok vizsgálatát, átalakítását és javítását végző szervezetek tevékenységének az ellenőrzésére,
- › azok kezelését végzők szakképesítésére,
- › azok átalakítására és javítására, és
- › a műszaki biztonsági tevékenységet ellátó szervezetek tevékenységének az ellenőrzésére.

A műszaki biztonsági hatóság engedélyezési és hatósági ellenőrzési jogkört gyakorol a jogszabályban felsorolt létesítmények, berendezések és szervezetek vonatkozásában, valamint bejelentés alapján kivizsgálja a hatáskörébe tartozó rendkívüli események okait és következményeit. A mérésügyi és műszaki biztonsági feladatok megoszlanak az országos illetékességű központi szerv és az MKEH két igazgatósága – nevezetesen a Metrológiai Hatóság és a Piacfelügyeleti és Műszaki Felügyeleti Hatóság, valamint a területi illetékességű szakigazgatási szervek – között. 2011 januárjától a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságok – a fővárosi és megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveiként – végzik a műszaki biztonsági felügyeleti tevékenységek zömét, valamint a sajátos építményfajtákkal kapcsolatos építésügyi hatósági feladatokat. A mérésügyi és műszaki biztonság felügyeleti hatáskörök megoszlanak a központi hatóság és a területi szervek között.

A központi hivatalok és a költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat értelmében 2017. január 1-től a Nemzetgazdasági Minisztérium irányítása alatt álló Magyar Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal jogutódlással, a Budapest Főváros Kormányhivatalába beolvadással megszűnik.

1.1.1. Szabványosítás

A szabvány közmegegyezéssel létrehozott és széleskörűen elfogadott olyan dokumentum, amely tevékenységekre vagy azok eredményeire vonatkozó általános és ismételt alkalmazható szabályokat, útmutatókat vagy jellemzőket tartalmaz. A szabvány célja, hogy az egységes standardok meghatározása révén

- › elősegítse a kereskedelmi és piaci folyamatokat és tranzakciókat, valamint a piac fejlődését;
- › olyan terméket biztosítson, amely garantálja az eljárások és szolgáltatások minőségi és biztonságossági megfelelőségét, interoperabilitását és megbízhatóságát; és
- › műszaki támogatást nyújtson a megfelelő szabályozáshoz.³⁹

A szabványok a tudomány, a műszaki gyakorlat és a tapasztalat eredményein alapulnak. A szabványnak léteznek formalizált és informális fajtái. A formalizált szabványok azok vala-

milyen arra felhatalmazott testület által jóváhagyott útmutatók és szabályrendszerek. (Pl. hazánkban a Magyar Szabványügyi Testület hagyja jóvá a nemzeti szabványokat.)

A szabványnak eltérő típusai léteznek. A szabványokat – az eredetük, illetve a hatókörük szerint – az alábbi csoportokba sorolhatjuk:

- › Vállalati szabványosítás: Egy adott szervezetben ismétlődő eljárásokra, gyártási technikákra és munkavégzési folyamatokra alkalmazott szabályrendszer és protokoll. Ennek célja lehet a termelési költségek csökkentése, a nyereség maximalizálása és a minőségbiztosítás. Például egy több országban működő étteremláncolat előírhat egységes szabványokat az ételek minőségére, a gyártás folyamataira, vagy a kiszolgálás minőségére.
- › Szakmai szabványosítás: Az azonos szakmához tartozók közös megállapodása. Ilyenek lehetnek például az építésügy területén az épületszigetelésre vagy a tetőfedésre és azok alapanyagaira vonatkozó közös szabályok.
- › Nemzeti szabványosítás: Hazánkban a nemzeti szabványok jelölésére az „MSZ” szolgál és a Magyar Szabványügyi Testület (köztestület) hatáskörébe tartozik ezek kidolgozása és jóváhagyása.
- › Regionális és nemzetközi szabványosítás: Elsősorban a globális kereskedelmi és gazdasági folyamatokat segíti elő azáltal, hogy nemzetközileg fekteti le a termeléssel, termékekkel és szolgáltatásokkal kapcsolatos közös, egységes szabványokat. A nemzetközi szabványosítás két legnagyobb szervezete az ISO és az IEC (elektronikai bizottság). Más a helyzet azonban az Európai Unió tagországaiban. Az egységes belső piac és az akadályok nélküli kereskedelem érdekében a nemzeti szabványok alapja az európai szabvány (EN). Ez azt jelenti, hogy a tagországokban az európai szabványokat változatlan formában, nemzeti szabványként kötelező bevezetni, és ezzel egyidejűleg vissza kell vonni az ezekkel ellentétes korábbi nemzeti szabványokat. Az új európai szabvány bevezetésére megadott határidő általában hat hónap. A bevezetett szabvány csak teljesen azonos lehet. Ezekben a kérdésekben tehát lényeges eltérések vannak az európai és a nemzetközi szabványügyi szervezetek gyakorlata között. Az európai szabványt bevezető magyar nemzeti szabvány kibocsátói jele: „MSZ EN”. Ilyenek például az játszóterekre vonatkozó európai uniós szabványok. A „CE” pedig a termékeknek az EU-irányelvek (direktívák) szerinti megfelelését jelölő szimbólum.⁴⁰

⁴⁰ Dr. Szakács György–Poles János (2011): Építési műszaki ellenőri szakképzés – Szabványügyi ismeretek – Minőségügyi és minőségirányítási ismeretek. (Szerk.: Dr. Neszmélyi László)

A szabványok vonatkozhatnak a termékek, eljárások és szolgáltatások alábbi különböző jellemzőinek a meghatározására:

- › a termék előállításához használt anyagokra és módszerre – pl. a tejalapú csecsemő-élelmiszereknél a zsírtartalom meghatározására vonatkozó szabvány vagy a borvizsgálatra vonatkozó szabványok, mint például cukortartalom meghatározása;
- › az áru minőségi követelményeire (alapadatok, méret, alkatrész, javíthatóság, minőségi követelmények, rajzok stb.) vonatkozó szabványok – pl. a lábbeli-méret meghatározása vagy a szabadidő-lakójárművek és lakókocsik biztonsági szellőzésére vonatkozó követelmények;
- › a csomagolás, tárolás és szállítás módjára és eltarthatóságra vonatkozó szabványok – pl. a pirotechnikai termékek és a tűzveszélyes anyagok tárolására és szállítására vonatkozó szabványok vagy a cukrászsütemények tárolására vonatkozó szabvány;
- › a fogyasztói tájékoztatás jeleire és felirataira vonatkozó szabványok – pl. textil és textilruházati termékek megjelölése és a nyersanyag-összetétel közlése.

A műszaki szabályozás hazai rendszere (szabvány-, jog- és intézményrendszere) 1994-95 óta jelentős átalakuláson ment keresztül. A szabványok szerepköre – igazodva az Európai Unió gyakorlatához – megváltozott. A korábbi szabványügyi intézményeket (szervezet és szabványok) újak váltották fel. Bár a szabványok a gazdasági élet és ipari termelés fontos normái, mégsem tekinthetők jogszabályoknak, azoktól elsősorban a megalkotásukban és a joghatásukban térnek el. A szabványok megalkotását, jóváhagyását és nyilvántartását – a jogszabályokkal ellentétben – nem államhatalmi szerv végzi, hanem civil szerv vagy köztestület. A nemzeti szabványokat a Magyar Szabványügyi Testület (MSZT) dolgozza ki. A nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény szerint a kormány a miniszteren keresztül törvényességi felügyeletet gyakorol az MSZT felett, de a szervezet működésébe közvetlen irányítással és utasítással nem avatkozhat be. A nemzeti szabvány egyik lényeges jellemzője, hogy csak arra feljogosított, elismert szabványügyi szervezet dolgozhatja és adhatja ki.

Az MSZT feladatai az alábbi csoportba sorolhatóak:⁴¹

- › a szabványok kidolgozása, harmonizációja, közzététele és visszavonása,
- › a termékek és szolgáltatások nemzeti szabványnak való megfelelési tanúsítási rendszerének létrehozása és működtetése,

41 A nemzeti szabványosításról szóló 1995. évi XXVIII. törvény 8–12. § alapján.

- › az állami hatóságokkal való együttműködés és a jogalkotásban való részvétel, és
- › a szabványügyi ismeretek terjesztése.

A szabványok alkalmazása nem kötelező, nem kikényszeríthető, hanem önkéntes. Azonban mivel széles körben elfogadott normáról van szó, ezért a gazdasági élet szereplőinek érdekében áll a szabványok alkalmazása, mivel ők egymással megegyeztek azoknak a tartalmáról. A gyakorlatban a szabványokat nem lehet következmények nélkül figyelmen kívül hagyni.⁴²

1.1.2. A szellemi tulajdon védelme

„Szellemi tulajdon alatt az alkotó elme szüleményeit értjük: ide tartoznak a találmányok, az irodalmi és művészeti alkotások és a kereskedelemben alkalmazott megjelölések, nevek, képek és formák.”⁴³ A szellemi tulajdon tárgyai jogi védelmet élveznek. Ez biztosítja, hogy a találmányok vagy egyéb alkotások jogosultjai tevékenységükért megfelelő erkölcsi és anyagi elismerésben részesüljenek. A szellemi tulajdon-jogok két nagy ágát az iparjogvédelmi és a szerzői jogok alkotják. A szellemi tulajdon-védelem célja az alkotó elme által létrehozott termékek, nevezetesen a találmányok, az irodalmi, művészeti és tudományos alkotások, a tudományos felfedezések, az árujelzők (védjegyek, márkanevek, földrajzi árujelzők stb.), illetőleg az ipar, a tudomány, az irodalom vagy a művészetek terén folyó szellemi tevékenység erkölcsi és jogi védelme és anyagi elismerése. A szellemi tulajdon-védelem szabályrendszere a polgári jog egyik területéként kizárólagos vagyoni és személyhez fűződő jogok biztosításával nyújt jogi védelmet a szellemi alkotások létrehozói számára. A szellemi tulajdon-védelem teremti meg az innovatív megoldások és kreatív alkotók érdeke és a szélesebb közérdek között azt az egyensúlyt, amely elősegítheti a kreativitás és az innováció virágzására épülő környezet kialakulását.⁴⁴

A Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala (a 2011. január 1-jei névváltozás előtt: Magyar Szabadalmi Hivatal) a szellemi tulajdon védelméért felelős kormányhivatal. A hivatal 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;

42 Dr. Szakács György–Poles János (2011): Építési műszaki ellenőri szakképzés – Szabványügyi ismeretek – Minőségügyi és minőségirányítási ismeretek. (Szerk: Dr. Neszmélyi László)

43 A Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala hivatalos honlapja, <http://www.sztnh.gov.hu/hu>.

44 Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala hivatalos honlapja, <http://www.sztnh.gov.hu/hu>

- › a szellemi tulajdon védelmét szabályozó jogszabályok előkészítésében való részvétel;
- › a szellemi tulajdon védelmére irányuló kormányzati stratégia kidolgozása és érvényesítése, és az ehhez szükséges állami intézkedések kezdeményezése, illetve végrehajtása;
- › a szellemi tulajdon területén folyó nemzetközi, illetve európai együttműködés szakmai feladatainak ellátása, és
- › a kutatás-fejlesztési tevékenység minősítésével kapcsolatos hatósági és szakértői feladatok ellátása.⁴⁵

1.1.3. Az energetikai igazgatás

Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozását követően a hazai energiaszektor működését jelentősen befolyásolja az Európai Unió szabályozási rendszere. Az EU energiapolitikájának két legfontosabb eleme az energiapiaci liberalizáció, valamint a 2008. december 17-én elfogadott Éghajlatváltozási és Energiacsomag. A hazai energiapiac szabályozásnak tárgyalása előtt nem kerülhetjük meg, hogy legalább nagyvonalakban ne ejtsünk szót az EU szabályozási környezetéről.

Az EU a tagállamoktól, így Magyarországtól is elvárja az energiaszektor liberalizációját. A teljes energiapiaci liberalizáció azt jelenti, hogy az energia vásárlói szabadon választhatják meg, kitől vásárolnak energiát. Ennek az a feltétele, hogy több szereplő legyen az energiaszolgáltatás piacán, akik hozzáférnek az energiaszállító és elosztó hálózatokhoz (pl. földgázvezeték, villamosenergia-hálózatok) s ezáltal az ezekhez kapcsolt fogyasztóhoz. Az ilyen tiszta piaci verseny az energiapiacokon nehezen alakul ki, hisz a rendkívül költségigényes beruházásokat egy vállalkozás csak végzi el, ha garanciát kap arra, hogy az általa termelt terméket (pl. áramot) valaki meg is vásárolja tőle, s a beruházása észszerű időn belül megtérül.⁴⁶ Magyarországon az energiapiaci liberalizáció az 1990-es években kezdődött, majd a piacnyitás utolsó fázisa 2007-ben zajlott le. Az 1990-es évek közepén megalkotott első villamosenergia- és gáztörvényekkel, valamint az ezzel egy időben megindított energetikai privatizációval csökkent a közvetlen és közvetett állami tulajdon Magyarország energiaszektorában. 2010 után viszont egy trendfordulatot figyelhetünk meg az állami szerepvállalásban. A 2010 óta működő kormányzati politika fokozatosan növelte az állami tulajdon és befolyás mértékét az energiapiacra. Az állam az utóbbi időszakban – elsősorban az MVM Zrt.-n ke-

45 Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala hivatalos honlapja, <http://www.sztnh.gov.hu/hu>

46 Hugyecz Attila(2009): Energia és közgazdaságtan. Magyar Tudományos Akadémia Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest.

resztül – jelentős részesedéseket szerzett az energiaszektor korábban magánkézben lévő társaságaiban. Előbb az E.ON földgázvállalatok, majd az algyői gáztárolót üzemeltető MMBF Zrt. 51%-os tulajdonrésze, végül pedig a FŐGÁZ 49%-os részvénytartása került közvetett állami tulajdonba. 2014-ben az állam megszerezte a FŐGÁZ 50% + törzsrészvényt tartalmazó többségi részvénycsomagját is.

Az állami szerepvállalással összefüggésben meg kell említeni az Első Nemzeti Közműszolgáltató Zrt.-t (ENKSZ), amely 2015 áprilisában kezdte meg a működését a gázüzletágban. Az ENKSZ révén az állam közvetlen piaci szereplőként és szolgáltatást nyújtóként is megjelenik az energiapiac területén. A kormány 2014 augusztusában döntött az állami tulajdonú, nonprofit alapon működő holding alapú közszolgáltatási rendszer megszervezéséről (1465/2014. (VIII.15.) Korm. határozata). Ezzel a kormányzat célja az, hogy több lépcsőben átstrukturálja a teljes közműszektort. Az eddigi piaci modell helyett nonprofit elven működő rendszert kívánt bevezetni a lakossági ellátásban, és ez az ENKSZ létrehozásával valósult meg.⁴⁷ Az állam a szabályozási eszközökkel is fokozottabban beavatkozik az energiapiac működésébe. 2013-ban például hatályba léptek a rezsicsökkentést célzó jogszabályok.⁴⁸

Az energiaszektoron belül négy ágazatot célszerű elkülöníteni: az atomenergia-, a villamosenergia-, a földgáz- és a távhőszektort. A szabályozás szempontjából meg kell különböztetni a liberalizált szektorokat (villamosenergia, földgáz és távhő), ahol a hatósági feladatokat a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH) látja el, valamint a kiemelt kockázatot hordozó atomenergia-szektor, amelynek a felügyeletét az Országos Atomenergia Hivatal látja el.

1.2.5.1. Atomenergia

A radioaktív anyagok és az ionizáló sugárzások alkalmazása széleskörűen elterjedt emberi tevékenység. Az atomenergia felhasználása az egészségügyi ellátásban, a villamosenergia-termelésben, az iparban, a mezőgazdaságban és a tudományos kutatás számos területén elterjedt.⁴⁹

47 Dr. Bálint Norbert–Herczeg András–Dr. Tóth Máté–Gebhardt Gábor (2014): Gondolatok az integrált, non-profit vezetékes közműszolgáltató létrehozásának és üzemeltetésének egyes szabályozási kérdéseiről. Magyar Energetikai Társaság. http://e-met.hu/files/cikk1031_MET_hatteranyag_kozmu.pdf

48 2013. évi LIV. Törvény a rezsicsökkentések végrehajtásáról

49 J/428. számú beszámoló az atomenergia 2001. évi hazai alkalmazásának a biztonságáról

Az Országos Atomenergia Hivatal (a továbbiakban: OAH) alapvető feladata az atomenergia békés célú alkalmazásának biztonságával, különösen a nukleáris anyagok és létesítmények normális és üzemzavari körülmények közötti biztonságával és a nukleáris veszélyhelyzetekkel kapcsolatos hatósági feladatok, valamint az ezekkel összefüggő tájékoztatási tevékenység összehangolása, illetve ellátása. Az OAH-nak, mint kormányhivatalnak feladata az atomenergia kizárólag békés célra való alkalmazásával, a nukleáris létesítmények és a szállításokhoz használt konténerek biztonságával, valamint a nukleáris és más radioaktív anyagok védettségével összefüggő hatósági feladatok ellátása. Az atomenergia biztonságos alkalmazásával kapcsolatos egyik legfontosabb nemzetközi elvárás, hogy a felügyelő hatóság független legyen a termelői, a tulajdonosi és a szolgáltatói érdekektől, valamint az atomenergia alkalmazásában érdekelt államigazgatási szervektől. Az Atomtörvény⁵⁰ rendelkezései szerint az OAH munkáját Tudományos Tanács segíti. A Tudományos Tanács az atomenergia alkalmazása területén országosan elismert szakemberekből álló, legfeljebb tizenkét tagú testület, amelynek az elnökét és a tagjait az OAH-ot felügyelő miniszter nevezi ki.

A hatósági tevékenység fontos területe az engedélyezés. Ennek eredményeként a hatóság felhatalmazza az engedélyest arra, hogy atomenergia alkalmazásával kapcsolatos tevékenységet végezzen.

Az OAH hatósági felügyeleti tevékenysége során átfogó, cél-, rendszeres és eseti ellenőrzéseket végez, amelyek során megvizsgálja az általa kiadott engedélyek, valamint a jogszabályok és a nukleáris biztonsági szabályzatok szerinti előírásoknak a megtartását, a Hivatal által elrendelt intézkedések végrehajtását, illetőleg az atomenergia alkalmazásának biztonságosságát és védettségét. A hatóság az engedélyesek működését és a létesítmények biztonsági és védettségi helyzetét rendszeresen elemzi és értékeli. Az elemző és értékelő tevékenység meghatározó része a nukleáris létesítményekben bekövetkezett események vizsgálata. Az események elemzése és értékelése révén nyert tapasztalatok visszacsatolása lehetővé teszi az üzemeltetés és a létesítmény biztonsági szintjének folyamatos növelését. Ha rendellenességeket észlel, annak megszüntetése érdekében haladéktalanul intézkedik vagy intézkedést kezdeményez.

Az OAH-nak – az érvényes jogszabályok szerint – véleményezési jogköre van minden olyan előterjesztés kapcsán, amely az atomenergiáról szóló törvényhez kapcsolódik.

Az OAH évente jelentést készít a kormánynak és az Országgyűlésnek az atomenergia hazai alkalmazásának a biztonságáról.

50 Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény

1.2.5.2. Villamos energia, földgáz

A villamosenergia-versenypiac kialakítása, az energiahatékonyság és fenntarthatóság érvényesítése, a felhasználók megfelelő villamosenergia-ellátása érdekében az Országgyűlés elfogadta a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvényt (Vet.), a kormány pedig kidolgozta a törvény végrehajtási szabályait tartalmazó 273/2007. (X. 19.) kormányrendeletet. A földgáz-versenypiac kialakítása, a hatékonyság és fenntarthatóság érvényesítése, a felhasználók megfelelő földgázellátása érdekében kihirdették a földgázellátásról szóló 2008. XL. törvényt és a végrehajtásáról szóló 19/2009. (I. 30.) kormányrendeletet. Ezek a jogszabályok tartalmazzák a hazai villamosenergia- és a földgázszektorra vonatkozó keretszabályokat.

A szabályozás célja

- › a gazdaság versenyképességének segítése a hatékonyan működő villamosenergia- és földgáz-versenypiac kialakításán keresztül;
- › a fenntartható fejlődés érdekében az energiahatékonyság és az energiatakarékosság elveinek az érvényesítése;
- › a villamosenergia-hálózatokhoz illetve az együttműködő földgázrendszerhez az – objektív, átlátható és az egyenlő bánásmód követelményeinek megfelelő – hozzáférés biztosítása;
- › a felhasználók biztonságos, zavartalan, megfelelő minőségű és átlátható költségstruktúrájú villamosenergia- és földgázellátása;
- › e) a felhasználók érdekeinek hatékony védelme;
- › a magyar villamosenergia- és földgázpiac integrációja az EU egységesülő villamosenergia- és földgázpiacaiba, különös tekintettel a transzeurópai hálózatok létrehozására és fejlesztésére, valamint a villamosenergia-rendszer együttműködési képességének az ösztönzésére;
- › a megújuló energiaforrásból és a hulladékból nyert energiával termelt villamosenergia, valamint a kapcsoltan termelt villamosenergia termelésének elősegítése; és
- › az új hazai és nemzetközi szállító, elosztó és földgáztároló kapacitások létesítésének és fejlesztésének az elősegítése, az együttműködő földgázrendszer hatékony és gazdaságos üzemeltetésének a biztosítása, valamint a hazai földgázforrások hasznosításának az elősegítése.

1.2.5.3. Távhő

A távhő távolról szállított fűtési célú hő (energia), amelynek szállítóközege lehet gőz vagy forró víz. A meleggel ellátni kívánt épületektől messzebb helyezkedik el az erőmű, hogy egyidejűleg több épületet is lehessen fűteni, illetve hogy a hőtermeléssel járó légszennyező-anyag kibocsátása ne közvetlenül a lakott területeken történjen. Az állam a távhőszolgáltatás szabályait egységesen szabályozza a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvényben, illetve a hozzá kapcsolódó végrehajtási rendeletben (157/2005. (VIII. 15.) Korm. rendelet).

A szabályozás célja annak elősegítése, hogy a távhőszolgáltatást az élet-, az egészség- és a vagyonbiztonság, valamint a környezet és a természet védelmének érvényesülésével gazdaságosan végezzék, megfelelően a nemzetgazdasági, a felhasználói, továbbá az energiatakarékossághoz fűződő érdekeknek és a műszaki és biztonsági előírásokban meghatározott követelményeknek.

1.2.5.4. Az energetikai igazgatás szervezetrendszere

A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH) az állam villamosenergia-, földgáz- és távhőellátással, víziközmű-szolgáltatással, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díjszabályozásának előkészítésével kapcsolatos feladatokat ellátó önálló szabályozó szerv, amely csak a jogszabálynak van alárendelve. A MEKH látja el

- › a földgázellátásról szóló törvény,
- › a földgáz biztonsági készletezéséről szóló törvény,
- › a villamosenergiáról szóló törvény,
- › a távhőszolgáltatásról szóló törvény,
- › a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény, valamint
- › a hulladékról szóló törvény

hatálya alá tartozó szervezetek és személyek e jogszabályok szerinti tevékenységének a felügyeletét.

1.1.4. A bányászat igazgatása

Az államnak a bányászat terén az a feladata, hogy szabályozza, illetve felügyelje az ásványi nyersanyagok bányászatát, a geotermikus energia kutatását és kitermelését, a szénhidrogént szállító vezetékek létesítését és üzemeltetését, továbbá az ezekhez kapcsolódó tevékenységeket, összhangban az élet, az egészség, a biztonság, a környezet és a tulajdon védelmével, valamint az ásvány- és geotermikus energiavagyon gazdálkodásával. Az ásványi

nyersanyagok és a geotermikus energia a természetes előfordulási helyükön állami tulajdonban vannak, viszont a bányavállalkozó által kitermelt ásványi nyersanyag a kitermeléssel, az energetikai célra kinyert geotermikus energia pedig a hasznosítással a bányavállalkozó tulajdonába megy át.

A bányászattal kapcsolatos közigazgatási és állami földtani feladatokat a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal (MBFH) és annak területi szervei, a bányakapitányságok (együtt: bányafelügyelet) látják el. Az MBFH bányafelügyeleti és állami földtani feladatokat ellátó szervként hatósági ügyekben országos illetékességgel jár el, a döntésével szemben közigazgatási eljárás keretében fellebbezésnek helye nincs és felügyeleti eljárás sem kezdeményezhető ellene.

A bányászati engedélyezés általános szabályai

A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény és a végrehajtására kiadott 203/1998. (XII. 19.) kormányrendelet szerint bányászati, építésügyi, gázforgalmazási és nyomástartó berendezések telepítése és a robbanóanyagokkal kapcsolatos tevékenységek engedélyezése a bányafelügyelet hatáskörébe tartozik. Az engedélyezési eljárásokat a bányafelügyelet – néhány esetet kivéve – a Ket. előírása szerint végzi. A kérelmet – a gyorsforgalmi utak célkitermelő helyeinek kivételével – az illetékes bányakapitánysághoz kell benyújtani.

A kért engedélyt, illetve jóváhagyást a bányafelügyeletnek el kell utasítania, ha a kérelmező a bányajáradék bevallására és fizetésére előírt kötelezettségét bármely, általa művelt kitermelőhely vonatkozásában nem teljesítette, illetve bányászati bírsággal vagy felügyeleti díjjal kapcsolatos tartozása van.

A bányafelügyelőség hatásköre az alábbi területekre terjed ki:

› Bányászati engedély

A bányafelügyelet a bányászati tevékenységek engedélyezési eljárásában az élet, az egészség, a biztonság, a környezet és a tulajdon védelmével, valamint az ásvány- és geotermikus energiavagyon gazdálkodással kapcsolatos követelményeket érvényesíti.

A követelmények tervezett teljesítését az ügyben eljáró bányafelügyeleti szakhatóságok közreműködésével, azoknak az eljárásba való bevonásával bírálja el.

A bányászati engedélyezési eljárások a következők:

› Koncesszió

A bányászati tevékenység egy részének tekintetében kötelező a koncessziós eljárás lefolytatása, amelyek a következők: kutatás, bányatelek, védőpillér, feltárás, kitermelés, bányabezárás, mezőfelhagyás, szénhidrogén-bányászat, tárolás, célkitermelő-helyek és egyéb engedélyezések.

› Építésügyi engedélyezés

A bányafelügyelet hatáskörébe tartozó sajátos építményekre vonatkozó egyes építésügyi hatósági eljárások szabályairól szóló 53/2012. (III. 28.) kormányrendelet alapján az építési tevékenység végzéséhez a bányafelügyelet engedélye szükséges. A bányafelügyelet építésügyi hatósági, illetőleg építésfelügyeleti feladatait első fokon a területileg illetékes bányakapitányság, másodfokon a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal látja el. A létesítményekhez kapcsolódó épületek építésügyi hatósági eljárásaiban a bányafelügyelet szakhatóságként működik közre.

› Gázforgalmazás engedélyezése

A cseppfolyós propán-bután gázok és ezek elegyei tartályban vagy palackban történő forgalmazásának szabályairól és hatósági felügyeletéről szóló 94/2003. (XII. 18.) GKM rendelet alapján a bányafelügyelet engedélyezi a pébégáz-töltőtelepeknek, valamint a töltőtelepen lévő, a gázpalackokra előírt időszakos ellenőrzésére és a nyomáspróbázás és a szükséges javítások elvégzésére szolgáló létesítmények építését, illetve szerelését és üzembe helyezését, továbbá ellátja e létesítmények és az ott végzett tevékenységek műszaki biztonsági felügyeletét és hatósági ellenőrzését. A pébégáz forgalmazásával kapcsolatos piacfelügyeleti hatósági feladatokat – a pébégáz-kiskereskedelem kivételével – a bányafelügyelet látja el.

› Nyomástartó berendezésekkel kapcsolatos engedélyezési tevékenység

A bányafelügyelet hatáskörébe tartozó egyes nyomástartó berendezések hatósági felügyeletéről szóló 23/2006. (II. 3.) kormányrendelet hatósági felügyelet alá helyezte azokat a bányafelügyelet hatáskörébe tartozó létesítményekbe telepített és ott üzemeltetett, valamint a cseppfolyós propán-bután gázokat és elegyeiket tartalmazó nyomástartó berendezéseket és egyszerű nyomástartó edényeket, amelyekben a legnagyobb megengedhető nyomás (PS) a 0,5 bar értéket meghaladja. A hatósági felügyeletet első fokon a területileg illetékes bányakapitányság, másodfokon a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal látja el. A nyomástartó berendezések műszaki és biztonsági követelményeire külön jogszabályok és szabályzatok

előírásai vonatkoznak. A rendelet hatálya alá tartozó nyomástartó berendezéseket a bányafelügyelet engedélyével szabad meghatározott helyen létesíteni (felállítani), használatba venni, átalakítani és javítani.

› Robbanástechnikával összefüggő engedélyezési tevékenység

Polgári robbanóanyagokkal kapcsolatos tevékenységek, valamint a robbanóanyag forgalmazása bányafelügyeleti engedély birtokában végezhető. Tűzijáték testeket szállítani csak az MBFH szállítás előtti jóváhagyásával lehet.

› Földtani engedélyezés

Az MBFH földtani hatásköre alapján engedélyezi, illetve jóváhagyja a földtani kutatási terveket és földtani kutatási zárójelentéseket.

IV. MODUL

AGRÁRIGAZGATÁS

1. AZ AGRÁRIGAZGATÁS HAZAI SZABÁLYOZÁSA ÉS KÖZIGAZGATÁSI ESZKÖZRENDSZERE

1. A KÖZIGAZGATÁS BEAVATKOZÁSÁNAK OKA ÉS CÉLJA

1.1. Alapvetés

A föld és a víz az élelmiszer-ellátás és a könnyűipar forrása, valamint meghatározó szerepet tölt be az ökológiai egyensúly fenntartásában. A világban egyre nagyobb küzdelem folyik a természeti erőforrások feletti rendelkezés megszerzéséért. A jelenlegi folyamatok ismeretében várható, hogy ez a tendencia a jövőben még inkább erősödni fog. Az is egyre inkább stratégiai kérdés, hogy ezek felett a természeti erőforrások felett mennyiben lehet a nemzeti szuverenitást a jövőben fenntartani. Ezzel összefüggésben elég arra utalni, hogy a földforgalmazás hazai birtokpolitikai célkitűzéseket megvalósító rendje ellen különböző gazdasági érdekcsoportok Magyarországgal szemben kötelezettségszegési eljárást indítottak annak érdekében, hogy a rendszerben meglévő tulajdonszerzési korlátozások egy része kerüljön ki a hazai joganyagból. Magyarország, élve a birtokpolitikában a nemzeti hatáskörben alkalmazható szabályrendszer kialakításának a lehetőségével, a földtulajdon és -használat megszerzését hatósági engedélyek kiadásához kötötte, ezzel is biztosítva azt, hogy a törvényben meghatározottak szerinti birtokpolitikai prioritások megfelelően érvényesülni tudjanak.

A világ népességnövekedésével egyidejűleg az élelmiszer-ellátás egyre inkább stratégiai kérdésnek tekinthető. Ez felveti az élelmiszereknek a megfelelő mennyiségében és minőségében történő előállítását. A mennyiségi előállítással összefüggésben új technológiák alkalmazására kerül sor. A minőségi ellátás pedig nem teljesen független a mennyiségi kérdésektől. Emiatt komoly gazdasági érdekek vannak egyes területeken, amelyek a genetikailag módosított (GMO) élelmiszerek minél szélesebb körű elterjesztésében látják a jövőt, Magyarország viszont az Alaptörvény XX. cikkében rögzítette azt a stratégiai célkitűzését, hogy mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, amely jog érvényesülését Magyarország a

genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal és az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával segíti elő. Ennek a stratégiai célkitűzésnek a megvalósulását a külön engedélyezési, illetve ellenőrzési rendszer biztosítja.

Az agrárgazdaság és a vidék nemzetgazdasági jelentőségét elsősorban az a tény igazolja, hogy hazánkat a természetföldrajzi adottságai különösen alkalmassá teszik magas minőségű élelmiszerek előállítására, hiszen Magyarországon a mezőgazdaságilag művelhető földterület aránya jelentősen nagyobb, mint az EU számos többi tagállamában, a felszíni és a felszín alatti édesvízkészleteink pedig stratégiai méretűek.

Az agrárgazdaság szoros kapcsolatban van a vidéki életminőség fejlesztésével és fenntartásával. Az agrártermékek termelése szorosan kapcsolódik a föld használatához, ami meghatározó jelentőségű az adott terület tájgazdálkodásában is. Az agrártermékek egyre bővülő hányada feldolgozásra kerül, ami viszont már többek között érinti a foglalkoztatási és versenyképességi viszonyokat is. Erre figyelemmel az agrárigazgatást és a hozzá kapcsolódó agrár-vidékfejlesztéssel kapcsolatos szabályozási és igazgatási feladatokat indokolt együttesen kezelni.

1.2. Az agrárgazdaság közigazgatás oldaláról történő befolyásolásának oka és célja

Magyarország 2004. május 1. óta az Európai Unió teljes jogú tagja. Ettől az időponttól kezdve a hazai agrárpolitika működési kereteit alapvetően az EU szabályrendszere határozza meg. Az agrárigazgatás nemzeti hatáskörbe tartozó feladatait így az EU Közös Agrárpolitikájának hiányos hazai végrehajtása határozza meg. Miután Magyarország kizárólag a Közös Agrárpolitika keretén belül – melynek része az agrár-vidékfejlesztés is – évente mintegy kétmilliárd eurónak megfelelő támogatáshoz jut, az agrárigazgatás előtt álló egyik legfontosabb célkitűzés ennek a támogatásoknak a közösségi előírásokkal összhangban levő szétosztása, amelynek keretén belül meg kell oldani a támogatásra jogosultaknak az EU-ban egységesen alkalmazott elvek szerinti kiválasztását, a támogatási feltételeknek való megfelelés ellenőrzését, valamint az EU illetékes szerveivel való elszámolást. Ennek végrehajtására speciális jogosítványokkal rendelkező kifizető ügynökséget kellett felállítani, mely szervezet munkáját ún. közreműködő szervek segítik.

Az állami beavatkozás másik területe az élelmiszerek minőségügyével és biztonságával kapcsolatos feladatok ellátása. Ezen a területen az EU fontos szabályozási elveként érvényesül a „földtől az asztalig” elv alkalmazása. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a termékek előállítását az EU által meghatározottak szerinti nyilvántartási kötelezettség terheli. A nyilvántartások-

ból mindig meg kell tudni állapítani, hogy az adott termék honnan származik, illetve ki által és milyen feldolgozási folyamatokon ment keresztül. Ez a nyomon követési rendszer elsősorban a fogyasztók érdekeit szolgálja. Az a cél, hogy a fogyasztókat jó minőségű élelmiszerekkel lássák el. A tágabb értelemben vett agrárigazgatás feladata pedig e cél megvalósítása érdekében az előírt engedélyezések és ellenőrzések lebonyolítása és szükség szerint a szankciók kiszabása. Ilyen, rendszeresen előforduló ellenőrzési feladat pl. az, amikor az illetékes ellenőrző hatóság a nagybani zöldség-gyümölcs piacon ellenőrzéseket tart, és amennyiben azt állapítja meg, hogy egy termék (pl. burgonya) úgy kerülne a piacon forgalomba, hogy annak a származása nem tisztázható, akkor a hatóság dönt a termék piacról történő kivonásáról és megsemmisítéséről. A nyomon követési dokumentumok hiányában ugyanis nem állapítható meg, hogy a termék valójában honnan származik, a szükséges növény-egészségügyi előírásokat betartották-e és a termék nem tartalmaz-e a fogyasztói forgalomba hozatalt kizáró mértékű szermaradványt.

Hazánkban a mezőgazdaság multifunkcionális jellege a meghatározó, ami azt jelenti, hogy a gazdasági, a szociális, a természeti és a környezetvédelmi szempontokra együttesen kell figyelemmel lenni. Az agrárgazdaságban érvényesülő nemzeti prioritások közül ki kell emelni

- › a kis- és középvállalkozások, valamint a fiatal gazdák,
- › a magas hozzáadott értéket előállító vállalkozások,
- › a helyben lakó földművesek és
- › a családi vállalkozások

kiemelt támogatását. A hazai agrárvállalkozások döntő többsége ugyanis EU-s standard szerint mikro-, kis- és középvállalkozásnak minősül. Ez a sajátosság az agrárigazgatásra is kiterjedő bürokráciacsökkentés területén is megjelenik (lásd engedélyezési rendszer).

2. AZ AGRÁRIGAZGATÁS INTÉZMÉNYI RENDSZERE

Az agrárigazgatási feladatokat ellátó intézményhálózat működtetésénél kiemelten fontos az a tény, hogy hazánk EU-tagságából következően az EU irányába a Közös Agrárpolitikával (KAP) kapcsolatos EU döntéshozatali rendszerben kormányzati szinten a tagállami képviselő ellátása, nemzeti szinten pedig a KAP hatálya alá tartozó intézkedése végrehajtása a meghatározó. Külön is ki kell emelni a KAP tagállami végrehajtását szolgáló intézmények közösségi jogon alapuló akkreditációját. Ez azt jelenti, hogy az adott nemzeti intézmény (pl. a Mező-

gazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, mint akkreditált kifizető ügynökség, vagy a közösségi ellenőrzési és vizsgálati standardok alapján működő hatóságok) jogosult ellátni a KAP hatálya alá tartozó egyes szervezési, igazgatási, illetve közösségi forrásból nyújtott támogatások kifizetésével összefüggő feladatokat.

Az agrár-vidékfejlesztési igazgatási feladatokat a következő intézmények látják el:

- › a Miniszterelnökség (agrár-vidékfejlesztés),
- › a Földművelésügyi Minisztérium,
- › a megyei-fővárosi kormányhivatalok és járási hivatalok
- › az államigazgatási (szakigazgatási) feladatot ellátó, hatáskört gyakorló központi hivatalok (a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, és a Földmérési és Távérzékelési Intézet) és
- › a nem kormányzati szervek (köztestületek és érdekképviseleti szervezetek).

A kormányzati struktúra egyik meghatározó koncepcionális eleme a kormányzati döntések egységes végrehajtásához szükséges szervezeti keretek kialakítása. Ennek keretében a területi szintű államigazgatási feladatok végrehajtásában a fővárosi-megyei kormányhivataloknak, valamint a járási hivataloknak meghatározó szerepe van. E rendszeren belül további fontos elem a kormányablak, amely többek között az agrárigazgatáshoz tartozó területen is biztosítja az ún. egyablakos ügyintézés lehetőségét (engedély kiadásánál, iratok benyújtásánál és igazolások kiadásánál). Ez a koncepcionális váltás érintette az agrárigazgatási struktúrát is. A megyei kormányhivatalok mezőgazdasági feladatainak meghatározásáról szóló 68/2015. (III. 30.) kormányrendelet újraszabályozta az agrár-vidékfejlesztési igazgatás körébe tartozó hatósági feladatokat. Ennek értelmében az agrár-vidékfejlesztési igazgatás körébe tartozó hatósági feladatokat általános jelleggel a fővárosi-megyei kormányhivatalok és a járási hivatalok látják el.

A kormányhivatalok agrár- és vidékfejlesztési igazgatási feladatai esetében az általános, illetve a szakmai irányítási feladatok szétválnak. Az általános irányítási feladatokat jelenleg a Miniszterelnökséget vezető miniszter látja el. A kormányrendelet értelmében az agrár-vidékfejlesztési igazgatás körébe tartozó hatósági tevékenység szakmai irányítási, törvényességi és szakszerűségi ellenőrzési hatásköröket szakmai irányító miniszterként pedig a földművelésért felelős miniszter (földművelésügyi miniszter) gyakorolja. A minisztert megillető szakmai irányító jogkörök gyakorlásában a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (a továbbiakban: NÉBIH) működik közre.

A megyei kormányhivatalokon belül működő járási hivatalok agrár-vidékfejlesztési igazgatás körébe tartozóan

- › élelmiszerlánc-felügyeleti szervként,
- › élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi hatóságként,
- › a kölcsönös megfeleltetési szabályok betartásának ellenőrzésére hatáskörrel rendelkező hatóságként,
- › ingatlanügyi és telekalakítási hatóságként, továbbá
- › mezőgazdasági igazgatási szervként

járnak el. A járási hivatal elsőfokú döntéseinél másodfokon a megyei kormányhivatal jár el.

A földügyekkel kapcsolatos igazgatási feladatok ellátása szorosan kapcsolódik a nemzeti birtokpolitikai prioritások végrehajtásához. Az új földforgalmazási rend értelmében a külön törvényben megfogalmazott birtokpolitikai prioritások (mint pl. a birtokmaximum, a földművesek tulajdonszerzési jogosultsága, illetve az elővásárlási és elő-haszonbérleti jogok gyakorlása) érvényesülését többek között a hatósági engedélyezési rendszer is biztosítja. Ezeknek a hatósági feladatoknak az ellátásáért a földügyi igazgatási szervezetrendszer a felelős. A földügyi igazgatás körébe tartozó hatósági feladatokat korábban az önálló szervezetként működő földhivatalok (a járási és a megyei földhivatalok) látták el. Az Országgyűlés döntése értelmében 2015 áprilisától a földhivatali szervezetrendszer beleolvadt a fővárosi-megyei kormányhivatalokba.

A földhivatalok, valamint a Földmérési és Távérzékelési Intézet feladatairól, illetékességi területéről, továbbá egyes földhivatali eljárások részletes szabályairól szóló 373/2014. (XII. 31.) kormányrendelet értelmében a földügyi igazgatás kiterjed

- › az ingatlan-nyilvántartással,
- › az állami alapmunkákkal, a földméréssel, térképészettel, távérzékeléssel és térinformatikai rendszerek működtetésével, valamint az államhatárral kapcsolatos nemzetközi kötelezettségekkel,
- › a földminősítéssel, földvédelemmel, a földhasznosítási előírások érvényesülésével és a földhasználati nyilvántartással,
- › a földtulajdoni és a földhasználati előírások érvényesülésével, valamint
- › a földforgalommal és a földművesekről, a mezőgazdasági termelőszervezetekről és a mezőgazdasági üzemközpontokról vezetett nyilvántartással

összefüggő feladatok ellátására.

Az új szervezeti struktúrában a földügyi igazgatás körébe tartozó feladatokat

- › helyi szervként az ingatlanügyi és telekalakítási hatóságként, továbbá mezőgazdasági igazgatási szervként eljáró járási (és fővárosi kerületi) hivatalok, valamint a járási hivatal önálló hatósági jogkörrel nem rendelkező földügyi kirendeltségei,
- › területi szervként a fővárosi és megyei kormányhivatalok,
- › központi szervként pedig a Földmérési és Távérzékelési Intézet (a továbbiakban: FÖMI)

látja el. A FÖMI az ingatlan-nyilvántartásért felelős miniszter (a földművelésügyi miniszter) irányítása alá tartozó, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv. A FÖMI a földügyi igazgatáskörébe tartozó hatósági, illetve speciális szolgáltatási feladatokat lát el, a hatáskörébe tartozó feladatait országos illetékességgel végzi, és az egyik meghatározó szolgáltatási feladata a földügyi igazgatás működési rendjéhez szükséges adatbázisok fenntartása, működtetése, az informatikai rendszerüknek a kialakítása, valamint az ezekből az adatbázisokból történő adatszolgáltatás. Ebbe a körbe tartozik a TakarNet rendszer működtetése is, amely biztosítja az ingatlan-nyilvántartási adatbázisból való adatok informatikai eszközökkel való lekérésének a lehetőségét nemcsak a hatóságok, hanem más szervek és intézmények (bírószág, közjegyző és ügyvédek) számára is, illetve ide tartozik az ezekből nyújtott szolgáltatás. A kormányablakok szintén a TakarNet rendszer használatával tudnak másolatot kiadni a tulajdoni lapról, illetve az ingatlan-nyilvántartási térképekből. A FÖMI feladatát képezi a szőlő termőhelyi kataszter (VINGIS) működtetése. Ez az adatbázis a szőlőtermeléssel kapcsolatos hatósági feladatok (telepítéssel és kivágással kapcsolatos hatósági engedélyek) ellátásához nyújt segítséget. A FÖMI a távérzékeléssel összefüggő feladatok ellátása során gondoskodik azoknak a fényképeknek a kiértékeléséről is, amelyek az alapját képezik a termésbecsléseknek, a különböző térképeknek, valamint a földhasználati nyilvántartásnak. A távérzékelés útján nyert térképi adatok közül az agrár-vidékfejlesztési támogatási rendszer működtetésénél szerepet játszik a Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszer (a továbbiakban: MePAR) is. Ennek az adatbázisnak az egyik tematikus rétege a VINGIS adatbázisa. A MePAR esetében alkalmazott adatfeldolgozási technika lehetőséget biztosít arra, hogy a különböző földhasználattal kapcsolatos hatósági eljárásokban fel lehessen használni az ebben az adatbázisban rögzített adatokat, úgy hogy az egyes adatok szükség szerint egymással egybevetethetők legyenek.

A Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatalról (a továbbiakban: MVH) szóló 256/2007. (X. 4.) kormányrendelet értelmében az MVH az agrárpolitikáért felelős miniszter (földművelésügyi miniszter) irányítása alatt álló központi hivatal, amely egy önállóan gazdálkodó és

az előirányzatai felett teljes jogkörrel rendelkező központi költségvetési szerv. Az MVH feladatát a központi szerve, az igazgatóságai és kirendeltségei útján látja el, amelyek külön-külön nem rendelkeznek önálló jogi személyiséggel. A kirendeltség az MVH területi szerve. A központi szerv és az igazgatóságok illetékességi területe az ország egész területére kiterjed. Az MVH, mint kifizető ügynökség elsősorban a közös agrárpolitika tagállami szintű végrehajtásának hatálya alá tartozó igazgatási és lebonyolítási feladatokat lát el. Ezek az alábbiak:

- › akkreditált kifizető ügynökségként az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (EMGA), az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA), valamint az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (a továbbiakban: ETHA) tekintetében a támogatások lebonyolításával összefüggő feladatok;
- › mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szervként
 - » a közösségi és a nemzeti forrásból folyósított mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatások igénybevétele,
 - » a közös agrárpolitika egyéb, támogatás kifizetésével nem járó piacszabályozási intézkedései,
 - » az EU által notifikált egyes nemzeti támogatások igénybevitelével összefüggő feladatok;
- › az agrárkár-enyhítési szerv hatáskörébe tartozó feladatok; illetve
- › a kölcsönös megfeleltetéssel összefüggő hatósági eljárásokkal kapcsolatos feladatok.

Az MVH által ellátandó kifizető ügynökségi feladatok magukban foglalják az egyes közösségi támogatásokkal kapcsolatos kifizetésekkel, elszámolásokkal és monitoringgal kapcsolatos teendőket. Az MVH a kifizető ügynökségi státust az erre vonatkozó közösségi jogszabályok alapján lefolytatott akkreditációs eljárás után kapta meg. Ebben a feladatkörében az MVH széles körű önállósággal és felelősséggel rendelkezik, tekintettel arra, hogy együttesen kell figyelemmel lennie mind a közösségi, mind pedig a tagállami pénzügyi érdekekre, hiszen ez a szervezet a felelős a közösségi forrásokból nyújtott támogatásoknak a Bizottság felé történő elszámolásáért.

Azokban az eljárásokban, amelyekben az igénylőknek kérelmet kellett előterjeszteniük a támogatási jogcímekre – például az EMGA-ból folyósított, valamint a 2007–2013 programozási időszakban nyújtott támogatásoknál –, és azokat az MVH a Ket. alapján bírálta el, azokban az MVH, mint kifizető ügynökség hoz határozatot. Az elsőfokú hatósági feladatokat az MVH elnöke nevében az igazgatóságok látják el. A határozatok ellen benyújtott fellebbezést másodfokon

- › az EMGA-ból nyújtott támogatások esetében a földművelésügyi miniszter, míg
- › az EMVA-ból és az Európai Halászati Alapból (EHA) nyújtott támogatások esetében a Miniszterelnökséget vezető miniszter bírálja el.

Az MVH feladatkörébe tartozik a kifizető ügynökségi feladatok ellátásához kapcsolódó Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer (IIER) működtetése, illetve annak a továbbfejlesztésének a részeként az ügyfél-nyilvántartási rendszer, a Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszert (MePAR). Az MVH feladatát képezi továbbá azoknak a nyilvántartási rendszereknek a működtetése is, amelyek szükségesek a kifizető ügynökségi, valamint más tagállami hatáskörbe tartozó egyes végrehajtási feladatok ellátásához. Ilyen nyilvántartás pl. az intervenciós raktárregiszter, amely a piaci zavar esetén alkalmazandó speciális piacszabályozási eszköz, az intervenciós felvásárlás alkalmazásának képezi az alapját. A másik sajátos nyilvántartási eszköz pl. a mezőgazdasági csekély összegű (de minimis) támogatások nyilvántartási rendszere. Ennek a lényege az, hogy egy tagállam az agrárium területén a közösségi jog értelmében a saját döntése alapján, külön notifikációs eljárás nélkül nyújthat támogatást, feltéve, ha annak összege termelőnként három éven belül nem haladja meg a tizenötezer eurót, illetve tagállami szinten a közösségi jogszabályban az adott tagállamra meghatározott pénzügyi keretet. A de minimis nyilvántartási rendszer az említett rendelkezések betartásához szükséges adatokat tartalmazza.

A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról szóló 22/2012. (II. 29.) kormányrendelet értelmében a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (NÉBIH) olyan központi hivatalként működő központi költségvetési szerv, amely az élelmiszerlánc-felügyeletért felelős miniszter (földművelésügyi miniszter) irányítása alá tartozik. A NÉBIH a hatáskörébe tartozó feladatokat az ország egész területére kiterjedő illetékességgel látja el. A NÉBIH, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakigazgatási szervei között szakmai irányítási kapcsolat áll fenn. Ennek a keretében a fővárosi-megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakigazgatási szervei a NÉBIH által kiadott szakmai eljárásrendek, útmutatók és minőségirányítási elvek, valamint a NÉBIH által kötött megállapodások szerint látják el a feladataikat. A NÉBIH egyedi megállapodást köthet a megyei kormányhivatallal a szakmai irányítási körébe tartozó feladat és célfeladat forrásának a biztosítására.

A NÉBIH élén elnök áll. Az elnök a földművelésügyi miniszter nevében ellát olyan feladatokat is a fővárosi és megyei kormányhivatal mezőgazdasági szakigazgatási szerve tekintetében, amelyek a szakmai irányító szerv vezetőjének a hatáskörébe tartoznak. A NÉBIH

irányítási jogkörébe tartozik az azonnali intézkedés megtétele járványügyi vagy más, kiemelt jelentőségű okból. Ebben az esetben a NÉBIH elnöke a kormányhivatal részére közvetlenül utasítást is adhat a feladat elvégzésére vagy a mulasztás pótlására.

A NÉBIH az EMVA-ból, illetve az EMGA-ból finanszírozott egyes támogatások tekintetében megállapodást köthet a megyei kormányhivatallal – az MVH által átruházott és az együttműködőként ellátott feladatok ellátása érdekében. A NÉBIH az agrár-vidékfejlesztési igazgatás körébe tartozó hatósági feladatokat is ellát. Ez magában foglalja

- › mind a saját hatáskörébe tartozó ügyekben való eljárást, mind pedig
- › a fővárosi és megyei kormányhivatalok által hozott elsőfokú döntés ellen benyújtott fellebbezés elbírálását – élelmiszerlánc-felügyeleti, talajvédelmi, erdészeti, vadászati, halgazdálkodási, állatvédelmi, borászati, növénytermesztési, tenyésztési, agrárkár-megállapítói és mezőgazdasági igazgatási hatáskörben.

A mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek vonatkozásában a beszállítókkal szemben alkalmazott tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról szóló 2009. évi XCV. törvény alapján indult eljárást is a NÉBIH folytatja le.

Az előzőekben bemutatott intézményi struktúra átalakítását rendelte el a 1312/2016. (VI. 13.) kormányhatározat. A struktúra átalakítása alapvetően abból az elvből indul ki, hogy az egyedi hatósági ügyek rendezése, tehát a végrehajtás a kormányhivatalok, illetve a járási hivatalok hatáskörébe kerüljenek összevonásra, míg a szakmai irányítási, stratégia-alkotási és jogalkotási feladatok maradjanak meg minisztériumi szinten. További stratégiai cél hogy az állami bevételekért egységesen az új struktúrában működő állami adóhatóság (NAV), míg a kiadásokért a Magyar Államkincstár legyen a felelős. Ez utóbbi koncepcionális elem érdemben érinti az EU-forrásból történő kifizetések rendjét. A struktúra átalakításának további általános célja az, hogy az egységes szemléletű irányítás és a végrehajtás a szervezettségében is erősödjön. Az intézményi struktúra átalakítása azonban nem eredményezi a korábban más szervezetrendszerben ellátott feladatok megszűnését. Ez különösen igaz az MVH kifizető ügynökségi feladataira. Ebben az esetben nem csak azt kell figyelembe venni, hogy a feladatoknak sor kerüljön a pontos lehatárolására, hanem azt is, hogy az új struktúra teljesítse a közösségi jog által meghatározottak szerinti akkreditációs követelményeket. A kifizető ügynökség a tényleges kifizetés kivételével külön megállapodásban jogosult az egyes feladatokat más szervekre átruházni, azonban ez a körülmény a kifizető ügynökségi feladatok

egységes ellátásáért való felelősségét nem érinti. Ezt a körülményt az új irányítási rendnek is figyelembe kell vennie.

A kormányhatározat az agrár- és vidékfejlesztési igazgatás új szervezeti struktúrájával kapcsolatban úgy rendelkezett, hogy a Földművelésügyi Minisztérium irányítása alatt álló

- › a Földmérési és Távérzékelési Intézet 2017. január 1-ével jogutódlással, a Budapest Főváros Kormányhivatalába beolvadással megszűnik,
- › a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal hatósági feladataiban 2017. január 1-től a fővárosi és megyei kormányhivatalok járjanak el,
- › a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal jogutódlással megszűnik a következők szerint:
 - » az MVH kifizető ügynökségi tevékenységét a Magyar Államkincstár, egyéb feladatait pedig az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) tekintetében az agrár-vidékfejlesztésért felelős miniszter, az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (EMGA) tekintetében pedig az agrár-politikáért felelős miniszter látja el;
 - » az MVH megyei kirendeltségei beolvadnak a fővárosi és megyei kormányhivatalokba azzal, hogy az általuk ellátott feladatok tekintetében a szakmai irányítási jogköröket az EMVA vonatkozásában az agrár-vidékfejlesztésért felelős miniszter, az EMGA és a nemzeti támogatások vonatkozásában az agrárpolitikáért felelős miniszter gyakorolja;
 - » az EMVA tekintetében az irányító hatósági és kifizető ügynökségi feladatokat úgy kell megosztani az agrár-vidékfejlesztésért felelős miniszter és a Magyar Államkincstár között, hogy a program hatékony irányíthatóságához és végrehajtásához kapcsolódó hatáskörök – a delegálható feladatokat is ide értve – az agrár-vidékfejlesztésért felelős miniszterhez kerüljenek;
 - » az MVH illetékes hatósági feladatai az agrár-vidékfejlesztésért felelős miniszterhez kerüljenek telepítésre az európai uniós fejlesztési források koordinált felhasználásának és az átalakított intézményrendszer akkreditációjának az érdekében.

Az agrárigazgatás szervezeti struktúrájának egyik sajátossága az, hogy a nem kormányzati szervek széles körű jogosítványokkal rendelkeznek, amelyek közül megkülönböztethetünk igazgatási és szervezési, illetve társadalmi és érdekvédelmi feladatokat ellátó szervezeteket. Az agrárigazgatási feladatokat ellátó nem kormányzati szervek közül megkülönböztethetjük

- › a külön törvénnyel létrehozott köztestületeket, és

- › az egyesülési jogról szóló törvény alapján működő, de a közfeladat ellátására jogosító külön engedéllyel rendelkező szervezeteket (pl. elismert tenyésztő szervezet).

Az agrárirányítás területén a köztestületként működő nem kormányzati szervezetek esetében különbséget kell tenni

- › a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara, mint gazdasági kamara,
- › a szakmai (hivatásrendi) kamarák, valamint
- › a hegyközségi szervezetrendszer között.

A szakmai (hivatásrendi) kamarák körébe tartozik

- › a Magyar Állatorvosi Kamara,
- › az Országos Magyar Vadászkamara, illetve
- › a Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamara.

A Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara által ellátott egyes igazgatási feladatok közül külön is ki kell emelni a helyi földbizottsági feladatokat. A földforgalmi szabályozási rend értelmében a Kamara földbizottsági feladatkörében előzetesen véleményt nyilvánít a termőföld adásvételi szerződésekkel kapcsolatban. Ennek annyiban van jelentősége, hogy a szerződést jóváhagyó hatósági határozatot a kamarai vélemény figyelembe vételével hozzák meg. Az ezzel kapcsolatos hatósági eljárásban a Kamara ügyféli jogállással rendelkezik.

A szakmai (hivatásrendi) kamarák az adott szakterülethez tartozó tevékenységet folytatók részére szakmai önszabályozási, illetve szervezési és nyilvántartási feladatokat látnak el.

A szőlőtermeléssel és a borgazdálkodással kapcsolatos egyes közigazgatási feladatokat a borvidéki, illetőleg bor termőhelyi településen köztestületként működő hegyközségek látják el. A borvidékenként működő hegyközségi tanács intézi a borvidék származás- és minőségvédelmi ügyeit. A Hegyközségek Nemzeti Tanácsa a hegyközségek országos szervezete.

Az elismert tenyésztő szervezetek az állattenyésztés területén tenyésztési programokat hajtanak végre.

A szakmaközi szervezetek a közösségi jog alapján piacszervezési és piacsabályozási feladatokat látnak el. A szakmaközi szervezeteken belül lehetőség van olyan piacszervezési együttműködési rend kialakítására, amely – jóváhagyás esetén – nem eredményezi a ver-

senyjogi szabályok megsértését. Ezt a jogi lehetőséget a termékpálya rendtartások rendjét szabályozó közösségi szabályok biztosítják.

A nem kormányzati szervek között speciális szerepet játszanak az agrár-érdekképviseltek. Az általuk ellátandó gazdasági érdek-képviselési jogosítványokat a gazdasági kamaráról szóló 1999. évi CXXI. törvényben foglaltak alapján gyakorolhatják. E jogok egyben egyeztetési kötelezettséget is jelentenek a kormányzat számára.

A nem kormányzati szervek meghatározó szerepet játszanak az EU közös agrárpolitikájának a kialakításában is. Ezek a szervezetek elsősorban sajátos érdekérvényesítési (lobbi-) tevékenységet folytatnak az EU illetékes szerveinél. Az EU-n belül sajátos érdekegyeztetési fórumként működik az 1958-ban alakult COPA (Mezőgazdasági Szakmai Szervezetek Bizottsága), amely az egyéni termelői érdekeket képviseli, valamint az 1959-ben alakult COGECA (Mezőgazdasági Szövetkezés Általános Bizottsága), amely a szövetkezeti termelői érdekek képviselését látja el. A COPA és a COGECA az EU intézményeinek elsődleges konzultatív partnere mezőgazdasági témákban, hiszen a fő feladatuk minden olyan téma tanulmányozása, amely kapcsolódik a KAP-hoz, valamint a mezőgazdasági ágazat egészének érdekképviselése az EU intézményei (különösen a Bizottság) előtt. Magyarországot a COPA–COGECA tagjaként jelenleg a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara képviseli.

3. AZ AGRÁRIGAZGATÁS SAJÁTOS SZABÁLYOZÁSI ÉS KÖZIGAZGATÁSI RENDSZERE

Az agrárigazgatási sajátos szabályozási és közigazgatási rendjét alapvetően tükrözi az a tény, hogy hazánk 2004-óta tagja az Európai Uniónak. Ennek a keretében az agrárpolitikának a nemzeti hatáskörbe tartozó intézményi és szabályozási területeit alapvetően a Közös Agrárpolitikának (KAP) alárendelve lehet kialakítani. Ez a gyakorlatban többek között azzal a következménnyel jár, hogy ebben a körben Magyarország a nemzeti szuverenitás egy részét átruházta az EU illetékes szerveire. Erre azért is szükség volt, hogy az agrártermékek körében is érvényesüljön az egységes európai piac elve. Mindezekre figyelemmel alapvetően a végrehajtási kérdések tartoznak tagállami hatáskörbe, amelyek kiterjednek egyrészt a jogi szabályozási rendre, másrészt a KAP végrehajtását biztosító intézményi rendre (lásd a kifizető ügynökség felállítását).

A KAP keretében a szabályozási rend alapvetően a támogatási rendszerrel, a piacsabályozással, illetve az élelmiszerek minőségével és biztonságával kapcsolatos kérdéseket érinti.

A támogatási rendszer működtetése keretében a közösségi jog alapvetően rendeleti szinten szabályozza az igénybe vehető támogatási jogcímeket, valamint a rendelkezésre álló forrásokat. Ebben a körben a nemzeti szabályozás alapvetően a végrehajtással összefüggő technikai és eljárási szabályok megalkotására, valamint a közösségi pénzügyi érdekek védelmét is biztosító intézményi struktúra kialakítására korlátozódik.

Az élelmiszerek minőségügyével és biztonságával összefüggő közösségi szabályok alapvetően közösségi irányelvekben jelennek meg. Ezeknek a jogi hatálya az esetek jelentős részében szintén kötelező, azzal a különbséggel, hogy ilyenkor a nemzeti jogszabálynak a közösségi joggal harmonizált tartalmú megalkotására kerül sor. A jogharmonizáció ebben a körben azt jelenti, hogy a nemzeti hatáskörben megalkotott jogszabály tartalma összhangban van a közösségi jogi előírásokkal. Amennyiben egy nemzeti hatáskörben megalkotott jogszabályban a jogalkotó el kíván térni a közösségi irányelvben foglaltaktól (attól szigorúbb vagy enyhébb szabályt kíván alkalmazni), azt vagy felhatalmazás alapján teheti meg, vagy ha előzetesen a Bizottsággal egyeztetett, és mindezt úgy, hogy az EU többi tagállama számára megfelelő időt biztosítson a véleményezésre. Az eltéréshez pedig akkor járulnak hozzá, ha az nem diszkriminatív és nem torzítja a versenyt.

Az agrár- és vidékfejlesztési igazgatás szabályozási körébe a sajátos intézményi, eljárási, valamint szakmai kérdések tartoznak az alábbi területeken:

- › a mezőgazdasági termelés biológiai alapjainak a biztosítása;
- › a szőlőtermeléssel és borgazdálkodással kapcsolatos szakigazgatási feladatok;
- › az élelmiszerláncsal és az ehhez kapcsolódó fogyasztóvédelemmel kapcsolatos szakigazgatási feladatok;
- › a mennyiségi és minőségi földvédelemmel kapcsolatos szakigazgatási feladatok;
- › a földtulajdonhoz kapcsolódó haszonvételek gyakorlásával összefüggő szakigazgatási feladatok;
- › az EU közös agrárpolitikájához kapcsolódó termékpálya-rendtartások működtetésével, valamint a közvetlen támogatási rendjének végrehajtásával összefüggő feladatok;
- › az agrár- és vidékfejlesztési politika végrehajtásával összefüggő sajátos intézményi és eljárási rend; valamint
- › az agrár- és vidékfejlesztési politika végrehajtását segítő nyilvántartási rendszerek.

Az agrár- és vidékfejlesztési igazgatásra vonatkozó szakmai szabályok egyik sajátossága az, hogy lehetővé teszik a tulajdonnal való rendelkezési jog korlátozását is. Ilyen eset fordulhat elő pl. járványvédelmi intézkedésként és közérdekű, illetve állami védekezés elrendelésekor. Az ilyen esetekben a veszély megelőzése és elhárítása érdekében a közösség érdekei megelőzik az egyén érdekeit. A sajátos igazgatási intézkedések egyike a bírságolás lehetősége, valamint a közigazgatási határozat azonnali végrehajthatása elrendelésének a lehetősége is.

A támogatásokkal kapcsolatos döntéshozatali rend az agrár- és vidékfejlesztési igazgatásnak sajátos területe. Az EU ezen a területen nem alkotott közvetlenül és kötelezően alkalmazandó rendelkezést, a tagállam döntési joga és felelőssége az eljárási rendnek a nemzeti jogrenddel összhangban levő kialakítása. A Bizottság ezen a területen az ún. akkreditációs eljárás keretében azt vizsgálja, hogy a tagállam által kialakított eljárás mennyiben biztosítja a közösségi jogszabályokban foglalt prioritások érvényesülését. A hazai gyakorlat ezen a területen kétféle eljárást különböztet meg, a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályai szerint meghozott döntést, illetve a polgári jogi alapú támogatási szerződést. A sajátos eljárási renddel kapcsolatos részletszabályokat törvény, illetve kormányrendelet szabályozza, lásd a 2007. évi XVII. törvényt, illetve 272/2014. (XI. 5.) kormányrendeletet.

A Közös Agrárpolitika finanszírozási rendjének alapjául szolgáló Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból (EMGA), illetve az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtott támogatások esetében teljes körű az elektronikus kérelem, illetve a pályázat benyújtási rend alkalmazása. A kérelmek és pályázatok feldolgozását az Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszer, valamint a Fejlesztéspolitikai Adatbázis és Információs Rendszer (FAIR) biztosítja.

V. MODUL

KERESKEDELEMPOLITIKAI ÉS KERESKEDELMI SZAKIGAZGATÁS

1. KERESKEDELEMPOLITIKAI ÉS KERESKEDELMI SZAKIGAZGATÁS

A modul célja a közigazgatásnak a belföldi és külföldi áru- és szolgáltatásforgalommal kapcsolatos szabályozási eszközei, cselekvési programjai és az ezeket megvalósító intézményrendszer bemutatása

1.1 A KÖZIGAZGATÁS BEAVATKOZÁSÁNAK AZ OKA ÉS CÉLJA

1.1.1 Problémafelvetés – egy gyakorlati, élethez közeli példa bemutatásával az állami beavatkozás szükségességének az alátámasztása

Napjaink globális piacgazdaságában az áruk, nyersanyagok és szolgáltatások az egyes nemzetek piacai között országokat, sőt kontinenseket átívelőnek áramlanak. Az Európai Unió teljes körűen és akadályok nélkül biztosítja az áruk és szolgáltatások szabad áramlását a tagországok között. Például a magyarországi Alaptörvény mindenki számára biztosítja a vállalkozás szabadságát, azaz bárki szabadon bekapcsolódhat az áruterelésbe és a szolgáltatások nyújtásába. Az áruk kivitele (exportja) és behozatala (importja) jelentősen befolyásolja a nemzetgazdasági folyamatokat is.

A Központi Statisztikai Hivatal jelentése szerint⁵¹ 2014-ben az áruforgalom tekintetében Magyarország tíz legfontosabb exportcélországa közül kilenc európai uniós tagállam volt. Emellett jelentős célország még Oroszország, ahová főként gyógyszeripari termékeket és mezőgazdasági termékeket, valamint az Egyesült Államok, ahová főként közúti járműveket

51 Központi Statisztikai Hivatal (2015): Külkereskedelem, 2014. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/kulker/kulker14.pdf>

szállít Magyarország. Amúgy a főbb kiviteli termékek az élelmiszerek, italok, dohány-nyersanyagok, feldolgozott termékek, gépek és szállítóeszközök. Az import tekintetében 2014-ben a tíz legfontosabb partnerország között nyolc európai uniós ország volt, közülük is a legfontosabb partnerünk Németország volt, az innen érkező termékek a teljes magyar termékbehozatal negyedét tették ki. A második helyre 2014-ben Ausztria került, elsősorban az orosz származású természetes és mesterséges gáz osztrák elosztó központból történő megnövekedett behozatalának köszönhetően. Emellett Oroszország is jelentős kereskedelmi partner a kőolaj és kőolajtermékek behozatala terén. Magyarország gazdasága számára hasonlóan fontos a szolgáltatások kereskedelme (pl. turizmus, idegenforgalmi szolgáltatások és szálláshely-szolgáltatás). A szolgáltatásexport és -import forintban mért értéke folyamatosan növekszik. A teljes forgalmat tekintve 2014-ben a megelőző évhez képest a bevételek 12,7%-kal, a kiadások pedig 7,5%-kal emelkedtek.

Egy ilyen sokszereplős és dinamikusan gazdasági környezetben felmerül a kérdés, hogy vajon mi biztosítja, hogy a piacokra megfelelő minőségű, egészséget nem veszélyeztető és biztonságos termékek kerülnek? Hogyan ellenőrizhető egy termék eredete? Hogyan tartható fenn a nemzetgazdasági egyensúly ilyen intenzív kereskedelmi forgalom mellett? Ezzel foglalkozik a kereskedelempolitika és a kereskedelmi szakigazgatás.

1.1.2 A közigazgatás beavatkozásának az oka és célja

A kereskedelem a nemzetgazdaság meghatározó ága és a mindennapi élethez nyújt szolgáltatásokat. A kereskedelem értelmezhető olyan közvetítő tevékenységként, amelynek az a célja, hogy a termelőt és a fogyasztót összekapcsolja. A kereskedelem biztosítja, hogy a megtermelt javak eljussanak a fogyasztóhoz és segíti a termelőt a megtermelt áruk piaci elosztásában. A kereskedelem állami szabályozásának elsődleges célja az, hogy a – kereskedelmi tevékenység gyakorlásának a szabadságát megtartva – szabályozza a kereskedelem folytatásának az alapelveit és feltételeit, különös tekintettel a gazdasági környezetnek, a kereskedőknek és a vásárlóknak az érdekeire és a tisztességes kereskedelmi gyakorlatnak, a fogyasztókkal szembeni tisztességes magatartás a megtartására. Az államnak a belföldi és külföldi áru- és szolgáltatásforgalommal kapcsolatos magatartásait, cselekvési programjait, valamint az ezt megvalósító eszköz- és intézményrendszert együttesen kereskedelempolitikának nevezzük. Az állami beavatkozás ezen a területen eltérő mértékű lehet. Ha az állami beavatkozás csekély mértékű és a kereskedelmi folyamatokat főként a piaci szereplők magatartása, a keresleti és kínálati viszonyok egyensúlyozzák ki, akkor szabadkereskedelemről

beszélünk. Amennyiben az állam a külkereskedelmi folyamatokat – elsősorban az országba behozott áruk, szolgáltatások beáramlását közvetlen vagy közvetett intézkedésekkel – erőteljesen korlátozza vagy megakadályozza, akkor protekcionista kereskedelempolitikáról beszélhetünk.

1.2 A KERESKEDELMI SZAKIGAZGATÁS HAZAI INTÉZMÉNYRENDSZERE

A kereskedelmi szakterület a nemzetgazdasági miniszter hatáskörébe és irányítása alá tartozik. A miniszter a kereskedelemért való felelőssége keretében előkészíti a kereskedelemre, a vásárookra és a piacokra, az üzletek működésére és a közraktározásra vonatkozó jogszabályokat, valamint meghatározza a kereskedelem irányításának cél-, eszköz- és intézményrendszerét és fejlesztési koncepcióját.

A kereskedelmi szakigazgatás feladatait ellátó közigazgatási szerveket funkciójuk szerint két csoportba sorolhatjuk.

1.2.1 A külgazdasági kapcsolatok igazgatásért felelős szervek

A kereskedelempolitika végrehajtásában fontos szerepet játszanak a külgazdasági kapcsolatok igazgatásért felelős szervek. A kereskedelemmel összefüggő egyik legfontosabb feladat a külgazdasági kapcsolatrendszer feltérképezése és ennek függvényében a hazai gazdaságpolitikai stratégiák kijelölése és a fejlesztési és együttműködési irányok meghatározása, amelyek illeszkednek a világ gazdasági folyamatokhoz. Ez a külgazdasági ügyekért felelős miniszter feladatai közé tartozik. Ennek keretében különösen

- › ő felel a kormány külgazdasági politikájának a kialakításáért;
- › közreműködik Magyarország gazdasági érdekeinek az érvényesítésében külföldön;
- › előkészíti és koordinálja a nagyvállalatokkal megkötött stratégiai együttműködési megállapodások végrehajtását;
- › ő felel a multilaterális kereskedelempolitikáért, amelynek keretében más kormányzatokkal együttműködve kialakítja az Európai Unió közös kereskedelempolitikájával kapcsolatos kormányzati álláspontokat és gondoskodik a nemzetközi kereskedelempolitikai kötelezettségek és a hazai jogi szabályozás összhangjának a megőrzéséről; végezetül
- › ő felel a nemzetközi fejlesztési együttműködésért.

A külképviseletek – más diplomáciai és külügyi feladataik mellett – szintén fontos részt vállalnak az államközi gazdasági kapcsolatok fejlesztésében és gondozásában a gazdaságdiplomáciai tevékenységen keresztül, azzal hogy diplomácia eszközeivel – vagyis tárgyalással, az ország népszerűsítésével és információ áramoltatásával – elősegítik a külföldi tőke bevonását.

A Nemzeti Befektetési Ügynökség a külgazdasági ügyekért felelős miniszter irányítása alá tartozó központi hivatal, 2014 júliusáig Nemzeti Külgazdasági Hivatalként működött. Az Ügynökség a külgazdasági politikai koncepció és a külgazdasági stratégia végrehajtásában betöltött szerepével szintén jelentős feladatot játszik a külgazdasági kapcsolatok építésében, a befektetés-ösztönzésben, azzal, hogy meghatározza a gazdasági, szabályozási, intézményi és egyéb feltételrendszer kialakításának az irányait. Az Ügynökség a befektetés-ösztönzési tevékenysége körében információkat nyújt külföldiek számára a hazai befektetési, jogi, adózási és pénzügyi környezetről, továbbá olyan egyablakos rendszert működtet, amely segíti a külföldiek tájékozódását a befektetési lehetőségekről és segítséget nyújt a külföldi befektetők döntéseinek a meghozatalához. Adatbázisok készítésével segíti és szervezi a magyar beszállítók részvételét a külföldi befektetések megvalósításában. Emellett tájékoztatást nyújt a kormánynak a befektetéseket támogató programjairól, valamint működteti és koordinálja az egyedi kormánydöntéssel biztosított támogatási rendszert. Támogatja a helyi önkormányzatokat is. Felkészíti őket a helyi érdekeltségű befektetők fogadására. Figyelemmel kíséri és gondozza a már betelepült befektetők működési körülményeit.

A Magyar Nemzeti Kereskedőház (MNKH) Zrt. célja az, hogy elősegítse a hazai magas hozzáadott értékű és nemzetközileg is versenyképes termékeket és szolgáltatásokat előállító hazai kis- és középvállalkozások exporttevékenységének a bővülését. 2015-ig összesen huszonkilenc országban nyitott kereskedelmi képviselőket. Az MNKH deklarált célkitűzése, hogy összekapcsolja a kínálatot a kereslettel. A szervezet tevékenysége két fő pillére épül. Egyrészt felkutatja azokat a magyar vállalkozásokat, amelyek a külpiacokon is versenyképesek lehetnek. Másrészt a célországokban létrehozott helyi kereskedőházaink segítségével felméri az adott piac igényeit, illetve feltérképezik a magyar cégek szempontjából potenciális üzleti lehetőségeket.

1.2.2 A kereskedelmi szakigazgatás hatósági feladatait ellátó szervek

A kereskedelmi szakigazgatási feladatok központi igazgatását – a miniszter irányítása alatt – a Magyar Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal (MKEH) Kereskedelmi Hatósága végzi.

Az MKEH Kereskedelmi Hatóság három funkcionális osztályt foglal magába:

- › A Kereskedelmi Osztályt, amelynek a fő feladata a külkereskedelem területén az EU-s, valamint más jogszabályok által meghatározott árukra, szolgáltatásokra vagy országokra vonatkozó behozatali és kiviteli engedélyezési feladatok ellátása, a kereskedelmi korlátozások betartása érdekében; a védintézkedések, a mennyiségi korlátozások és a felügyeleti eljárások működtetése, valamint az import vámkontingensekhez kapcsolódó biztosíték kezelése. További feladataként ellátja a magyar érdekek képviseletét és érvényesítését a külkereskedelem területén az EU-s intézményekben (szakbizottságokban és munkacsoportokban). Emellett a Kereskedelmi Osztály jár el a belkereskedelmi hatósági területeken is, melyek az alábbiak:
 - » az utazásszervező és -közvetítői tevékenység engedélyezésére, bejelentésére és nyilvántartásba vételére irányuló eljárások és az azokkal kapcsolatos ellenőrzési feladatok lefolytatása,
 - » az idegenvezetői tevékenység bejelentésére és nyilvántartásba vételére irányuló eljárás lefolytatása,
 - » a lovas szolgáltatók bejelentésére és nyilvántartásba vételére irányuló eljárás lefolytatása,
 - » a tartós szálláshasználati szolgáltatási tevékenység bejelentésére és nyilvántartásba vételére irányuló eljárás lefolytatása,
 - » a nemesfém-ből készült ékszer, díszműáru és egyéb tárgy forgalmazására irányuló kereskedelmi tevékenységgel összefüggő eljárások lefolytatása, valamint
 - » a Széchenyi Pihenő Kártya kibocsátásával kapcsolatos nyilvántartási, valamint a Széchenyi Pihenő Kártya kibocsátásával és felhasználásával összefüggő ellenőrzési eljárások lefolytatása.⁵²

- › Az Idegenforgalmi Osztály, amely engedélyezési és ellenőrzési feladatokat lát el és szervezetileg a Kereskedelmi Hatóságon belül helyezkedik el. Az Idegenforgalmi Osztály ellátja a Magyarország területén letelepedett utazási vállalkozások, a tartós szálláshasználati szolgáltatási (time-share) tevékenységet folytató vállalkozások, a Széchenyi Pihenő Kártyát kibocsátó intézmények, az idegenvezetők és a lovas szolgáltatók piacra lépésével összefüggő jogszabályi előírások betartásával kapcsolatos engedélyezési, be-

52 A Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról és a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságokról szóló 320/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet I 7. § (3) bekezdése.

jelentési, nyilvántartásba vételi hatósági igazgatási és a jogszabályokban meghatározottak szerinti ellenőrzési feladatokat. Az osztály ellátja továbbá a valamely EGT-államban honos vállalkozásnak – szolgáltatási tevékenységet végző utazási vállalkozásoknak, tartós szálláshasználati szolgáltatási (time-share) vállalkozásoknak és idegenvezetőknek – a Magyarország területén letelepedés nélkül, átmeneti vagy alkalmi jelleggel, határon átnyúló piacra lépésével összefüggő jogszabályi előírások betartásával kapcsolatos bejelentési és nyilvántartásba vételi hatósági igazgatási és ellenőrzési feladatokat.

- › A közraktárak⁵³ felügyeletét a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal Közraktározás-felügyelete látja el.

Helyi szinten a kereskedelmi és vendéglátó-ipari tevékenységgel összefüggő közigazgatási feladatok elsődleges címzettje a jegyző. A jegyző feladata ezzel összefüggésben az alábbi öt, jól elhatárolható igazgatási feladattípusba sorolható:

- › bejelentett kereskedelmi és vendéglátó-ipari tevékenység engedélyezése,
- › az engedélyezett tevékenységekkel összefüggő releváns adatok hatósági nyilvántartása (pl. az üzemeltető személyi adatai, a tevékenység folytatásának helye, nyitvatartási idő stb.)
- › az ezekben az adatokban bekövetkezett változások kérelemre történő átvezetése,
- › a szokásostól eltérő működési feltételek külön engedélyezése (pl. 20 óra utáni nyitvatartás engedélyezése és szeszesital forgalmazása), valamint a tevékenység megszűnése vagy megszüntetése esetén a nyilvántartásból való törlés.

A központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) kormányhatározat értelmében 2017. január 1-től a Nemzetgazdasági Minisztérium irányítása alatt álló Magyar Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal jogutódlással, a Budapest Főváros Kormányhivatalába beolvadással megszűnik.

⁵³ A közraktári tevékenység lényege az áru – törvényben meghatározott módon történő – tárolása és őrzése, közraktári jegy kibocsátása, kölcsön nyújtása, majd végül az áru kiszolgáltatása. A kölcsön visszafizetési garanciája maga a letett áru értéke. A közraktári jegy olyan rendeletre szóló forgatható értékpapír, amely igazolja a közraktári szerződés alapján letétbe vett áru átvételét, és egyben bizonyítja a kiszolgáltatásra vonatkozó követelményeket.

1.3 A TERÜLET HAZAI SZABÁLYOZÁSA ÉS A KERESKEDELMI FOLYAMATOK SZABÁLYOZÁSÁBA VALÓ ÁLLAMI BEAVATKOZÁS LEHETSÉGES ESZKÖZEI

A kereskedelem állami szabályzó eszközei terén különbséget kell tennünk a belföldi kereskedelmi és a külkereskedelmi folyamatokat befolyásoló állami eszközök között. A belföldi és a külkereskedelmi folyamatok befolyásolására alkalmazható főbb állami eszközök széles körűek és eltérő jellegűek.

1.3.1. Normatív eszközök

A kereskedelempolitikai eszközök első csoportjába a normatív, szabályozási eszközök tartoznak. Az állam normatív eszközökkel (törvény vagy kormányrendelet), az önkormányzatok pedig – a helyi sajátosságok figyelembevételével – helyi rendelettel szabályozhatják a kereskedelmi tevékenységet, elsősorban a belkereskedelmi folyamatok egységes működése és a tisztességes kereskedelmi gyakorlat megteremtése, valamint a fogyasztók érdekeinek elősegítése érdekében. Magyarországon a kereskedelmi tevékenység folytatásának az általános szabályait a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény rögzíti. Emellett az egyes kereskedelmi formák végzéséhez (pl. elektronikus kereskedelem), bizonyos termékek forgalmazásához, illetve szolgáltatások nyújtásához (pl. a lovas szolgáltató tevékenység folytatása) az ágazati jogszabályok (kormányrendeletek és miniszteri rendeletek) a részletszabályokkal adnak eligazítást. Ezen túlmenően bizonyos kérdésekben az önkormányzatok is rendelkeznek szabályozási jogkörrel a helyi viszonyokban. Így például meghatározhatnak a kereskedelmi tevékenységre vonatkozó speciális szabályokat (például szeszesital árusításnak a rendjére és közterületen történő értékesítésre). Általános szabály, hogy annak, aki Magyarország területén kereskedelmi tevékenységet kíván folytatni, köteles az erre irányuló szándékát a kereskedelmi hatóságnak bejelenteni. A kereskedelmi tevékenység formáját – jogszabályi keretek között – a kereskedő maga választhatja meg. A közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok, a növények egészségének és életének védelme, a környezet védelme, közegészségügyi követelmények érvényesítése érdekében a jogszabály előírhatja, hogy meghatározott termékek forgalmazására irányuló kereskedelmi tevékenység kizárólag meghatározott hatósági engedéllyel és előírások megtartásával folytatható.⁵⁴

A kereskedelmi szabályok a következőkre terjedhetnek ki:

- › A kereskedelmi tevékenység megindításának és feltételeinek a meghatározására – pl.

⁵⁴ A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény

az üzlet működtetését a jogszabály előzetes engedélyhez kötheti, illetve bizonyos kereskedelmi és szolgáltatási tevékenység folytatásához előírhatja, hogy a vállalkozásnak megfelelő anyagi tőkével és üzleti tervvel kell rendelkeznie.

- › Arra, hogy kereskedelmi tevékenység milyen formában folytatható – a hazai szabályozás például felsorolja, hogy milyen formákban végezhető a kereskedelmi tevékenység, amelyek közül a vállalkozás szabadon választhat. A kereskedelemről szóló törvény az alábbi kereskedelmi formákat teszi lehetővé:⁵⁵
 - › üzletben folytatott kereskedelmi tevékenység,
 - › mozgóbolt útján folytatott kereskedelmi tevékenység,
 - › bevásárlóközpontban folytatott kereskedelmi tevékenység,
 - › vásáron vagy piacon folytatott kereskedelmi tevékenység,
 - › közterületi értékesítés,
 - › közvetlen értékesítés,
 - › üzleten kívüli kereskedelem,
 - › csomagküldő kereskedelem és
 - › automatából történő értékesítés.

- › A képesítési előírásokra – pl. a jogszabály előírhatja a szakképzett eladó alkalmazását, turisztikai szolgáltatások esetén pedig a megfelelő szakmai képesítéssel, például lovas oktatói képesítéssel rendelkező szakember foglalkoztatását.

- › A forgalmazott termékkel szemben támasztott követelményekre – ilyen követelmény például az, hogy a forgalmazónak rendelkeznie kell a termék eredetét hitelt érdemlően igazoló bizonylattal, vagy az, hogy csak a hazai előírásoknak megfelelő jelölésekkel ellátott termék hozható kereskedelmi forgalomba, amely megfelel a hazai szabványoknak, illetve a minőségi és a biztonsági előírásoknak.

- › A fogyasztói jogok védelmére – ennek érdekében a jogszabály a vállalkozások számára előírhat kötelező intézkedéseket. Így például az üzletekben jól látható és könnyen hozzáférhető helyen ki kell helyezni a kereskedelmi hatóság által hitelesített vásárlók

⁵⁵ A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 3. § (1)

könyvét. A vásárlók ide jegyezhetik be az üzlet működésével kapcsolatos panaszait.⁵⁶ A másik, a fogyasztókkal szembeni tisztességes gyakorlatot elősegítő előírás, hogy a kereskedő köteles biztosítani, hogy a vásárló a megvásárolni kívánt termék méretét, súlyát, illetve használhatóságát ellenőrizhesse az üzletben.⁵⁷ A jogszabály bizonyos kereskedelmi formák (például az árubemutatóval egybekötött termékértékesítés) esetén előírhatja, hogy kötelező ügyfélszolgálatot működtetni.

- › Normatív szabály előírhat a kereskedelmi egységek nyitvatartására vonatkozó szabályokat is. Ilyen volt például a vasárnapi zárvatás elrendelése⁵⁸ a kiskereskedelmi szektorban. Emellett a települési önkormányzat képviselőtestülete a helyi sajátosságok figyelembevételével rendeletben korlátozhatja az üzletek éjszakai (22 és 6 óra közötti) nyitvatartását, illetve a szeszes italt kimérő és árusító kereskedelmi és vendéglátó üzletek nyitva tartását.⁵⁹

1.3.2. Közigazgatási hatósági eszközök

A közigazgatási hatósági tevékenység segíti a kereskedelmi forgalom ellenőrzését és szabályozását, védi a fogyasztók érdekeit, de korlátozásokra is lehetőséget ad. A közigazgatási hatósági eszközök körébe tartozik a kereskedelmi hatóságok engedélyező tevékenysége, a működési engedély kiadása, amely feljogosít a kereskedelmi tevékenység folytatására és kereskedelmi szolgáltatások nyújtására. Ugyanis jogszabály a kereskedelmi tevékenység folytatásnak előfeltételeként előírhatja valamely hatóság engedélyét.

A közigazgatási hatósági tevékenység második csoportjába tartozik a kereskedelmi nyilvántartások vezetése. A kereskedelmi hatóság nyilvántartást vezet

- › a kereskedőkről,
- › a működési engedéllyel rendelkező és a bejelentett üzletekről és az üzletek nyitvatartásáról,
- › a bejelentett bevásárlóközpontokról és helyi termelői piacokról, valamint az engedélyezett vásárokról és piacokról,
- › az idegenvezetői tevékenységet folytatókról,

56 A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 5. § (4)

57 A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 5. § (2)

58 A kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 53/2015. (III. 17.) Korm. rendelet

59 A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 6. § (4)

- › a lovas szolgáltató tevékenységet folytatókról,
- › a szálláshely-szolgáltatási tevékenységet folytatókról,
- › a tartós szálláshasználati szolgáltatási tevékenységet folytatókról és
- › a bejelentett utazásszervezőkről és utazásközvetítőkről.⁶⁰

Bizonyos termékek kereskedelmi forgalomba hozatalát, illetve szolgáltatások nyújtását az állam meghatározott feltételek meglétéhez, valamint a termékre és a kereskedelmi ügyletre vonatkozó követelményekhez kötheti. Ilyen pl. a szabványok megtartása, az egészségügyi biztonsági és környezetvédelmi normák betartása, speciális (képesítésre vonatkozó) okmányokkal való rendelkezés, vám eljárás stb. Ezeknek az előírásoknak a betartását a kereskedelmi hatóságok különböző szakhatóságok bevonásával koordináltan és a felügyeleti jogkörüket gyakorolva ellenőrzik. A közigazgatási hatósági feladatok harmadik csoportjába tehát az ilyen típusú hatósági felügyeleti tevékenység tartozik. A hatósági ellenőrzéseknek az a célja, hogy a fogyasztók, a közegészségügy, a közrend, a közbiztonság stb. védelme érdekében az előírásokat betartassa a vállalkozásokkal.

1.3.3. Az adók és az állami szubvenciók

Az adók alkalmazása a kereskedelemben többnyire úgy jelentkezik, hogy bizonyos kereskedelmi cikket és szolgáltatásokat vagy nagyobb, vagy kisebb adóteherrel sújtják, mint a többi árucikket, mindezt attól függően, hogy az állam ezzel bizonyos termékek iránti keresletet vissza kívánja szorítani (pl. a népegészségügyi termékadó, azaz a „chipsadó”) vagy éppen ösztönözni akarja (pl. a mezőgazdasági termelők adókedvezménye). Az állam bizonyos ágazatok vagy termelői szektorok áruinak kereskedelmi forgalmát állami támogatásokkal (szubvenciókkal) is támogathatja. Az állami támogatás a formáját tekintve lehet közvetett vagy közvetlen. A közvetlen támogatás olyan, költségvetési forrásból származó, vissza nem térítendő állami támogatás, amelyet a támogatásban részesülő vállalatok a meghatározott kereskedelempolitikai céloknak megfelelően kötelesek felhasználni. A közvetett támogatások ezzel szemben nem a költségvetés kiadási oldalán, hanem a bevételi oldalon jelentkeznek. Azaz például a támogatni kívánt vállalkozások adókedvezményben vagy adómentességben részesülnek a versenytársaikkal szemben. Ilyen intézkedés például az élelmiszerlánc-felügyeleti díj, amely megfizetése alól az alacsony árbevétellel rendelkező üzletek teljes egészében

⁶⁰ A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 6/G. §

mentesültek, ezzel támogatva a kisebb kereskedelmi egységek működését. A gazdaságpolitikai cél szempontjából szubvenció lehet a termelési szubvenció, amelynek az a célja, hogy az állami szervek által kedvezőtlennek ítélt piaci hatásokból fakadó problémákat enyhítse és annak a megoldását pénzügyi juttatással elősegítse (pl. a hazai agrártermékek és élelmiszerek támogatása). Beszélhetünk exportszubvencióról (a kivittelt támogató eszközről), amely a kifejezetten exportra irányuló termelést támogatja. Ennek fontos eszköze az exportőröknek nyújtott kedvezményes hitel vagy az exportőröknek biztosított speciális engedélyek és jogok.⁶¹ Emellett létezik importszubvenció, amely a behozatal növelését célozza.

1.3.4. Vámok

A vám egy olyan, közdó formájában alkalmazott gazdasági és kereskedelempolitikai eszköz, amely a vámhatáron áthozott áru után fizetendő. A kiszabásra kerülő vám alapja a vámáru vámértéke. A vám árképző tényezőként is megjelenik, ugyanis a vám mértéke beépül a vámhatáron áthaladó áruknak az árába, ezáltal drágítják azokat. Másrészt az állam számára jelentős bevételi forrást jelent a vámhatáron áthaladó árukra kivetett és befizetett vám összege. A vámok fajtái csoportosításánál kiemelten fontos szempont, hogy az adott vám milyen funkciót tölt be a külkereskedelmi forgalom szabályozásában. Ez alapján megkülönböztetünk import vámot, amely az országba beáramló áru után fizetendő adó, export vámot, amely az országból kiáramló áru után fizetendő adó és tranzit vámot, amely az országon áthaladó áru után fizetendő adó. Napjainkban a jellemző vámtípus a behozott áruk után fizetendő adó. Jogi szempontból elkülöníthetjük azokat a vámokat, amelyeket az adott állam autonóm döntése alapján, függetlenül állapít meg, illetve a szerződéses vámokat vagy éppen vámmentességeket, amelyet az ország nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettsége miatt állapít meg.⁶²

Fentiekből következik a vám kettős funkciója. A vám egyrészt védi a belső piacot, vagyis kedvezőbb helyzetbe hozza a piacon a hazai termelőket, akik kedvezőbb feltételekkel indulnak az árversenyben, mivel a vám díját nem kell a termék áránál kalkulálniuk (védővám). Másrészt a vám hozzájárul a költségvetés bevételeinek növeléséhez is (fiskális vám). Emellett a vámok alkalmazása mellett nem csak gazdasági, hanem politikai érvek is szólhatnak.⁶³

61 Gáspár Pál (2004): „A kereskedelempolitika”. In Veress József (szerk.): Gazdaságpolitika. Aula Kiadó, Budapest, 2014. 76. o.

62 Huszár E. (1994): Nemzetközi kereskedelempolitika. Aula Kiadó, Budapest.

63 Gáspár Pál (2004): „A kereskedelempolitika”. In Veress József (szerk.): Gazdaságpolitika, Aula Kiadó, Budapest, 2014. 73. o.

Magyarország 2004 óta az Európai Unió vámuniójának a része. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a tagországok közötti kereskedelmi tranzakciók (termékek, vagyis áruk és szolgáltatások exportja és importja) során a tagországok egymás termékei után semmilyen vámilletéket nem szabhatnak ki. Ebből fakadóan a tagállamok közötti vámellenőrzés teljesen megszűnt. Másrészt a vámunió közös vámpolitikát alkalmaz a vámunió kívüli harmadik országból behozott árukra. A vámunió az EU jogelődjének legelső vívmányai közé tartozott, amely a tagországok közötti szabad, korlátok nélküli áru- és szolgáltatásáramlást kívánta előmozdítani. Az EU által létrehozott vámunió rendkívül összetett és sokrétű rendszer, amely részletesen, az összes tagországra vonatkozóan egységesen szabályozza az áruk behozatalának és kivitelének a rendjét.⁶⁴ A közösségi szabályozási rendszer összhangban van a Vámügyi Világszervezet (WCO) által kidolgozott harmonizált rendszerrel.

A vámuniót a gyakorlatban a tagállamok nemzeti vámigazgatási szervei működtetik, amelyek egymással összehangolva végzik a tevékenységüket. A tagállami vámhivataloknak az a feladata, hogy ellenőrizzék az EU területén belül megvalósuló áruforgalmat, akárcsak az áruk behozatalát és kivitelét az EU külső határain, vagyis a kikötőkben, a repülőtereken és a szárazföldi határátkelőhelyeken.⁶⁵

1.3.5. Devizapolitikai eszközök

A devizakeretek és az árfolyamok megállapítása lehetővé teszi a külkereskedelembé való beavatkozást. Az árfolyamok nagysága és annak változása befolyásolja az exportőrök és az importőrök jövedelmét, így áttételesen hatással van a kereskedelmi forgalom nagyságára is. Például a nemzeti valuta leértékelése rövidtávon általában exportfokozó és importkorlátozó hatású. Az exporttermék ugyanis így a külföldi vásárlók számára olcsóbb, ettől az exportőrök számára könnyebben eladhatóvá válik, az importtermékek pedig relatíve drágulnak, így kevésbé lesznek kelendők. A fenti hatásmechanizmus miatt az árfolyam-szabályozás fontos külkereskedelempolitikai szabályozási eszköz.

64 Európai Bizottság (2014): Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról: Vámpolitika. Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxemburg, 2014. ISBN 978-92-79-41592-0

65 Európai Bizottság (2014): Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról: Vámpolitika. Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxemburg, 2014. ISBN 978-92-79-41592-0

1.3.6. Mennyiségi korlátozások (kontingens, kvóta, embargó)

A kvóta a kormányzat által megállapított mennyiség, amelynél többet tilos importálni vagy exportálni az adott termékből a vonatkozó naptári évben. Az exportkvóta bevezetésének célja lehet, hogy korlátozzák valamely, a hazai piacon keresett, de a világpiacon is jól értékesíthető termék kivitelét, ezzel megakadályozva, hogy a hazai piacon hiány alakulhasson ki. Az importkvótának pedig célja lehet a hazai termelői érdekek védelme és a termelés ösztönzése. Emellett gyakran alkalmazzák a kereskedelmi korlátozást politikai eszközként is. Például 2014-ben az Európai Unió az orosz–ukrán konfliktus miatt, Oroszország elleni szankcióként bevezette a fegyverembargót, illetve megtiltotta a tagországoknak a kettős felhasználású – polgári és védelmi célokra is használható – termékek katonai célú exportját Oroszországba. Válaszként az orosz kormány megtiltotta vagy korlátozást rendelt el a mezőgazdasági termények importjára azokból az országokból, amelyek szankciókat hoztak Oroszország ellen.

VI. MODUL

ÉPÍTÉSÜGYI IGAZGATÁS

1. AZ ÉPÍTÉSÜGYI IGAZGATÁS NEMZETGAZDASÁGI JELENTŐSÉGE – AZ ÁLLAMI BEAVATKOZÁS LEHETSÉGES ESZKÖZEI AZ ÉPÍTETT KÖRNYEZET ALAKÍTÁSÁBAN ÉS VÉDELMEBEN

1.1. AZ ÉPÍTÉSÜGYI IGAZGATÁS JELENTŐSÉGE

Az építésügyi igazgatással előbb-utóbb mindenki találkozni fog, hiszen minden magánszemély életében bekövetkezik építéssel kapcsolatos ügyintézés vagy éppen a szomszédban zajló építkezéssel kapcsolatos hatósági eljárás. Az építés, mint alkotó emberi tevékenység a társadalom teljes szegmensében megjelenő igényt elégíti ki. Elsődlegesen a lakhatás biztosítását szolgáló tevékenységként tekinthetünk rá, de a lakóházakon túlmenően minden más építmény létesítése is kiemelkedően fontos a nemzetgazdaság szempontjából, hiszen az építési tevékenység szinte kivétel nélkül jelentős és hosszútávon fennálló értéket állít elő. Az építés során az építtető tulajdonhoz való joga és az építtetői magánérdek érvényesülése nem lehet korlátlan, hiszen az építési tevékenységnek illeszkednie kell egy már meglévő épített környezetbe, és aránytalanul nem sérthet más magán- és közérdeket.

Az építésügyi igazgatás kiemelt célja, hogy az építési tevékenység végzésére rendezett feltételek mellett kerüljön sor, figyelembe véve a kivitelezéssel érintett ingatlan környezetében található egyéb ingatlanok és használók érdekeit is (ez tekinthető a magánérdek érvényesítésének). A közérdek érvényesítésének legfontosabb eszközei a települési önkormányzat által megalkotott településrendezési eszközök, amelyek segítségével szabályozhatók a településképet befolyásoló beruházások keretei. Egy új épület építése értelemszerűen beavatkozik a természetes környezet viszonyaiba – a településrendezés kiemelt célja az, hogy

„a benne meghatározott rendszer és módok szerint alakuljon ki az építéssel a település”.⁶⁶ A közérdek jelenik meg a műemlékvédelem alatt álló építményekre és területekre vonatkozó speciális előírásokban is. A műemlékvédelmi jogszabályok hiányában a beruházás anyagi és funkcionális szempontjai a legtöbb esetben az új építmény létesítését követelné meg, de a közösség sokkal szegényebb lenne, ha az értékes, védett műemléki érték elpusztulna.

1.2. AZ ÉPÍTÉSÜGYI IGAZGATÁS FOGALMA

Az építésügy fogalmához tartozik mindaz a tevékenység, amely az épített környezet kialakításával vagy védelmével kapcsolatos. Az Étv. hatálya egyben az építésügy jogszabályi fogalmát is jelenti, ezért ezt pontosan idézzük. Az Étv. hatálya kiterjed

- a.) a településfejlesztésre és a települések területének rendezésére (településrendezés),
- b.) a településfejlesztés tervezésére és a településrendezés tervezésére (településtervezés),
- c.) az építmények (vagyis az épületek és a műtárgyak), valamint az építési munkák és építési tevékenységek építési előírásainak kialakítására,
- d.) az építmények építészeti-műszaki tervezésére,
- e.) az építmények kivitelezésére,
- f.) az építési termékek, anyagok, szerkezetek, berendezések és módszerek minőségi követelményeinek kialakítására,
- g.) az épített környezet emberhez méltó és esztétikus kialakítására, valamint az építészeti örökség védelmére,
- h.) a települések zöldfelületeivel kapcsolatos munkákra,
- i.) az a)-h) pontok körébe tartozó kutatásra, műszaki fejlesztésre és ezek eredményének alkalmazására,
- j.) az a)-i) pontokban foglaltakkal kapcsolatos feladatokra, hatáskörökre és hatósági jogkörökre, továbbá
- k.) az a)-j) pontokban foglaltakra vonatkozó szabályok megállapítására, alkalmazásuk ellenőrzésére és érvényre juttatására.⁶⁷

⁶⁶ Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény - T/2599. számú törvényjavaslat indokolása. Részletes indokolás I. Általános rendelkezések A 7-8. §-hoz (6) bekezdés.

⁶⁷ 1997. évi LXXVIII. törvény 1. § (1) bek.

Az építésügyi igazgatási jog magában foglalja az építésügyre vonatkozó feladatokat, az építésügyi igazgatási szervek szervezetével, hatáskörével és működésével, valamint az építési tevékenységgel kapcsolatos anyagi és eljárásjogi szabályokat. Az építésügyi igazgatási feladatok ellátása és az építési tevékenység végzése során azonban az építésügyi igazgatási joganyagon felül egyéb jogágak előírásait is alkalmazni kell, így például a környezetvédelmi jog, a polgári jog és a büntetőjog szabályait.

1.3. AZ ÉPÍTÉSÜGYI IGAZGATÁS ÁLTAL ALKALMAZOTT FOGALMAK

1.3.1. A fogalmak jelentősége

Az épített környezet a környezettudatos építési munka eredményeként létrehozott, illetve elhatárolt, épített (mesterséges) része, amely elsődlegesen az egyéni és a közösségi lét feltételeinek a megteremtését szolgálja.⁶⁸ A jogalkotónak az épített környezet alakítása során egyrészt a produktum (az építmény), másrészt a tevékenység (az építési tevékenység) szabályrendszerét kell meghatároznia ahhoz, hogy az épített környezet alakítói (az építetők) megfelelő keretek között és kiszámítható módon tudjanak dönteni a beruházásaik megvalósításáról, illetve az állam megfelelő kontrollt tudjon gyakorolni az építési tevékenységek felett.

Az építménytípusokra vonatkozó fogalmakat főként országos jogszabályok tartalmazzák, azonban helyi jogszabályokban is találhatunk kiegészítő, az értelmezést segítő (vagy éppen nehezítő) meghatározásokat.

1.3.2. Országos jogszabályok

Az országos hatályú jogszabályok az ország egész területén használatos fogalmakat állapítanak meg. Kivételt képez ez alól néhány olyan fogalom, amely csak a fővárosban fordul elő, vagyis másik településen nem merül fel az alkalmazása, mint például a Duna-parti építési szabályzat és a Városligeti építési szabályzat.

Mind az építmény, mind az építési tevékenység jogszabályi fogalmát az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvényben (Étv.) találhatjuk meg. Az Étv. preambuluma szerint ez a jogszabály rendelkezik az épített környezet alakításával és

⁶⁸ 1997. évi LXXVIII. törvény 2. § 5. pont

védelmével kapcsolatos alapvető követelményekről, eszközökről, jogokról és kötelezettségekről, továbbá az ezekkel kapcsolatos feladatokról, hatáskörökről és hatósági jogkörökről. Az Étv. maga is rögzíti, hogy a hatálya alapvetően a nem sajátos építményekre terjed ki, míg a sajátos építményfajták, valamint a műemlékvédelem alatt álló építmények és területek (de ide kell sorolni a régészeti lelőhelyek és az ideiglenes védelem alatt álló területeket is) tekintetében a rájuk vonatkozó külön törvényekkel, kormányrendeletekkel, miniszteri rendeletekkel és önálló szabályozó szerv vezetője által kiadott rendeletekkel együtt, a bennük foglalt kiegészítéseket és eltéréseket kell alkalmazni.⁶⁹

Fontos kihangsúlyozni, hogy az Étv. fogalmait kell alkalmazni az építésügyi engedélyezési eljárásokban, és ezeket nem szabad más jogterületeken szabályozott fogalmakkal összekeverni. Főként a polgári jogi ingatlan fogalmát kell elkülönítenünk az építmény meghatározásától, mert az Étv. nem ingatlant és ingót különböztet meg, és az Étv. kizárólag az építmény fogalmát használja. A gyakorlatban számtalan esetben előfordul, hogy valami a polgári jog szerint⁷⁰ ingónak minősül, de mégis építési engedélyhez kötött a létesítése.

A Településképi törvény (2016. évi LXXIV. törvény) 2016. július 23-i hatályba lépésével módosításra került az Étv. is, és a településképi szempontok, szabályok az Étv.-ből a Településképi törvénybe kerültek át.

Az építési tevékenység és az építmény fogalmának értelmezéséhez szükséges az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) kormányrendelet (OTÉK) előírásainak ismerete. Az OTÉK tárgyi hatályáról szóló rendelkezés kimondja, hogy területet használni, építmény elhelyezésére felhasználni, telket alakítani, építés alapjául szolgáló tervet elkészíteni, építményt építeni, átalakítani, bővíteni, felújítani, helyreállítani, korszerűsíteni, elmozdítani vagy lebontani, továbbá az építmény rendeltetését megváltoztatni az OTÉK, valamint a helyi építési szabályzat rendelkezései szerint szabad.⁷¹ Tehát az OTÉK a produktum (az építmény) elhelyezhetőségére vonatkozó szabályrendszert tartalmazza, és ennek megfelelően az OTÉK 1. számú mellékletében található közel száznegyven fogalma összegyűjti az építményekhez kapcsolódó meghatározásokat. Az OTÉK kapcsán is fontos kiemelni, hogy a külön jogszabály alapján védett területre, építményre, valamint a sajátos építményfajtákra elsődlegesen a rájuk vonatkozó külön jogszabályban meghatározott feltételek érvényesülnek. A védett területekre, építményekre és a sajátos építményfajtákra az

69 1997. évi LXXVIII. törvény 1. § (2) bek.

70 Lásd a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 5:17. §-ának rendelkezéseit

71 253/1997. (XII. 20.) Korm. rend. 1. § (1) bek.

OTÉK rendelkezése csak abban az esetben alkalmazható, ha a speciális jogszabály az OTÉK rendelkezéseitől nem tér el, eltérés esetében a speciális jogszabály az irányadó.⁷²

Az Étv., az OTÉK és a helyi építési szabályzatban kijelölt keretek között végezhető tevékenység (az építési tevékenység) szabályrendszerét az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX. 15.) kormányrendelet (Kivitelezési kódex) határozza meg. Az építőipari kivitelezési tevékenység folytatásának előírásait ugyan a Kivitelezési kódex szinte teljes körűen lefedi, azonban a kivitelezési dokumentációra vonatkozó előírásait – az antennák, antennatartó szerkezetek és csatlakozó műtárgyak kivételével – a sajátos építményszabványok és a műemlékekre csak akkor kell alkalmazni, ha külön jogszabály másként nem rendelkezik. A Kivitelezési kódex előírásaitól részben eltérő szabályok vonatkoznak az atomenergia alkalmazására szolgáló, a nemzetbiztonsági, a honvédelmi és a katonai célú építményekre, továbbá a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (Kbt.) hatálya alá tartozó építési beruházásokra.⁷³

1.3.3. Helyi építési szabályzatok

A helyi építési szabályzatban alkalmazott és magyarázatra szoruló fogalmakat a helyi építési szabályzat fogalom-meghatározásai között kell szerepeltetni. Például a szintterületi mutató használata elterjedt a helyi építési szabályzatokban, de a fogalmát nem minden település képviselőtestülete határozta meg. Volt rá példa, hogy az elsőfokú építésügyi hatóság a szintterületi mutató megengedett értékének átlépése miatt utasította el az építési engedélyt. Az építető azzal fellebbezte meg a hatósági döntést, hogy a szintterületi mutató fogalma nincs meghatározva a helyi építési szabályzatban. Mivel az adott ügyben a fellebbezőnek igaza volt, a másodfokú építésügyi hatóság kénytelen volt megadni az építési engedélyt. A példa eklatánsan bizonyítja a fogalom-meghatározások fontosságát települési szinten is.

Az Étv., az OTÉK és a helyi építési szabályzatban kijelölt keretek között a települési önkormányzat (a fővárosban a fővárosi és a kerületi önkormányzat) az építésügyi feladatát a helyi rendeletei megalkotásával és a kapcsolódó sajátos jogintézményekkel, továbbá a települési (fővárosban a fővárosi és a kerületi) vagy térségi – a főépítési tevékenységről szóló kormányrendeletben foglaltak szerinti – önkormányzati főépítész közreműködésével látja el.

⁷² 253/1997. (XII. 20.) Korm. rend. 1. § (3) bek.

⁷³ 191/2009. (IX. 15.) Korm. rend. 1. § (2)-(4) bek.

A településrendezés eszközei:

- › a településszerkezeti terv, amelyet a településfejlesztési koncepció alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki és állapít meg,
- › a helyi építési szabályzat,
- › a Duna-parti építési szabályzat és a Városligeti építési szabályzat.⁷⁴

A helyi építési szabályzat az építés rendjét a helyi sajátosságoknak megfelelően megállapító és biztosító települési (a fővárosban a kerületi) önkormányzati rendelet, amelyet a településszerkezeti terv alapján a települési önkormányzat képviselőtestülete dolgoztat ki és állapít meg. A Duna-parti építési szabályzat és a Városligeti építési szabályzat is helyi építési szabályzatnak minősül, amelyeket a településszerkezeti terv és a Fővárosi rendezési szabályzat alapján a fővárosi önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki és állapít meg.⁷⁵

1.3.4. Építmény és építési tevékenység

Az Étv. szerint építmény minden olyan, építési tevékenységgel létrehozott vagy késztermékként az építési helyszínre szállított, helyhez kötött műszaki alkotás – a rendeltetésére, szerkezeti megoldására, anyagára, készülségi fokára és kiterjedésére való tekintet nélkül –, amely a terepszint, a víz vagy az azok alatti talaj, illetve az azok feletti légtér megváltoztatásával vagy beépítésével jön létre (az építmény az épület és műtárgy gyűjtőfogalma).⁷⁶

A másik kiemelten fontos fogalom az építési tevékenység, amely az Étv. szerint lehet építmény, építményrész és épületegyüttes megépítése, átalakítása, bővítése, felújítása, helyreállítása, korszerűsítése, karbantartása, javítása, lebontása és elmozdítása érdekében végzett építési-szerelési vagy bontási munka végzése.⁷⁷

Az általános építményekhez kapcsolódó építési tevékenységeket jelenleg öt kategóriába sorolhatjuk, attól függően, hogy milyen hatósági eljárás előzheti meg az elvégzését:

- › építési (és bontási) engedélyhez kötött tevékenységek;
- › egyszerű bejelentéshez kötött tevékenységek;
- › településképi bejelentéshez kötött tevékenységek;
- › építési (és bontási) engedély nélkül végezhető tevékenységek (az Eljárási kódex 1. szá-

74 1997. évi LXXVIII. tv. 9/B. § (2) bek.

75 1997. évi LXXVIII. tv. 2. § 11. pont

76 1997. évi LXXVIII. tv. 2. § 8. pont

77 1997. évi LXXVIII. tv. 2. § 36. pont

- › mű melléklete tartalmazza az építési engedély nélkül végezhető tevékenységek listáját);
- › örökségvédelmi hatósági engedélyhez kötött tevékenység – nyilvántartott műemléki értéket, műemlék épületet és védetté nyilvánított régészeti lelőhelyet érintő építési tevékenységek esetében.

Gyakori félreértés, hogy ha valamire nem kell engedélyt kérni, akkor arra semmilyen előírás nincs. Az építési engedélyhez vagy bejelentéshez nem kötött építési tevékenységek esetében is teljesíteni kell a településrendezési tervek, a helyi építési szabályzat és az általános érvényű kötelező építésügyi és más hatósági előírásokat.

2. AZ ÉPÍTÉSÜGYI IGAZGATÁS HAZAI INTÉZMÉNYRENDSZERE

2.1. AZ ÉPÍTÉSÜGYI IGAZGATÁSI INTÉZMÉNYRENDSZER FŐBB JELLEMZŐI

2.1.1. Az ÉTDR

Az építésügyi igazgatás intézményrendszere nagyon összetett. Alapjában véve az épített környezet védelmét biztosítják az önkormányzati hatáskörbe tartozó településrendezési eszközök, valamint a hatósági rendszert működtető államigazgatási kontroll, illetve rendszer. 2013. január 1. napjától újdonságként jelentek meg a települési önkormányzatok számára biztosított jogintézmények (településképi véleményezési és bejelentési eljárások), amelyek már – közvetett módon ugyan, de – a hatósági folyamatok kötelezően figyelembe veendő részét képezték.

Ki kell emelnünk, hogy az állami hatósági rendszerben jelenleg ugyanahhoz a hatósághoz kapcsolódnak az építésügyi és az építésfelügyeleti feladatok. Fontos eleme ennek az igazgatási rendszernek, hogy a benne történő ügyintézés (az engedélyezés) az építésügyi hatósági engedélyezési eljárást támogató elektronikus dokumentációs rendszerben (ÉTDR) elektronikusan működik.

Az építésügyi hatóságok és az önkormányzatok feladatait az állam és az építésügyért felelős miniszter (vagyis a Miniszterelnökséget vezető miniszter) határozza meg.

2.1.2. Az elektronikus és egyablakos ügyintézés

A közigazgatáson, így az építésügyi igazgatáson belül is fontos követelményként jelent meg az ügyintézés egyszerűsítése és elektronikussá válása. Az építésügyi szervek központosítása által pedig egyértelmű elvárássá és céllá vált az egyablakos ügyintézés biztosítása.

2.1.3. Kormányablakok

A kormányablakok az ügyfél kérésére részletes tájékoztatást nyújtanak az eljárás menetéről, az adott eljárással kapcsolatos ügyféli jogokról és kötelezettségekről. A tájékoztatás kiterjedhet egyébeken mellett az illetékes építésügyi, építésfelügyeleti hatóság elérhetőségére és a fizetendő eljárási illetékekre. A kormányablakban előterjeszthetők az építésügyi hatósági engedélyek iránti kérelmek is.⁷⁸

2.1.4. Építésügyi Szolgáltatási Pont

Egyes önkormányzatok az építésügyi hatósági hatáskör elvonása után is fenntartanak olyan közigazgatási szolgáltatást, amely helyben segíti a helyi lakosok ügyintézését az építésügyi kapcsolatokban. Építésügyi Szolgáltatási Pontként a jogszabályban⁷⁹ meghatározott városi és ötezer fő lakosság szám feletti települési önkormányzat végez az Építésügyi Szolgáltatási Ponthoz kapcsolódó feladatokat. Az Építésügyi Szolgáltatási Pont által végzett építésügyi szolgáltatási feladatok döntően arra irányulnak, hogy az állampolgárok az építésügyi hatósági ügyintézésük elősegítése érdekében információhoz jussanak, illetve hogy a kérelmeket megfelelően elő tudják készíteni, és akár be is nyújthatják elektronikusan is.⁸⁰

2.2. AZ ÉPÍTÉSÜGYI RENDSZER FELÉPÍTÉSE

2.2.1. Települési önkormányzatok (önkormányzati feladatok, nem hatósági építésügyi igazgatási és települési műszaki feladatok)

2.2.1.1. A települési önkormányzat

A települési önkormányzatoknak vannak kötelező és a nem kötelező építésügyi feladatai.

78 515/2013. (XII. 30.) Korm. rend. 5. § (1) bek. és 3. melléklet
79 a 343/2006. (XII. 23.) Korm. rend. 1. melléklete III. részében
80 343/2006. (XII. 23.) Korm. rend. 1. § (9) bek.

A települési önkormányzat (a fővárosban a fővárosi és a kerületi önkormányzat) az építésügyi feladatát a helyi rendeletei megalkotásával és a kapcsolódó sajátos jogintézményekkel, továbbá a települési/fővárosi/kerületi vagy térségi önkormányzati főépítész közreműködésével látja el, ezzel meghatározva az építés helyi rendjét. Elég, ha arra gondolunk, hogy egy adott ingatlanra különböző helyi jogszabályok határoznak meg különböző építéssel kapcsolatos előírásokat.

2.2.1.2. A polgármester

2013. január 1-jétől a településrendezési sajátos jogintézmények kiegészültek két új lehetőséggel, a településképi véleményezési eljárással és a településképi bejelentési eljárással. A településrendezési kötelezések körében a települési önkormányzat polgármestere az ún. településképi kötelezés szerinti döntést hozhat. Nagyon fontos eszközökké váltak ezek az önkormányzatok kezében, hiszen a hatósági jogkörökhöz hasonlóan közvetlenül befolyásolhatják az építés rendjét.

Például az építésügyi hatóság a polgármester pozitív településképi véleménye hiányában nem adhat ki építési engedélyt. Korábban elképzelhetetlen volt, hogy az önkormányzatoknak ilyen közvetlen ráhatásuk legyen a hatósági eljárásokra.

A Településképi törvény alapján az önkormányzat polgármestere (vagy a főpolgármester) a településképi követelmények teljesülése érdekében az önkormányzati hatósági döntéssel településképi kötelezést adhat ki, mely során az ingatlan tulajdonosát az építmény vagy építményrész felújítására, átalakítására vagy elbontására kötelezheti. Ennek a kötelezettségnek a végrehajtása érdekében a magatartás elkövetőjével szemben 1.000.000,- Ft-ig terjedő bírságot szabhat ki településképi bírság jogcímen.⁸¹

2.2.2. Főépítészi rendszer (állami és önkormányzati feladatok)⁸²

A főépítészek feladata az önkormányzatok településrendezési és egyéb, az épített környezet alakításával és védelmével kapcsolatos feladatainak szakmai koordinálása és irányítása. Az önkormányzat főépítész nélkül a településrendezési feladatait nem láthatja el, illetve a polgármester hatáskörébe utalt sajátos jogintézmények gyakorlását is főépítészi közreműködéshez kötik a jogszabályok.

81 2016. évi LXXIV. tv. 11. § (2) bek.

82 190/2009. (IX. 15.) Korm. rend. 1. §

A főépítési rendszer elemei:

- › Az országos főépítész
- › Az állami főépítészek (az állami főépítési feladatokat a fővárosi és megyei kormányhivatalok látják el az illetékességi területükön)⁸³
- › Az önkormányzati főépítészek (a települési főépítész, a megyei főépítész és a térségi főépítész)

2.2.3. Tervtanácsi rendszer (állami és önkormányzati feladatok)

A tervtanács – a településtervezésben vagy az építészeti-műszaki tervezésben kiemelkedő, magas szintű elméleti és gyakorlati ismeretekkel rendelkező – természetes személyekből álló szakmai tanácsadó és véleményező testület.⁸⁴ A feladata a főépítészhez hasonlóan a szakmai szempontoknak a megjelenítése a döntésekben, de fontos különbség, hogy tervtanácsot nem kötelező működtetni, az csak egy lehetőség az önkormányzatok számára.

A tervtanácsokat szakmai működésük alapján két fő csoportba oszthatjuk:

- › településrendezési tervtanácsok (a készülő településrendezési eszközök készítése során nyújthatnak szakmai segítséget a tervező vagy a polgármester kérésére), valamint
- › építészeti-műszaki tervtanácsok (tulajdonképpen az épületekkel és építményekkel szemben fogalmazznak meg szakmai véleményt).

2.2.4. Építésügyi és építésfelügyeleti hatósági rendszer (állami feladatok, engedélyezés, hatósági építésügyi igazgatási feladatok)

2.2.4.1. Elsőfokú építésügyi hatóságok

- › Általános elsőfokú építésügyi hatóságok
- › Kiemelt elsőfokú építésügyi és építésfelügyeleti hatóságok (a Járási és a Kerületi Hivatalok)
- › Speciális elsőfokú építésügyi és építésfelügyeleti hatóságok (sajátos építményfajták)

2.2.4.2. Másodfokú építésügyi hatóságok

- › Másodfokú építésügyi hatóságok

A másodfokú építésügyi hatósági feladatokat is a fővárosi és megyei kormányhivatal, mint

83 190/2009. (IX. 15.) Korm. rend. 2. § (1) bek.

84 252/2006. (XII. 7.) Korm. rend. 2. §

általános és kiemelt építésügyi hatóság látja el a külön jogszabályban meghatározott másodfokú feladatok ellátására az építmények, építési tevékenységek tekintetében, kivéve a sajátos építményfajtákat, valamint egyes repülőtéri és vasúti építményeket.⁸⁵ A másodfokú hatóságok megyei és fővárosi szinten kerültek kialakításra, ezért húsz másodfokú hatóság végzi ezt a tevékenységet.

A műemléki környezetben vagy műemléki jelentőségű területen építésfelügyeleti hatósági feladatokat – a nyilvántartott műemléki érték és műemlék építmény tekintetében – másodfokon a Budapest Főváros Kormányhivatala látja el, mégpedig országos illetékességgel.⁸⁶

- › Speciális másodfokú építésügyi és építésfelügyeleti hatóságok (sajátos építményfajták)

3. AZ ÉPÍTÉSÜGYI IGAZGATÁS: A HATÓSÁG FELADATAI ÉS ESZKÖZRENDSZERE

3.1.ÉPÍTÉSÜGYI HATÓSÁGI FELADATOK

3.1.1. Általános elsőfokú építésügyi hatóságok

A kormány a járásszékhely települési, illetve a fővárosi kerületi önkormányzat jegyzőjét jelölte ki az elsőfokú építésügyi hatósági feladatokat ellátó általános építésügyi hatóságnak, az építmények és építési tevékenységek tekintetében. Az elsőfokú általános építésügyi hatóság százhetvennégy járásban és huszonhárom budapesti kerületben működik (ami összesen százkilencvenhét hatóság).⁸⁷ A Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyző az elsőfokú építésügyi hatóság.⁸⁸

Az építésügyi hatóságok száma fokozatosan csökken. 2010. január 1-jén még háromszázkilencvennégy elsőfokú építésügyi hatóság működött, ebből kétszáznyolcvannégy volt építésügyi körzetközpont. A 2013 óta fennálló rendszerben már két szinten oszlanak el az elsőfokú

85 343/2006. (XII. 23.) Korm. rend. 1. § (5) bek.

86 343/2006. (XII. 23.) Korm. rend. 3. § (3) bek. b) pont

87 A 2013. évi átalakításkor még százkilencvennyolc hatóság volt, de mivel a Polgárdi járás 2014. december 31-én megszűnt, illetékességi területén lévő települések tekintetében Székesfehérvár, valamint Enying jegyzője lett az építésügyi hatóság.

88 343/2006. (XII. 23.) Korm. rend. 1. § (1) bek.

építésügyi hatósági jogkörök, így az elsőfokú építésügyi hatósági feladatokat az általános építésügyi hatóságok mellett ötvenkilenc kiemelt építésügyi hatóság látja el.

A járási központ jegyzője tehát a járás területén található települések vonatkozásában látja el az általános építésügyi hatósági feladatokat.

Az általános építésügyi hatóságok hatáskörébe tartozik minden olyan elsőfokú építésügyi hatósági feladat, amelyet jogszabály nem telepít a Járási és Kerületi Hivatal – 2015. március 30-ig hatályos elnevezéssel a Járási Építésügyi Hivatal és az Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatal vagy – főként sajátos építményfajták tekintetében – speciális építésügyi hatóság hatáskörébe.

3.1.2. Kiemelt elsőfokú építésügyi és építésfelügyeleti hatóságok (Járási és Kerületi Hivatal)

Az építésügyi feladatkört ellátó Járási Hivatal mindig egyes járások területén illetékes, míg az építésügyi és örökségvédelmi feladatkört ellátó Járási Hivatal a megye területén végzi a tevékenységét. Az összesen ötvenkilenc járásban a járási vagy fővárosi kerületi hivatal építésügyi feladatkört lát el (ebből huszonegy járási hivatal az építésügyi mellett örökségvédelmi feladatkörrel is rendelkezik).

A kiemelt hatóság hatáskörébe tartoznak különösen

- › a kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánított általános építésügyi hatósági ügyek;
- › a magyar történelem kiemelkedő jelentőségű helyszíneire vonatkozó – lényegesen ritkábban előforduló – hatósági ügyek; valamint
- › kihirdetett veszélyhelyzetben szükséges építésügyi hatósági intézkedések, és a kihirdetett veszélyhelyzet folytán bekövetkezett építménykárok helyreállításával összefüggő építésügyi hatósági ügyek.

Ha valamelyik általános építésügyi hatóságot kizárják az ügyintézésből, akkor az illetékességi területén szintén a kiemelt építésügyi hatóság lesz az elsőfokú hatóság.

3.2. AZ ELJÁRÁSI KÓDEX (312/2012. (XI. 8.) KORM. REND.)

Ha építésügyi igazgatási kérdésünk merülne fel, arra nagy valószínűséggel az Eljárási kódexben találhatunk választ. Az Étv. mellett ugyanis az Eljárási kódex (312/2012. (XI. 8.) Korm.

rendelet) tartalmazza a hatályos építésügyi engedélyezési és építésfelügyeleti szabályokat. Az Eljárási kódexet az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóság építési és építőipari kivitelezési tevékenységgel kapcsolatos eljárásaira és ellenőrzéseire, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásokra kell alkalmazni, és csak kivételes esetekben nem terjed ki az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokra és ellenőrzésekre – így például a vízgazdálkodásról szóló törvény szerinti vízi munkával vagy a barlangban történő építési tevékenységgel kapcsolatos hatósági eljárásokra.

Az Eljárási kódex rendelkezéseit – eltérő jogszabályi rendelkezés hiányában – alkalmazni kell azokra az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokra és ellenőrzésekre is, amelyek a sajátos építménycsoportokkal, valamint a felvonóval, mozgólépcsővel és mozgójárával kapcsolatosak – ha annak a létesítéséhez, átalakításához, áthelyezéséhez vagy bontásához építésügyi hatósági engedélyhez kötött építési tevékenység szükséges.⁸⁹

3.3. ÉPÍTÉSÜGYI HATÓSÁGOK FELADATAI

3.3.1. Feladatok csoportosítása

Az építésügyi hatóság feladatait az alábbiak szerint csoportosíthatjuk:

- › engedélyezési eljárások (előzetes normakontroll);
- › tudomásulvételi eljárások (utólagos normakontroll);
- › egyszerű bejelentések;
- › építésrendészeti feladatok és ellenőrzések (a veszélyhelyzetek megelőzése);
- › hatósági adatok kezelése (hatósági bizonyítványok kiadása, tájékoztatások);
- › építésügyi hatósági szolgáltatás (eljárások megindulása előtt).

3.3.2. Engedélyezési eljárások

Az Eljárási kódex alapján az építési munkákat alapvetően két részre oszthatjuk, az építési munkák végezhetőek engedéllyel (előzetesen megkért jogerős építési engedély alapján) vagy engedély nélkül.

Fontos kiemelni, hogy ha valamire nem kell engedélyt kérni, az nem jelenti azt, hogy arra semmilyen előírás nincs. Az építési engedélyhez vagy bejelentéshez nem kötött építési tevé-

⁸⁹ 312/2012. (XI. 8.) Korm. rend. 1. §

kenységek esetében is teljesíteni kell a településrendezési terveket, a helyi építési szabályzatot és az általános érvényű kötelező építésügyi és más hatósági előírásokat. Gyakorlatilag ez azt jelenti, hogy az építtető mentesül az előzetes normakontroll alól, vagyis időt nyer az engedélyezési folyamat elhagyásával, de az önkéntes jogkövetés elve alapján az összes vonatkozó jogszabályt folyamatosan köteles betartani.

Példa:

Amennyiben olyan épületet akarunk építeni vagy átalakítani, amelyre az Eljárási kódex alapján engedély kell kérni, akkor azt az általános építésügyi hatóságtól kell kérni, még az építési munka megkezdése előtt. Az építésügyi hatóság az engedélykérelmet eljárásjogilag (tehát, hogy a hatósági eljárás szabályai megtartásra kerültek-e az eljárásban) és tartamilag is (vagyis a konkrét építési munkát az anyagi jogszabályok alapján) megvizsgálja. Amennyiben az építési munka megfelel minden jogszabálynak, úgy a hatóság az építési engedélyt ki kell, hogy adja. Az engedély jogerőre emelkedése után az építkezés elkezdődhet.

Ugyanezeknek az elveknek a mentén kérhető a hatóságtól a bontási és a használatbavételi engedély is, előbbit az épületek bontása előtt, míg utóbbit az épületek használatbavétele előtt kell megkérni.

3.3.3. Tudomásulvételi eljárások

Egyes tevékenységek esetében az Eljárási kódex előírásai szerint nem kell előzetes engedélyt kérni a hatóságtól. Ilyen esetekben az adott tény, körülmény bekövetkezésének hatóság általi tudomásulvételéről beszélünk. Ez lényegében egy utólagos normakontrollt jelent, vagyis a tevékenység az érintett a hatóságnak történő bejelentéssel egyidejűleg végezhető és gyakorolható, annak a szabályosságát a hatóság csak utólag, annak folyamatában kell, hogy vizsgálja.

Példa:

Egyes épületek megépítése után, annak használatbavételét csak be kell előzetesen jelenteni az építésügyi hatóságnak tudomásulvételre és ezzel egy időben az épület használatba vehető. Fontos különbség tehát az engedélyezéshez képest, hogy ebben az esetben nem kell megvárni a hatóság jóváhagyását, a bejelentés után gyakorolható a kérelmezett jog. Ezután a hatóság vizsgálja a jogszabályi feltételeket és szabálytalan tevékenységnél utólagosan meg-

tiltja a tevékenységet (példánkban az épület használatát). Szabályos tevékenység esetén a hatóság a bejelentést tudomásul veszi, arról külön döntést nem hoz.

3.3.4. Egyszerű bejelentések

Speciális esetet képeznek az egyszerű bejelentések, amelyek az előbbihez hasonlóan szintén egy előzetes bejelentésen alapulnak. A különbség annyi, hogy ebben az esetben csak egy formális jelzés történik a hatóság felé (az építési napló megnyitása maga a bejelentés), nem indul külön eljárás, az építésügyi hatóság nem is ellenőrzi a bejelentés tartalmát, hanem azt csak kvázi regisztrálja, vagyis adatot kezel.

Ez a 2016. évben bevezetett új jogintézmény, tehát az egyszerű bejelentés az építésügyi igazgatásban egy új szemléletmódot jelez.⁹⁰ A legfeljebb 300 négyzetméter hasznos összes alapterületű új lakóépület építése esetében a helyi építési szabályzatból csak az Étv. szerint kijelölt rendelkezéseket kell figyelembe venni, ezáltal a közérdek érvényesítése az építéshez való joggal történő ütközése esetében törvényi korlátok közé került. A gyakorlatban a helyi építési szabályzat megmaradt kötelező előírásait csonka HÉSZ elnevezéssel is szokták jelölni. A többi beruházás köréből kiemelt lakóház megvalósítására irányuló építési tevékenységnél – az építési engedélyezés során megszokott – előzetes hatósági kontroll helyébe az utólagos kontroll lépett. Az építésügyi igazgatás ezeknek a meghatározott paraméterekkel rendelkező lakóházaknak a létesítése esetében egészen a kivitelezés megkezdéséig már nem jelenik meg.

3.3.5. Építésrendészeti feladatok és ellenőrzések

Mint láttuk, manapság egyre bővül azoknak a tevékenységek a köre az építésügyben, amelyekhez nem kell előzetes hatósági engedély. Ezekben az esetekben is be kell tartani azonban az összes vonatkozó jogszabályt. Ennek ellenőrzése, illetve a szabálytalanságok felkutatása jelenti azt az ellenőrzési tevékenységet, amelyet a hatóságok végeznek. Egy-egy eset kivizsgálása jelenti magát az építésrendészeti eljárást. Fontos kiemelni, hogy az építésrendészeti feladatok 2013. évtől az építésfelügyeleti hatóságok és nem az építésügyi hatóságok feladata.

⁹⁰ Lásd az egyes törvényeknek a gazdasági növekedéssel összefüggésben történő módosításáról szóló 2015. évi CCXII. törvényt, és az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény módosításáról szóló 2016. évi XXXVI. törvény által beiktatott Étv. módosításokat

3.3.6. Hatósági adatok kezelése

Bizonyos esetekben szükség lehet különböző adatok és tények igazolására is, amelyek egy-egy építménnyel kapcsolatosak. Ilyen esetben az adatról vagy tényről az építésügyi hatóság hatósági bizonyítványt is kiadhat.

Példa:

Az ingatlan-nyilvántartási adatokban történő átvezetéshez igazolni szükséges, hogy az adott épületet valóban elbontották. E tekintetben az építésügyi hatóság kérelemre kiállíthat egy olyan hatósági bizonyítványt, amely hatóságilag igazolja az épület elbontásának a tényét.

3.3.7. Építésügyi hatósági szolgáltatás

Az építésügyi igazgatásnak ez a szolgáltatás az ügyfélközpontú közigazgatás elvét megvalósító eleme. Gyakorlatilag adatszolgáltatásról van szó, amelyet az adott eljárás előtt kezdeményezhet az ügyfél. Ilyen esetben minden, az adott eljárással kapcsolatos kérdés előzetesen tisztázható a hatóságnál (pl. hogy mennyi illetéket kell fizetni, milyen szabályok vonatkoznak az érintett ingatlanra stb.).

3.4. Építésfelügyeleti hatósági feladatok

Az építésfelügyeleti hatósági feladatokat (ami állami feladat) kizárólag a kiemelt építésügyi hatóságok végzik. A kormány a sajátos építményfajták tekintetében az építésfelügyeleti feladatokat ellátó hatóságot külön jogszabályban jelöli ki. Amikor azonban a sajátos építményfajták tekintetében külön hatóság kijelölésére mégsem kerül sor, akkor mind első-, mind pedig másodfokon az általános építményekre vonatkozó szabályok szerint kell eljárni.⁹¹

Az építésfelügyeleti hatóság ellátja az építési folyamat felügyeletét, ellenőrzi az építmény műszaki állapotát, valamint feltárja a szabálytalan építési tevékenységeket.⁹² Az építésfelügyeleti hatóságnak építési engedély nélkül végezhető építési tevékenység esetén a településrendezési tervek, valamint a helyi építési szabályzat és az országos építési követelmények megsértésével végzett építési tevékenységek tekintetében kell eljárnia.⁹³

Az építésfelügyelők létszáma egyenesen arányos az építésfelügyeleti eljárások szabá-

91 343/2006. (XII. 23.) Korm. rend. 3. § (2) bek.

92 1997. évi LXXVIII. tv. 46. § (1) bek.

93 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 58. § (4) bek.

lyainak az ismertségével. Sokáig csak közel egy tucat építésfelügyelő dolgozott az egész országban, a számuk csak a 2010. évet követően emelkedett. 2013 óta az ötvenhét járási és két kerületi hivatalban kétszáz körüli építésfelügyelő működik. A nagyobb létszámhoz növekvő hatáskör is kapcsolódik, ezért jelenleg már nem csak a kivitelezés ellenőrzését végzik az építésfelügyeleti hatóságok.

Az építésfelügyeleti hatóság a feladatait hivatalból, más közigazgatási szerv megkeresésére vagy kérelemre indult eljárás keretében folytatja le.⁹⁴ Leggyakrabban hivatalból indult eljárásokra kerül sor, az építésfelügyeleti hatóságot más közigazgatási szervek, jellemzően az elsőfokú építésügyi hatóságok keresik meg eljárás lefolytatására. Az építésügyi hatóságok az eljárásaik során gyakran tárnak fel szabálytalan építési tevékenységeket, amelyről értesítik az építésfelügyeleti hatóságot és ez alapján az építésfelügyelet építésrendészeti eljárást folytat le. Sok eljárás indul kérelemre (korábban bejelentésre) is, amelyeket jellemzően a szomszédok kezdeményeznek vélt vagy valós szabálytalanságok alapján.

Az építésfelügyeleti hatóság ellenőrzi vagy ellenőrizheti a kivitelezések kapcsán

- › az építőipari kivitelezési tevékenység folytatását,
- › azt, hogy az építési folyamat résztvevői rendelkeznek-e a tevékenység jellegének megfelelő jogosultsággal,
- › az építőipari kivitelezési dokumentáció meglétét,
- › az építési napló meglétét, vezetését és annak tartalmát, illetve
- › az építetető fedezetkezelőre vonatkozó előírások betartását.⁹⁵

További, 2013. január 1. napjától telepített feladatai a hatóságnak

- › a jókarbantartási kötelezettség ellenőrzése,
- › szabálytalan építési tevékenység esetén az eljárás lefolytatása, illetve
- › közreműködés szakhatóságként más hatóság eljárásában.

94 312/2012. (XI. 8.) Korm. rend. 58. § (1) bek.

95 312/2012. (XI. 8.) Korm. rend. 58. § (2) bek. b) pontja

3.5. A HATÓSÁGOK ESZKÖZRENDSZERE

3.5.1. Szabálytalan építési tevékenység

Az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóság az építési folyamat résztvevőivel szemben – az Építési törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – a következő jogkövetkezményeket alkalmazza:

- › figyelmeztetés,
- › hatósági kötelezés a szabálytalanság megszüntetésére,
- › a tevékenység megkezdésének vagy folytatásának megtiltása vagy leállítása,
- › bírság megállapítása,
- › a névjegyzéket vezető kamaránál eljárás kezdeményezése (pl. az építésfelügyeleti hatóság köteles eljárást kezdeményezni a névjegyzéket vezető szervnél, ha az építészeti-műszaki tervező által készített kivitelezési dokumentáció szakszerűtlen vagy a tartalma valótlan).⁹⁶

Amennyiben valaki a jogszabályok megsértésével építkezik, akkor az Étv. alapján szabálytalan építési tevékenységeket követ el, amely lehet

- › jogszerűtlen (pl. engedély nélkül vagy attól eltérően végzett),
- › jogosulatlan (pl. ha a tervezőnek nincs jogosultsága az adott tervtípust elkészíteni, vagy a vállalkozó kivitelező nem szerepel az MKIK építőipari kivitelezői nyilvántartásában),
- › szakszerűtlen (pl. ha az alapvető követelmények vagy a tevékenységre vonatkozó szakmai szabályok és előírások megsértése).⁹⁷

Amennyiben valaki szabálytalan építési tevékenységet követett el, akkor a hatósági eljárás irányulhat

- › pótlólagos (utólagos) engedélyeztetésre bírság szankcióval;
- › a szabálytalanság megszüntetésére (bontási kötelezés előírása); vagy
- › a fentiek együttes alkalmazására.

⁹⁶ 1997. évi LXXVIII. tv. 52. § (1) bek.

⁹⁷ 1997. évi LXXVIII. tv. 52. § (1) bek.

Alapesetben utólagos engedélyt (fennmaradási engedélyt) csak olyan építési tevékenységre kaphat, amely szabályos eljárásrendben kaphatott volna engedélyt. Ha olyan tevékenységre kérünk fennmaradási engedélyt, mely nem is lett volna engedélyezhető, arra a hatóság csak átalakítási, bontási vagy egyéb kötelezettséget írhat elő.

3.5.2. Az építésügyi bírság

Jogszerűtlen, illetve bizonyos szakszerűtlen építési tevékenységek esetében az építésügyi bírság lehet a szankció. Az építésügyi és építésfelügyeleti hatóság is kiszabhatja az építésügyi bírságot a 245/2006. (XII. 5.) Korm. rendeletben rögzített egységárak és számítási mód alapján.⁹⁸ A bírság összegének meghatározásához szükséges az ún. számított építményérték kikalkulálása. Egy ún. alapbírságot köteles a hatóság megállapítani, majd a számított építményérték, a tevékenységhez kapcsolódó százalék mértéke és az építési tevékenység készségi foka alapján határozható meg a ténylegesen fizetendő bírság. Például az építési engedély nélkül végzett építési tevékenység esetében az alapbírság 200.000 forint, a százalékos mérték pedig 50%.

Egy példán érzékeltetve: ha egy teljesen szabályosan felépíthető házra elfelejtünk előzetesen engedélyt kérni, akkor a szabálytalanság felfedezése után fennmaradási engedélyt kell kérni a hatóságtól, aki azt megadja és egyben bírsággal sújtja az építtetőt. Ellenkező esetben – tehát ha a felépített házunk nem felel meg az ingatlanra vonatkozó szabályoknak –, akkor, bár csak fennmaradási engedélyezési eljárásnak lenne helye, azt a hatóság nem adhatja meg, csak az épület bontását írhatja elő.

Fontos tudni, hogy az építésügyi bírság nem mentesít a büntetőjogi, továbbá a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, tiltására, illetőleg a megfelelő védekezés kialakítására, a természetes vagy korábbi környezet helyreállítására vonatkozó kötelezettség teljesítése alól.⁹⁹

Az építésügyi bírsággal a hatóságok csak az építtetőt szankcionálhatják.

⁹⁸ 245/2006. (XII. 5.) Korm. rend. 2. §

⁹⁹ 1997. évi LXXVIII. tv. 49. § (3) bek.

3.5.3. Az építésfelügyeleti bírság

A 238/2005. (X. 25.) Korm. rendelet alapján az építésfelügyeleti hatóság a – szabálytalan építési tevékenységek közül az – építőipari kivitelezési tevékenységet jogosulatlanul vagy szakszerűtlenül végzővel szemben állapíthat meg építésfelügyeleti bírságot. A szabályozás a szűken vett szakszerűtlen kivitelezés mellett a szerződések hiánya és az építési napló szabálytalan vezetése esetén is lehetőséget ad bírság kiszabására.

Az építésfelügyeleti bírság esetében a bírság alanya lehet az építtető mellett az építési folyamat többi résztvevője is (a vállalkozó kivitelező, a felelős műszaki vezető, a tervező, a tervezői művezető és az építési műszaki ellenőr). Egy-egy meghatározott szabálytalanság esetén több résztvevő is érintett lehet a szankcióban. Érdeemes tudni, hogy a sajátos építményszíntípusokra az építésfelügyeleti bírság szabályait csak akkor lehet alkalmazni, ha nincs eltérő szabályozás az adott építményre.

Az építésügyi bírság szabályaihoz hasonlóan, az építésfelügyeleti bírság megállapítása során sem érvényesülnek méltányossági szempontok. A bírság összegét nem befolyásolja a szabálytalan építési tevékenységet végző személyi vagy anyagi körülményei vagy éppen a műszaki szükségesség.

Példa:

Amennyiben az építésfelügyeleti hatóság eljárása során a legsúlyosabb szakszerűtlen kivitelezést tárja fel (állékonyságot, az életet vagy egészséget veszélyeztető állapot előidézését), az építési folyamat szinte összes résztvevőjét szankcionálja a hatóság. A bírság mértéke ebben az esetben egy alsó határról indul, az építmény nagyságának megfelelően (a számított építményérték 20 mFt feletti részével – jel: SZÉ) arányosan növekszik, és van egy felső határa.

Konkrétan:

- › építtető: $200\,000\text{ Ft} + 0,005 \times \text{SZÉ}$, de legfeljebb 800 000 Ft,
- › építési műszaki ellenőr: $200\,000\text{ Ft} + 0,005 \times \text{SZÉ}$, de legfeljebb 800 000 Ft,
- › fővállalkozó kivitelező: $400\,000\text{ Ft} + 0,006 \times \text{SZÉ}$, de legfeljebb 1 500 000 Ft,
- › felelős műszaki vezető: $500\,000\text{ Ft} + 0,015 \times \text{SZÉ}$, de legfeljebb 5 000 000 Ft.

3.5.4. Hatósági kötelezés

Szabálytalan építési tevékenység feltárásakor és jókarbantartási kötelezettség előírásakor az építésügyi és építésfelügyeleti hatóságok – a hatásköreiknek megfelelően – a bírság megfizetésén túl egyéb tevékenységek elvégzését is előírják a kötelezésben. A határozatok ellen

jellemzően jogorvoslattal lehet élni, kivéve az azonnali intézkedést igénylő eseteket (életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek az enyhítése).¹⁰⁰

Jellemző esetek a kötelezésre:

- › életet-, köz- és vagyonbiztonságot és állékonyságot veszélyeztető helyzet megszüntetése,
- › jogszerűtlen és szakszerűtlen építési tevékenység által okozott állapot megszüntetése (átalakítás vagy bontás),
- › jókarbantartás körébe tartozó munkák elvégzésére kötelezés.

100 2004. évi CXL tv. 101. § (5) bek. a) pont

VII. MODUL

KÖRNYEZETVÉDELMI IGAZGATÁS

Ennek a fejezetnek a célja a környezetvédelmi igazgatási feladatok elvégzéséhez szükséges ismeretanyagok átadása. Szerepel benne a környezetvédelmét szolgáló hatósági feladatok áttekintése, a környezetügy jelentősége, a jövőnk biztosítása, a fenntartható fejlődés megvalósulását célzó politikai és jogi eszközrendszer ismerete és alkalmazási készsége, a gazdasági döntések környezeti hatásainak vizsgálata, a környezeti jog eszközrendszere és az általános közigazgatási ismereteken túl a környezetvédelmi jogalkalmazás elsajátítása.

E tananyag válogatás és feldolgozás eredménye a teljesség igénye nélkül, hiszen a környezetvédelem mind vertikális értelemben – tehát nemzetközi jogi, uniós jogi, hazai alkotmányjogi és jogszabályi rendelkezéseket tekintve –, mind pedig horizontális értelemben – a környezetvédelem általános szabályozásán túlmenő speciális szakterületekre¹⁰¹ vonatkozó szabályozás tekintetében – rendkívül szerteágazó.

1. A KÖRNYEZETVÉDELMI IGAZGATÁS ALAPVETŐ FOGALMAI ÉS ALAPELVEI

Ahhoz, hogy eligazodást nyerjünk a környezetvédelmi igazgatás rendkívül tág és szerteágazó rendszerén belül, érdemes elsőként a legalapvetőbb fogalmakat, illetve a környezetvédelmi alapelveket megismerni.

¹⁰¹ Külön törvények rendelkeznek például a nukleáris energiáról és a radioaktivitás felhasználásáról, a bányászatról, az energiáról, az erdőkről, az épített környezet alakításáról és védelméről, a mező- és erdőgazdasági hasznosítású földről, a halászatról, a közlekedésről közlekedési alágazatonként, a katasztrófák megelőzéséről és a következményeiknek az elhárításáról, a területfejlesztésről, a vadgazdálkodásról, a vízgazdálkodásról, a hulladékokról és a veszélyes anyagokról.

1.1. ALAPFOGALMAK

Környezetről köznap értelemben önmagában nem nagyon beszélünk, ez a kifejezés mindig feltételez valamilyen viszonyítási pontot. Mindig valaminek vagy valakinek a környezetéről beszélünk – társadalmi környezetről, jogi környezetről, gazdasági környezetről vagy az embert körülvevő természetes környezetről. Ehhez képest a környezetvédelmi jog – amelyet a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) határoz meg – a környezet fogalma alatt a környezeti elemeket – mint a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet – és a környezeti elemek rendszerét, folyamatait és szerkezetét érti.¹⁰² A környezetvédelmen pedig azoknak a tevékenységeknek és intézkedéseknek az összességét kell érteni, amelyeknek célja a környezet veszélyeztetésének, károsításának és szennyezésének megelőzése, a kialakult károk mérséklése vagy megszüntetése, illetve a károsító tevékenységet megelőző állapot helyreállítása.¹⁰³

A természeti környezet károsodása azonban nagyon súlyosan befolyásolja a társadalom és a gazdaság környezeti vetületeit is. Így például a légszennyezettség meghatározott értékhatár felett már súlyos hatással bír az emberi egészségre, de maga a széndioxid-kibocsátás is negatívan hat a klímaváltozásra, amely visszatükröződik a mezőgazdasági termelés visszaesésében és az erőforrások drágulásában is, annak a hatására pedig számos ember hagyja hátra az otthonát és vándorol el jobb életkörülményeket keresni a kedvezőbb helyzetben lévő országokba, ami ezeknek az elhagyott vidékeknek az elnéptelenedéséhez, elszegényedéséhez és további társadalmi feszültségekhez vezet.

A környezethasználat fogalma magába foglalja a környezet igénybevételét és a környezetterhelést. A környezet igénybevétele a környezetben valamilyen változás előidézését jelenti, illetve a környezetnek vagy annak valamelyik elemének a természeti erőforráskénti használatát kell alatta érteni.¹⁰⁴ Ilyen változás előidézése lehet például, ha egy művelésen kívüli területet mezőgazdasági művelés alá vonnak. A fogalomnak megfelelően a környezet igénybe vételét jelenti még például a vízenergia vagy a szélenergia használata is. A környezet terhelése alatt pedig valamely anyag vagy energia a környezetbe való közvetlen vagy köz-

102 Kvt. 4. § 2. pont

103 Kvt. 4. § 32. pont

104 Kvt. 4. § 4. pont

vetett kibocsátását értjük.¹⁰⁵ E fogalom alapján tehát a hulladék, a zaj, a hő és a sugárzás kibocsátása mind a környezetterhelés alá tartozik.

A környezetszennyezés a törvény értelmezése szerint a környezet valamely elemének a kibocsátási határértéket meghaladó terhelését jelenti,¹⁰⁶ vagyis ez esetben a környezetnek a megengedett mértéket túllépő terhelésről van szó, ezt a megengedett határértéket pedig a jogszabályok és a hatóság által kiadott engedélyek határozzák meg. E határérték túllépése tehát jogellenessé és szankcionálhatóvá teszi az adott magatartást.

A környezetkárosítás az a tevékenység vagy mulasztás, amelynek hatására környezetkárosodás következik be. A környezet károsítása tehát mind aktív, tevéleges magatartással (például szennyezéssel vagy túlzott mértékű igénybevétellel), mind passzív, nem tevéleges magatartással is megvalósítható (a mulasztásos jellegű környezetkárosításra a kolontári vörösiszap-katasztrófát hozhatjuk fel példaként, amikor a mulasztás mind a létesítményt üzemeltető vállalat alkalmazottai, mind a felügyeletet ellátó hatóság tisztviselői esetében felmerült). A környezetkárosodás a környezetben, illetve valamely környezeti elemben közvetlenül vagy közvetve bekövetkező, mérhető, jelentős kedvezőtlen változást, illetve valamely környezeti elem által nyújtott szolgáltatás közvetlen vagy közvetett, mérhető, jelentős romlását jelenti. Ez a definíció két fordulatból áll. Egyrészt magába foglalja azt a környezeti következményt, amely romlást jelent a korábbi állapothoz képest, másrészt pedig a környezeti szolgáltatás romlására utal. E környezeti szolgáltatás alatt a környezeti elemnek más elemmel kapcsolatban vagy a társadalom érdekében betöltött szerepét és funkcióját kell érteni. Például a víz, mint környezeti elem szolgáltatása az ivóvíz, a növény- és állatvilágé az élelem, a földé a termőföld, a tájé pedig a kikapcsolódás.¹⁰⁷

1.2. ALAPELVEK

A környezetvédelmi alapelvek meghatározzák a környezeti jogalkotásnak (akár törvényi, akár önkormányzati rendeleti szinten) és a jogalkalmazásnak (jogértelmezés) az irányait. A környezetvédelmi igazgatás rendszerét az európai uniós ráhatás okán a továbbiakban az EU-ban alkalmazott jogintézményekkel együtt vizsgáljuk.

105 Kvt. 4. § 6. pont

106 Kvt. 4. § 7. pont

107 Fodor László: Környezetjog. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2014. 27. o.

A környezetvédelmi alapelvek funkciójuk és megjelenési helyük alapján három csoportba¹⁰⁸ sorolhatók:

- › a környezetpolitika elvei, amelyek a környezetvédelem legáltalánosabb kereteit határozzák meg. Ide tartoznak az Európai Közösség által 1973-ban elfogadott Első Környezeti Akcióprogramban megfogalmazott alapelvek, így például a szennyezés, illetve a környezeti ártalmak forrásánál történő fellépés, a „szennyező fizet”, illetve a regionális és nemzetközi együttműködés elve. A hazai környezetpolitika mindenkor alapdokumentuma, a hatévente megújítandó Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP) szintén környezetpolitikai elveket fogalmaz meg, így például a fenntartható fejlődés, a gazdaszemlélet, a partneri viszony, a gondoskodás, valamint a hatékonyság alapelvét.
- › a környezetvédelmi jog általános alapelvei, amelyek az uniós és a hazai jogrendszernek vagy nemzeti jogrendszernek a kialakítása során jelennek meg. Ezek irányt mutatnak a jogalkotás és a jogalkalmazás (jogértelmezés) számára is, így a közösségi jogsértési eljárások során kerülnek az előtérbe. Ilyen jogi alapelvek például a szubszidiaritás elve, a környezetvédelem magas szintjének alapelve, a külső integráció, a „szennyező fizet” elve az uniós jogban, vagy a környezetvédelem tervszerű alakításának az elve, illetve a környezeti nevelés és oktatás elvei.
- › a szakterületekre jellemző speciális elvek, melyek az egyes sajátos szabályozási részterületek alapelveit képezik. A hulladékgazdálkodás esetében például az újrahasználat és újrahasználatra előkészítés elve, vagy a költséghatékony hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosításának elve.

A környezetvédelmének jogi alapelvei a Kvt. felsorolása szerint a megelőzés, az elővigyázatosság és helyreállítás, a felelősség, az együttműködés, illetve a tájékozódás, a tájékoztatás és a nyilvánosság alapelve.

A megelőzés alapelvének lényege, hogy a káros környezeti hatásokat és azok következményeit el kell kerülni, hiszen a megelőzés általában olcsóbb és eredményesebb, mint a következmények utólagos elhárítása és viselése és a károk helyreállítása és mérséklése.¹⁰⁹ Az elővigyázatosság elve a lehetséges károsodáshoz vezető tevékenység és környezetkárosodás közötti okozati összefüggéssel kapcsolatban nem követeli meg a teljes tudományos

¹⁰⁸ Bándi Gyula: Környezetjog. Szent István Társulat, Budapest, 2011. 27. o.

¹⁰⁹ Fodor i. m. 84. o.

bizonyosságot.¹¹⁰ A megelőzés és elővigyázatosság eredménytelensége esetén szükséges gondoskodni az okozott környezeti károsodás helyreállításáról.

A felelősség elve szerint a környezethasználó felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért. A környezetvédelme esetében „komplex felelősségről” beszélünk, amely alapján a jogrendszer büntetőjogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősségi szabályai együttesen, egymással kombinálva is alkalmazandók.¹¹¹

Az együttműködés elve alapján az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes, illetve a jogi személyek és szervezetek együttműködni kötelesek a környezet védelme érdekében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára.

A tájékozódás, a tájékoztatás és a nyilvánosság alapelve lehetővé teszi a polgárok és a társadalmi szervezet számára, hogy a környezet állapotáról megfelelő tájékoztatást kapjanak, ugyanis ezek az információk nagyban befolyásolják a polgárok hétköznapi döntéseit (pl. hogy honnan vesznek élelmiszert és ivóvizet vagy hol telepednek le).¹¹² A környezeti információk közérdekből nyilvános adatnak minősülnek, amelynek megismerését nem lehet arra hivatkozva megtagadni, hogy az személyes adat, üzleti titok, adótitok, illetve fokozottan védett növény vagy állat élőhelyére, kimerülőben lévő természeti erőforrások lelőhelyére vagy fokozottan védett földtani természeti érték előfordulási helyére vonatkozó adat.

2. A KÖRNYEZETVÉDELMI IGAZGATÁS HAZAI INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK A VÁZLATA

A környezetvédelemben számos állami és önkormányzati szerv, valamint közfeladatot ellátó szerv rendelkezik feladatokkal és hatáskörökkel, ebben a fejezetben azonban szigorúan a környezetvédelmi szakigazgatás intézmény rendszert mutatjuk be, amely a végrehajtó hatalmi ághoz tartozó, közigazgatási elemeket tartalmazza.¹¹³

110 Horváth Gergely: Környezetvédelem. NKE, Budapest, 2014. 11. o.

111 Fodor i. m. 91. o.

112 Fodor i.m. 94. o.

113 A környezetvédelmi törvényhozás és jogalkotás terén az Országgyűlés, valamint a jövő nemzedékek szószólója (aki az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese), míg az igazságszolgáltatás oldaláról a bíróság, valamint az ügyészség funkcióját szükséges kiemelni. Az államhatalmi ágak további környezetvé-

2.1. A KORMÁNY

A közigazgatás legfelsőbb, központi szerve a kormány, amely irányítja az állami környezetvédelmi feladatok végrehajtását, vagyis rendeletet alkot, és törvénytervezetet terjeszt az Országgyűlés elé. A kormány tagjai a miniszterelnök és a miniszterek. A kormány határozza meg és hangolja össze a minisztériumok és a kormánynak alárendelt szervek környezetvédelmi tevékenységét.

A kormány javaslattevő, tanácsadó és véleményező szerve az Országos Környezetvédelmi Tanács (OKT), amely a környezetvédelem széles körű társadalmi, tudományos és szakmai megalapozása érdekében működik. Az OKT-nak garanciális jellegű véleményezési funkciója van a környezeti jogalkotási eljárásokban az egészséges környezethez való jog érvényesülése tekintetében.

A kormánynak lehetősége van arra, hogy meghatározott környezethasználatok esetében – a környezetvédelmi feladatok ellátása érdekében – előírja a környezethasználónak, hogy megfelelő szakismerettel rendelkező környezetvédelmi megbízottat foglalkoztasson, akinek az a feladata, hogy előzetesen felhívja a szervezet figyelmét arra, ha valamely tervezett intézkedés megsérti a környezetvédelmi szabályozást.

2.2. A MINISZTÉRIUMOK SZEREPE ÉS AZ ÁLTALUK IRÁNYÍTOTT SZERVEK A KÖRNYEZETVÉDELEMBEN

A földművelésügyi miniszter, mint a kormány tagja felelős a környezetvédelemért, a természetvédelemért és a vadgazdálkodásért. Szükséges megemlíteni, hogy a környezetvédelem további részterületei, így a vízgazdálkodás, a vízügyi igazgatási szervek irányítása, illetve a vízvédelem a belügyminiszter felelősségi körébe tartozik, míg a bányászati ügyekért, a vízi-közmű-szolgáltatásért, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért, továbbá az energiapolitikáért a nemzeti fejlesztési miniszter felel. Ebben a körben miniszteri rendeleteket adnak ki, illetve magasabb szintű jogszabályokat (törvényeket és kormányrendeleteket) készítenek elő. Önálló környezetvédelmi minisztérium a jelenlegi kormányzati rendszerben nincs, a földművelésügyi minisztériumon belül a Környezetügyért, Agrárfejlesztésért és Hungarikumokért Felelős Államtitkárság látja el a környezetvédelmi feladatokat.

delmi szereplőinek feladatait és hatáskörét lásd bővebben: Bándi Gyula i.m. 340–347. o.

2.2.1. A környezetvédelemért felelős miniszter által irányított államigazgatási szervek

2.2.1.1. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség

Az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (OKTF) a miniszter irányítása alatt működő központi hivatal, önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv, az egész ország területére kiterjedő illetékességgel. A környezetvédelmi és természetvédelmi hatáskörében eljáró kormányhivatal által első fokon elbírált környezetvédelmi, illetve természetvédelmi hatósági ügyekben másodfokon az OKTF jár el. A Nemzeti Hulladékgazdálkodási Igazgatóság az OKTF elkülönült, országos hatáskörű szervezeti egysége, amely önálló feladat- és hatáskörrel bír.

A központi hivatalok és a költségvetési szervek formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről szóló 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat értelmében a Földművelésügyi Minisztérium irányítása alatt álló Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (OKTF) 2017. január 1-től jogutódlással, a Pest Megyei Kormányhivatalba történő beolvadással megszűnik, az OKTF szervezetében működő Nemzeti Hulladékgazdálkodási Igazgatóság a Földművelésügyi Minisztériumba olvad be, a megyei kormányhivatalok pedig megyei illetékesség látják el a környezetvédelmi feladataikat.

2.2.1.2. Nemzeti park igazgatóságok

A nemzeti park igazgatóságok szervezetrendszere a miniszter irányítása alatt álló központi hivatalként működő központi költségvetési szerv, amelynek területi szerve a Nemzeti Park Igazgatóság (NPI). A természeti értékek és területek őrzése és megóvása érdekében természetvédelmi őrszolgálat működik az NPI szervezetén belül. Az NPI természetvédelmi szabálysértések ellenőrzésére, továbbá a természetvédelmi őrszolgálat működtetésére közhatalmi jogkörrel rendelkezik.

2.2.1.3. Kormányhivatalok

A fővárosi/megyei kormányhivatalok Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztályai környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságként az illetékességi területükön, valamint terület és ügytípus alapján meghatározott különös illetékességgel járnak el. A kormányhivatal és a kormányhivatal járási/fővárosi kerületi hivatalának a környezetvédelmi és természetvédelmi feladatkörei gyakorlásával összefüggő ún. szakmai irányítással kapcsolatos jogkörét szakmai irányító miniszterként a vidékfejlesztési miniszter tölti be. Ha kormányrendelet el-

térően nem rendelkezik, akkor környezetvédelmi, illetve természetvédelmi hatósági ügyekben első fokon a kormányhivatal, másodfokon az OKTF jár el. Környezetvédelmi igazgatási szervként, környezetvédelmi szakhatóságként és természetvédelmi szakhatóságként is a kormányhivatal jár el.

2.2.2.A vízügyi igazgatási szervek irányításáért felelős miniszter által irányított államigazgatási szervek

2.2.2.1. Országos Vízügyi Főigazgatóság

Az Országos Vízügyi Főigazgatóság (OVF) a vízügyi igazgatási szervek irányításáért felelős belügyminiszter irányítása alá tartozó központi költségvetési szerv, amelynek a működési köre az ország egész területére kiterjed. Az OVF a vizek kártételei elleni védelemmel, valamint a vízügyi igazgatóságok vízrajzi tevékenységének országos szintű irányításával kapcsolatos feladatokat látja el. Továbbá irányítja, koordinálja és ellenőrzi a vízügyi igazgatóságok szakmai tevékenységét.

2.2.2.2. Vízügyi igazgatóság

A vízügyi igazgatóság ugyancsak a belügyminiszter irányítása alatt működő önállóan gazdálkodó költségvetési szerv. A tizenkét igazgatóság működési területe a vízrajzi viszonyokhoz igazodik. Feladat- és hatáskörét tekintve többek között ellátja a vizek kártételei elleni védelemmel és a vízkár-elhárítással (árvíz- és belvív-védekezéssel, vízhiány-kárelhárítással, valamint vízminőségi kárelhárítással) összefüggő feladatokat, üzemelteti és fejleszti a vízrajzi észlelőhálózatot, vízrajzi adatokat gyűjt és dolgoz fel és ellátja a távlati ivóvízbázisok vízkészletének felhasználható állapotban tartásával kapcsolatos feladatokat.

2.2.3. Magyar Bányászati és Földtani Hivatal

A Magyar Bányászati és Földtani Hivatal (MBFH) önálló feladattal és hatáskörrel rendelkező központi hivatal, amely az öt kijelölt kormányhivatallal együtt ellátja az állam bányászati és földtani feladatait. Az MBFH irányítását a bányászati ügyekért felelős nemzeti fejlesztési miniszter látja el.

2.2.4. Önkormányzati települési feladatok és hatáskörök

Az önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény alapján a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében a helyi önkormányzatok különösen az alábbi

feladatokat látják el:

- › településfejlesztés és településrendezés;
- › településüzemeltetés; [...]
- › környezet-egészségügy (köztisztaság, települési környezet tisztaságának biztosítása, rovar- és rágcsálóirtás); [...]
- › helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás és vízkárelhárítás;
- › honvédelem, polgári védelem, katasztrófavédelem és helyi közfoglalkoztatás; [...]
- › hulladékgazdálkodás; [...]
- › víziközmű-szolgáltatás, amennyiben a víziközmű-szolgáltatásról szóló törvény rendelkezései szerint a helyi önkormányzat ellátásért felelősnek minősül.

A helyi közügyek, illetve a helyben biztosítható más közfeladatok körét a törvény tágíthatja. A települési önkormányzatok környezetvédelmi feladatait valamelyest pontosítja a Kvt., bár ez is megmarad az általánosság szintjén. Idesorolandó a jogszabályok végrehajtása, a települési környezetvédelmi program, a rendeletalkotás, az együttműködés, a környezet állapotának elemzése stb.¹¹⁴

3. A KÖRNYEZETVÉDELMI IGAZGATÁS LEGFONTOSABB ESZKÖZEI

A környezetvédelmi igazgatás legfontosabb jogintézményei – amelyek a megelőzés elvén nyugszanak – az engedélyezés és a hatásvizsgálat. Míg az engedélyezés egy hatósági döntést foglal magába,¹¹⁵ addig a hatásvizsgálat egy szakmai szempontok szerint lefolytatott eljárás és döntéstámogató eszköz.¹¹⁶

A Kvt. szerint a környezetvédelmi igazgatás körébe tartozik

- › a környezetvédelmi hatósági tevékenység ellátása, így különösen a környezethasználat

114 Bándi Gyula: „Környezetvédelmi igazgatás”. In Lapsánszky András (szerk.): Közigazgatási jog II. Complex Kiadó, Budapest. 484-485. o.

115 Az engedélyezés eszköze mellett szükséges megemlíteni, hogy vannak olyan esetek, amikor a jogszabály előírása alapján a bejelentés vagy a nyilvántartásba vétel is elegendő, azonban ezeknek az elmaradása éppúgy jogellenességet keletkeztet, mint az engedélyköteles tevékenységnél az engedély hiánya.

116 Fodor i. m. 124. o.

- engedélyezése és a környezetért való közigazgatási jogi felelősség érvényesítése,
- › a környezetvédelmi információs rendszer működtetése (adatkezelés és tájékoztatás),
- › az anyagok, termékek és technológiák környezetvédelmi szempontból történő minősítése,
- › a környezeti kárelhárítás megszervezése,
- › az elérhető legjobb technika alkalmazására vonatkozó követelmények érvényesítése, valamint
- › a környezetvédelmi intézkedések és programok kidolgozása és végrehajtásának ellenőrzése.

3.1. AZ ENGEDÉLYEZÉSI ELJÁRÁSOK ÁTTEKINTÉSE

A környezeti érdekek védelmének egyik legfontosabb és leghatékonyabb igazgatási eszköze az engedélyezés. Az engedély nem csak a környezetvédelmi közérdeknek a biztosítéka, hanem az engedélyesek számára is garancia, hogy ha betartják az engedélyben rögzített feltételeket, akkor a tevékenységüket jogszerűen folytatják.¹¹⁷ Az engedélyezési eljárás legfontosabb feladata a feljogosításról szóló döntés meghozatala, de emellett a környezetvédelmi eljárások számos egyéb funkciót is ellátnak, így

- › szolgálják a megelőzés elvét;
- › a hatósági döntés megalapozásán túl, a környezethasználót is segítik a környezeti szempontból legkedvezőbb megoldás kiválasztásában;
- › biztosítják a társadalom bevonását és informálását;
- › lehetővé teszik a környezethasználat során a különböző köz- és magánérdekek közötti egyensúly megőrzését;
- › rávilágítanak a tervezett vagy a már folyamatban lévő környezethasználat kockázataira.¹¹⁸

A környezethasználatok esetében az engedélyezési tényállások nemcsak a tevékenységek és a hatásaik sokfélesége miatt különböznek, hanem mert egy tevékenységnek több szaka-

¹¹⁷ Fodor i. m. 125. o.

¹¹⁸ Fodor i. m. 126. o.

szához is kapcsolható engedélyezési kötelezettség – így a tervezéshez, a létesítéshez (vagy tevékenység megkezdéséhez), az üzembe helyezéshez, a továbbfolytatáshoz, illetve fennmaradáshoz, a jelentős módosításhoz (pl. átalakítás és bővítés), valamint a tevékenység felhagyásához és a létesítmény bezárásához is.

A Kvt. 66. § alapján létezik az ún. környezetvédelmi engedély, amit a felügyelőség ad ki azokban az esetekben, amikor az engedélyezéshez környezeti hatásvizsgálat elvégzésére van szükség. A környezetvédelmi engedély mindig a környezethasználat megkezdéséhez szükséges. Az érintett környezethasználatok különböző ágazatokhoz tartoznak, a fő jellegzetességük az, hogy a környezeti hatásuk jelentősnek minősül.¹¹⁹

Az ún. egységes környezethasználati engedélyre a jelentős szennyezési potenciállal jellemezhető, túlnyomóan ipari és energetikai tevékenységek megkezdéséhez, illetve a további folytatásához van szükség.¹²⁰ A tevékenység megkezdéséhez szükséges egységes környezethasználati engedély esetében előfordul, hogy egyidejűleg környezeti hatásvizsgálati kötelezettség is fennáll.¹²¹

A környezetvédelmi felülvizsgálat esetében a Kvt. 73. § alapján az egyes tevékenységek környezetre gyakorolt hatásának feltárására és megismerésére, valamint a környezetvédelmi követelményeknek való megfelelés ellenőrzése okán kell a felülvizsgálatot lefolytatni. A környezetvédelmi felülvizsgálat esetében tehát a már megkezdett tevékenység folytatásának (vagy megszüntetésének) az engedélyezéséhez van szükség. Amennyiben a tevékenység környezethasználattal jár, akkor elképzelhető az is, hogy annak megkezdése vagy nem engedélyköteles, vagy pedig már megvolt hozzá valamilyen engedély. Ha a megfelelés biztosított, és a tevékenységnek önmagában vagy nem volt környezetvédelmi engedélye, vagy környezeti hatásvizsgálaton alapuló környezetvédelmi engedélye volt, akkor kiadják rá a működési engedélyt.

Egybefoglalt környezethasználati engedély kérelmezésére a Kvt. 72/A. § alapján, abban az esetben van lehetőség, amennyiben a felügyelőségtől több engedélyt kell beszerezni a környezethasználathoz.¹²²

A fenti engedélyezési típusokon túlmenően azonban szükséges megemlíteni a szektorális környezetvédelmi engedélyeket, illetőleg a szakhatósági hozzájárulások alapján kiadott,

119 Fodor i. m. 132. o.

120 Fodor i. m. 132. o.

121 Fodor i. m. 132. o.

122 Szükséges megjegyezni azonban, hogy az egybefoglalt környezethasználati engedélynek a részletszabályai jelenleg még nincsenek kidolgozva

egyéb engedélyeket is. Valamint az is említést érdemel, hogy 2006 óta a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósítására lehetőség van ún. kiemelt ügyek körének a meghatározásához, amelyek esetében lehetőség van a hatósági eljárások gyorsítására és egyszerűsítésére, így a kiemelt beruházás helyhez kötöttnek minősül, a tervező és a hatóságok előzetes egyeztetést tartanak, az ügyintézési idő rövidebb, és bizonyos eljárási szabályok alkalmazására pedig nem kerül sor.

3.2. A KÖRNYEZETVÉDELMI HATÁSVIZSGÁLAT ÁTTEKINTÉSE

A környezetvédelmi hatásvizsgálatba beleértünk minden olyan eljárást, amelynek során a döntéshozatal megalapozása érdekében a döntés várható környezeti hatásait előre meghatározott formában és átfogóan vizsgálják. A környezetvédelmi hatásvizsgálat alapján hozott döntés tárgya rendkívül sokszínű lehet, annak megfelelően, hogy sokféle tevékenységnek (pl. a jogalkotásnak, a stratégiai tervezésnek és a környezethasználati engedélyezésének) lehetnek környezeti hatásai.

A hatásvizsgálatot annak a megállapítására végzik el, hogy az adott tevékenység milyen környezeti hatásokat válthat ki, s azok milyen környezeti, egészségügyi, társadalmi és gazdasági következményeket eredményeznek.¹²³

Vizsgálati elemzést kell végezni a Kvt. 43. § (1) bekezdése alapján, amelynek során a környezetvédelemmel összefüggő jogszabály, valamint az országos és regionális jelentőségű koncepciók előkészítője köteles az intézkedés környezetre gyakorolt hatásait vizsgálni és értékelni.

Környezeti vizsgálatot kell lefolytatni a Kvt. 43. § (4) bekezdése alapján az országos, a regionális és a helyi szintű területhasználat követelményeit érintő programok és tervek esetében.

Környezeti hatásvizsgálat lefolytatására a jelentős használattal járó környezethasználat megkezdése előtt van szükség a Kvt. 68. §-ban foglaltak szerint, míg a környezetvédelmi felülvizsgálatra a környezethasználattal járó tevékenység folytatása esetében van szükség.

¹²³ Fodor i. m. 135. o.