

Nemzeti Közsolgálati Egyetem

Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar

SZAKIGAZGATÁS I.

Budapest, 2019.

Szerkesztő:

Imre Miklós

Szerzők:

Boros Anita IV. fejezet

Fehér Lóránt XIV. fejezet

Imre Miklós Bevezető, I. fejezet, VI. fejezet

Jámbor Attila XIII. fejezet

Koi Gyula X. fejezet

Kovács Éva III. fejezet, VII. fejezet, VIII. fejezet, IX. fejezet

Kovácsné Téglási Júlia XIV. fejezet

Kristó Katalin V. fejezet

Lapsánszky András XV. fejezet

Mikó Zoltán I. fejezet, II. fejezet, XI. fejezet, XII. fejezet

Pozsárkó Csaba XIII. fejezet

Kézirat lezárva:

2019. szeptember 7.

Tartalomjegyzék

Bevezető gondolatok a szakigazgatás (ok) fogalmáról, jellemzőiről és jelentőségéről.....	4
I. A gazdasági közigazgatás fogalma, átalakulása, feladatai.....	6
II. Gazdasági alkotmányosság	40
III. A piaci szereplők és az állam együttműködésének formái az egyes közfeladatok megvalósítása során	54
IV. A nemzeti (állami és önkormányzati) vagyonnal való gazdálkodás.....	65
V. Piacfelügyelet. A gazdasági verseny tisztaságának felügyelete.....	82
VI. A pénzügyi piacok és a pénzügyi szervezetek felügyelete.....	99
VII. Fogyasztóvédelem	159
VIII. Az állami beavatkozás területei és eszközei a munkaerőpiacon. A munkaügyi igazgatás.	174
IX. A kereskedelem igazgatása.....	193
X. Bányászati igazgatás	207
XI. Agrárigazgatás és vidékfejlesztés.Birtokpolitika.....	225
XII. Ingatlan-nyilvántartás.....	248
XIII. Az építésügyi igazgatás és örökségvédelem.....	269
XIV. A környezetvédelmi igazgatás	300
XV. Hírközlési igazgatás.....	322

Bevezető gondolatok a szakigazgatás (ok) fogalmáról, jellemzőiről és jelentőségéről¹

A klasszikus felfogás szerint, a közigazgatás általános és különös (speciális) területekre bontható.² A speciális területek összefoglaló elnevezése az un. különös rész, amely a szakigazgatási ágazatokkal, más megközelítésben közpolitikai területekkel kapcsolatos közigazgatási tevékenységfajtákat jelenti. Ezek átfogják a társadalom életének minden területét. Szakigazgatási tevékenység valósul meg például az építési tevékenységgel kapcsolatban, az energia igazgatásával összefüggésben, de ilyen feladatok jelentkeznek a szociális ágazat és az oktatásügy területén is. Ugyancsak szakigazgatási jellegű tevékenységfajtákkal találkozhatunk a rendészet körében is.³

A szakigazgatásokat három csoportba sorolhatjuk.⁴

- a. Az elsőt a klasszikus szakigazgatási tevékenységek jelentik, amelyek szorosan kapcsolódnak az állam alapfunkcióihoz, különösen a közpénzügyi és a rendészeti feladatokhoz. Az ezzel kapcsolatos ismeretek külön tantárgyak keretében kerülnek feldolgozásra.
- b. A második a gazdaság igazgatása, amely a gazdasági tevékenység közérdekű befolyásolására irányuló közigazgatási tevékenységeket foglalja magába.⁵ Ennek részleteivel a Gazdasági közigazgatás és a Szakigazgatás I. című tantárgyak foglalkoznak. A Gazdasági közigazgatás, az állam gazdasági beavatkozásának elméleti alapjaira helyezi a hangsúlyt, a Szakigazgatás I. pedig elsősorban, az egyes ágazatok részletes feldolgozására fókuszál.
- c. A harmadik a humán (szak) igazgatás, amelynek középpontjában az ember áll.⁶ Ezek az ismeretek a humánigazgatás és a Szakigazgatás II. című tantárgyak keretében kerülnek feldolgozásra. Az előbbi tantárgy a humánszférába való állami szerepvállalás elméleti alapjait hangsúlyozza, az utóbbi vizsgálódásának a homlokterében pedig, az egyes szakigazgatási ágazatok bemutatása áll.

¹ FÁBIÁN Adrián (2013): Közigazgatás és szakigazgatás (A szakigazgatás fogalma, jelentősége). In LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jog - Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. kötet*. Budapest, Complex Kiadó. 17- 56.

² Uo. 19. o.

³ PATYI András (2013): A rendészeti igazgatás és a rendészeti jog alapjai. In LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jog - Fejezetek szakigazgatásaink köréből I. kötet*. Budapest, Complex Kiadó. 137.

⁴ FÁBIÁN (2013): *i.m.* 34.

⁵ PAPP Zsigmond (2007): A gazdaság, a társadalom, a politika és a közigazgatás kapcsolata. In IMRE Miklós szerk.: *Közigazgatás és gazdaság*. Budapest, HVG ORAC. 31.

⁶ FÁBIÁN (2013): *i.m.* 34.

A közigazgatás két nagy alrendszere az államigazgatás, illetve az önkormányzati igazgatás. A szakigazgatások jellemzően az államigazgatáshoz köthetők, ugyanakkor vannak az önkormányzati igazgatás keretében megvalósított szakigazgatási feladatok is. Például az építési tevékenységgel összefüggő rendeletek.

Az államigazgatási szervek tipikusan szakigazgatási feladatokat látnak el.

A szakigazgatások a közigazgatás általános, meghatározó elemeinek konkrét megnyilvánulásai, amelyek visszahatnak a közigazgatás általános elméleti alapjaira. A szakigazgatási szervek - nem tételes jogi értelemben - az ún. különös hatáskörű szerveket jelentik, amelyek ágazati, szakmaspecifikus tevékenységet látnak el. Napjainkra a közigazgatási tevékenység és szervezet egyre erősödő specializációjának az eredményeképpen a közigazgatási szervek döntő része ágazati, szakigazgatási feladatokat végez. Elenyésző azoknak a szerveknek a száma, amelyek tevékenysége átfogó jellegű, a társadalom egészét, vagy több szakágazatot érint, így nem tekinthető szakigazgatási szervnek. Ebbe a kategóriába tartozik a Kormány, a helyi önkormányzat és a megyei (fővárosi) kormányhivatal.⁷

A körülöttünk lévő világ egyre jobban változik és bonyolultabbá válik. Ennek megfelelően a közigazgatásnak, a társadalom életét befolyásoló szakigazgatási tevékenysége is egyre összetettebb, különösen jellemző ez a gazdasági igazgatásra. A Szakigazgatás I. című tantárgy keretében feldolgozásra kerülő szakágazati területek minden részletének elsajátítása lehetetlen vállalkozás. Ehelyett, inkább a meghatározó összefüggések és a változás irányainak a megértését tűzhetjük ki célul, az ismeretanyag legfontosabb, konkrét elemeinek áttekintése mellett.

⁷ FÁBIÁN (2013): *i.m.* 19-27.

I. A gazdasági közigazgatás fogalma, átalakulása, feladatai⁸

1.1. A Gazdasági közigazgatás fogalma

A gazdasági közigazgatás a nemzetgazdaság eseményeinek és folyamatainak (gazdálkodás) közérdekből megvalósuló befolyásolását jelenti.⁹ Másképpen fogalmazva a közigazgatási szervek azon tevékenységeinek az összességét foglalja magában, amelyek a nemzetgazdaság szereplői gazdasági aktivitásának – állam által történő – közérdekű befolyásolását valósítják meg.

Korunkban a közigazgatásnak kétféle értelemben kell a gazdaságot igazgatnia. Makrogazdasági igazgatásnak nevezzük azokat a közigazgatási tevékenységi fajtákat, amelyekkel a közhatalom által átfogott társadalom egésze gazdálkodásának, vagyis a nemzetgazdaságnak az igazgatása történik. A mikrogazdasági igazgatás fókuszában a nemzetgazdaság alrendszerei, végső soron az egyes gazdasági egységek állnak.¹⁰

A gazdasági közigazgatási szervek által is érvényesített közérdeknek (közjó) tekinthető közösségi célok, nem tértől és időtől függetlenek. A célok készlete nem állandó, azok meghatározásában és rangsorolásában döntő szerepet játszanak a politikai szereplők, az állami szervek, valamint az érdek-képviselői és civil szervezetek. A gazdasági közigazgatás céljait és az ezek megvalósítását szolgáló eszközöket és módszereket, a politikai erőviszonyok mellett, döntő mértékben meghatározza a társadalom erkölcsi, ideológiai értékrendje és kulturális állapota. Ez utóbbin belül, a közigazgatási és a gazdasági kultúrának van kiemelkedő jelentősége.¹¹ Az utóbbi években a nemzeti érdekek érvényesítésének szempontjából kiemelkedően fontossá vált a közérdek globális, regionális (európai uniós) dimenzióinak vizsgálata.¹²

A gazdasági közigazgatás tágabb értelemben az állam mindenkor és időben változó gazdasági funkciói gyakorlásának része, szűkebb felfogásban pedig az állami közigazgatás meghatározó jelentőségű területe. A társadalom anyagi alapjainak újratermelése, a nemzetgazdaság és szereplőinek normális működése szükségszerűen hozta létre a gazdálkodás funkcióját, amely megjelenik a gazdaság minden főszereplőjének (az állam, a vállalkozások, a háztartások)

⁸ A fejezet a „Gazdasági igazgatás” szakvizsga tananyag 1. fejezetének alapján készült

⁹ PAPP Zsigmond (2007): A gazdaság, a társadalom, a politika és a közigazgatás kapcsolata. In IMRE Miklós szerk. *Közigazgatás és gazdaság*. Budapest, HVG ORAC. 31.

¹⁰ Uo. 53–54.

¹¹ Uo. 36.

¹² SZAMEL Katalin (2008): A közigazgatás közérdekűségének elvi jelentőségéről és gyakorlati használhatóságáról. In SZAMEL Katalin szerk.: *Közérdek és közigazgatás*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézet. 31.

legfontosabb feladatai között. Az állam gazdasági funkciói a történelem során változtak. Az állandónak tekinthető szerepek mellett az időleges funkciók is megjelentek.

Az állam gazdasági szerepvállalását vizsgáló elméletek, alapvetően két csoportra oszthatók:

- Az egyik felfogás szerint a gazdasági-társadalmi fejlődés valóságos történéseiből indul ki. E szerint a hagyományos állami (közhatalmi) funkción túllépő szerepvállalás az iparosodás és az azt kísérő társadalmi jelenségek, például az urbanizáció következménye. A piacgazdasági egyensúlyhiányból adódó problémák kezelése is állami beavatkozást igényel.
- A másik, elsősorban közgazdaságtani megközelítés szerint a modern állam legfontosabb gazdasági funkciói, a szabályozó funkció, az allokációs szerepkör, az újraelosztási (redisztribúciós) funkció, valamint a gazdasági stabilizációs szerepkör.¹³

Az állam hagyományos gazdasági funkciói közé sorolták mindig is a nemzetgazdaság külső és belső védelmét, az ellenséges külső erők elleni fellépést, a belső természeti, társadalmi katasztrófák elhárítását, illetve a bekövetkezett veszteségek helyreállításának megszervezését. Emellett a nemzetgazdaságok belső mozgásait elősegítő és a külgazdasággal való kapcsolatokat előmozdító infrastruktúrák kialakítása, fejlesztése mindig is kisebb-nagyobb mértékben állami szerepvállalást tett szükségessé. Az állam minden gazdasági formációban az egyetlen letéteményese mindenekelőtt a tulajdonjogi, de emellett más közhitelű nyilvántartások kezelésének, széles értelemben a nemzetgazdasági statisztikai vagy makroszintű adatgazdálkodásnak. Mindezekhez és más hagyományos állami gazdasági funkciókhoz az állam biztosítja a humán és anyagi feltételeket is.

Az állam gazdaságpolitikai funkciója ugyancsak végigkövethető a gazdaságtörténeten. E szerepvállalás intenzitása a gazdaság típusától, a gazdaságfejlődés szakaszától, a gazdaságpolitika célkitűzéseitől függően változik. Az állam, mint a legnagyobb jövedelemtulajdonos a kitűzött célok érdekében, e funkciójának segítségével képes formálni a költségvetést, a szabályozást, a közigazgatási struktúrát és a hatósági eszközrendszert. Mindezekkel elősegítheti a gazdasági növekedést, vagy éppen fékezheti a recessziót, tompíthatja ennek hatásait.

Az állam újraelosztási gazdasági funkciója – bár minden történelmi korban tetten érhető volt – markánsabban a modern gazdasági formációkban erősödött meg. A lakossági és vállalkozási

¹³BÁGER Gusztáv–VÍGVÁRI András (2007): *Államreform, közpénzügyi reform. Nemzetközi trendek és hazai kihívások*. Budapest, Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet. 21.

jövedelem egy részének centralizálása és az állam hagyományos és mindenkori aktuális céljai szerinti újraelosztása része az állam gazdaságpolitikájának, elsődlegesen az állam szociális funkciója megvalósításának.

Az állam gazdasági funkcióit szerepvállalását az egyes történelmi korokban jelentős mértékben befolyásolja az adott nemzetgazdaság társadalmi-gazdasági, politikai rendszere. Ez egyben azt is jelenti, hogy a politikai rendszer, a politikai közigazgatás nagymértékben meghatározza a gazdasági közigazgatás célkitűzéseit, struktúráját és eszközrendszerét egyaránt.

Egy diktatórikus politikai közigazgatás például a gazdasági igazgatásban is autokratikusan működik, elsősorban eszközrendszerében a rendészeti jellegű megoldásokat alkalmazza. Ellenkező példaként egy széles körű érdekegyeztetésre támaszkodó, transzparens gazdasági közigazgatás iránti bizalom a politikai közigazgatás hatékonyságát, kultúráját, társadalmi elfogadottságát is erősíteni tudja. A politikai és gazdasági közigazgatás harmóniája, hatékonyságának egymást erősítő szerepe tehát hasonló típusú cél- és eszközrendszer mellett valósulhat meg. Ennek kialakítása, fejlesztése össznemzeti-gazdasági érdek és elsődlegesen a politikaformálók, a jogalkotók kezében van.

1.2. A Gazdasági közigazgatás átalakulása

1.2.1. A globalizáció hatása az állami funkciókra és feladatokra

Az államok gazdasági funkciói és ezzel összefüggésben a gazdasági közigazgatás feladatai, szervezete, személyzete és eljárásai az elmúlt évtizedekben jelentősen átalakultak. A változások oka elsősorban a globalizációban keresendő, arra tekintettel, hogy a jelenség a társadalmi-gazdasági rendszer szinte minden területét érinti.¹⁴

A globalizáció tág értelemben egy olyan világméretűben zajló komplex folyamat, amelynek kiemelkedően jelentős gazdasági, társadalmi, politikai, intézményi, környezeti és kulturális következményei vannak. A fogalom szűkebb felfogásban egy minőségileg új gazdasági keret, amelyet a világgazdaság legújabb fejlődési tendenciái hívtak életre.¹⁵

A 20. század közepétől, különösen az 1970-es évektől megerősödő globalizációs folyamatok az állam társadalmi és gazdasági szerepét új megvilágításba helyezték, és a korábbiaktól eltérő állami megoldásokat igényeltek.¹⁶

¹⁴ Uo. 21.

¹⁵ LUKÁCS Gábor (2007): A globalizáció hatása a gazdasági rendszerek változására. In BARA Zoltán – SZABÓ Katalin szerk.: *Összehasonlító közgazdaságtan*. Budapest, Aula Kiadó. 517.

¹⁶ BÁGER-VÍGVÁRI (2007): *i.m.* 14.

A globalizációs folyamatnak az utóbbi évtizedekben tapasztalható felgyorsulása a következőkkel függ össze:¹⁷

- a) A reálgazdasági és a pénzügyi szférában egyaránt megjelenő, egyre nagyobb méretű és tőkeerejű transznacionális társaságok – úgynevezett multik – tevékenységével, a nemzetállamok függőségét kihasználva domináns pozíciókba kerülésével és azt megelőzően sohasem tapasztalt globális érdekérvényesítésével.
- b) Az információs technológia és a kommunikáció egymást is erősítő robbanásszerű fejlődésével.
- c) A nemzetközi pénzpiacok összefonódásával, a reálgazdaságot meghaladó nagyságrendű, elsődlegesen a „virtuális” térben működő pénzügyi vállalkozások nehezen ellenőrizhető tevékenységével.
- d) A deregulációs (a különböző részpiacok közötti szabályozási korlátok lebontása), valamint a liberalizációs (nemzetállamok közötti gazdasági korlátok eltörlése) folyamatok erősödésével.
- e) A kétpólusú világ megszűnése következtében, a korábban a többé-kevésbé elszigetelt államszocialista országok világgazdasági nyitásával.
- f) A regionális integrációk – elsősorban a globalizációs nyomás hatására történő – megerősödésével. A tagállamok számára az Európai Unió gazdasági szempontból is kiemelkedően fontos regionális együttműködést jelent. A globalizáció és a regionalizáció nem egymást kizáró, hanem egymást erősítő jelenségek.

A gazdasági globalizáció egyrészt a világgazdaság mind több, egyre inkább valamennyi országra és területre való kiterjedésének és szerves rendszerré történő formálódásának a folyamata. A fogalom másrészt jelenti az államok és területek közötti kölcsönös, de nem szimmetrikus függőségeknek (úgynevezett aszimmetrikus interdependenciák) az elmélyülését.¹⁸

A gazdasági globalizáció a piacok fokozódó integrációját és egységesülését valósítja meg. Jelenti egyrészt a világgazdaság szereplői között megvalósuló áramlások (árúk, szolgáltatások, tőke, munkaerő) erősödését, a közöttük meglévő kapcsolatok sűrűségének és intenzitásának növekedését. A gazdasági globalizáció másfelől a szereplők jellemzőinek, működési

¹⁷BÁGER–VÍGVÁRI (2007): *i.m.* 14–15. SZENTES Tamás: Fejlődés-gazdaságtan, Budapest, Akadémiai Kiadó. 2011, 363–364.

¹⁸SZENTES: Uo. 361–362.

sajátosságainak megváltozását is magában foglalja, ami az előzőekben említett kapcsolati jellemzők okaként és következményeként valósul meg.¹⁹

A globalizáció sajátosságaival összefüggő irányítási tevékenységek egyre nagyobb részét végzik el a nemzetközi (globális és regionális) szervezetek.²⁰ Ezzel módosul az állam belső funkcióinak tartalma. Azaz a globalizáció hatására új állami szerepkörök keletkeztek, ugyanakkor a hagyományos állami teendők minőségben lényegesen átalakultak, mennyiségben megsokszorozódtak. Az állam új funkciója a makrogazdasági irányítás. Ennek részei:

- a fenntartható fejlődés biztosítása: ez magában foglalja a döntéshozatalban való részvételt biztosító politikai rendszert, a környezetvédelmet (klímaváltozás, természeti erőforrás-gazdálkodás, környezeti terhelések) szem előtt tartó termelési rendszert, a fenntartható gazdaság működtetését,

az eltérő fejlődésből eredő feszültségek feloldására képes szociális rendszert, az innovatív technológiai rendszert, a kereskedelem fenntartható módját lehetővé tevő nemzetközi rendszert és a rugalmas adminisztratív rendszert.²¹

- az energia- és beruházási politikák összehangolása;
- a jövőkutatás, azaz a hosszú távú perspektívák kidolgozása;
- a közszektor működésének, kiadási politikájának fenntartható pályára állítása.²²

A nemzeti versenyképesség megőrzése és javítása, a gyorsan változó világgazdasági követelményekhez való igazodás, a globalizáció és a regionalizálódás kihívásaira adott megfelelő válasz, valamint a transznacionális társaságok tevékenységéből származó potenciális előnyök érvényesítése és hátrányok, illetve veszélyek elkerülése az állam új funkcióját jelenti.

Az államnak kiemelkedően fontos feladatai vannak a kompetitív (vetélkedő, versenyző) előnyök céltudatos megteremtésében, a kedvezőbb világgazdasági pozíciók megszerzésében, az interdependenciák szimmetrikusabbá tételében, a gazdaság és társadalom belső integrálódása, illetve integráltságának megőrzése, a társadalmi kohézió elősegítése körében.²³

Kiemelkedően fontos és új eszközöket, módszereket igénylő állami tevékenység az állami (pénzügyi) ellenőrzés, amely szupranacionális (például Európai Unió) jellemzőkkel is

¹⁹SZÉKELY-DOBY András (2007): A gazdasági rendszerek és a globalizáció. In SZABÓ Katalin szerk.: *Összehasonlító gazdaságtan*. Budapest, Aula Kiadó. 287.

²⁰BÁGER-VÍGVÁRI (2007): *i.m.* 21.

²¹A fenntartható fejlődés és az állam feladatai SZERKESZTETTE: BARANYAI GÁBOR- CSERNUS DÓRA ILDIKÓ: *DIALÓG CAMPUS KIADÓ, BUDAPEST 2018. 97.*

²²BÁGER-VÍGVÁRI (2007): *i.m.* 23–25.

²³SZENTES (2011): *i.m.* 387.

rendelkezik. Ennek egyik fontos területe a három pillérre (külső ellenőrzés, kormányzati szintű ellenőrzés, államháztartási belső kontrollrendszerek) épülő államháztartási ellenőrzés.²⁴

A felgyorsult globalizálódás időszakában stratégiai jelentőségűvé vált és új tartalommal gazdagodott a „humántőke” fejlesztése, a közoktatás korszerűsítése, a nemzeti tudományos és kutatási kapacitások megteremtése, illetve bővítése, ami bizonyítottan a leginkább megtérülő beruházásokat jelenti. Az állam szerepe nő a nemzetgazdaság távlati fejlődése szempontjából legígéretesebb termelő és szolgáltató tevékenységek, az úgynevezett „húzó ágazatok” kijelölése, serkentése, ösztönzése és támogatása terén. Jelentősen átalakult a vállalatokkal és munkavállalókkal kialakított érdekegyeztetési és koordinációs mechanizmusok működtetésével kapcsolatos állami tevékenység is.²⁵

Hasonlóan kulcsfontosságú feladatot jelent és komplex állami eszközök alkalmazását igényli a korrupció elleni harc és ennek érdekében az integritás erősítésének a feladata.²⁶

Régi, de jelentősen átalakult állami funkcióként említhető a külső védelem, amely olyan teendővel egészült ki, mint például a terrorizmus elleni küzdelem, a nemzetközi drogkereskedelem és pénzmosás elleni harc, a globalizáció negatív hatásainak kivédése. Minőségileg átalakult a pénzügyi szervezetek felügyeletével, a fogyasztóvédelemmel és a termékbiztonsággal kapcsolatos állami tevékenység is.²⁷

Az utóbbi néhány évben, elsősorban a 2008-as világgazdasági válság hatására a piac önszabályozó mechanizmusai mellett egyre erőteljesebb állami, közigazgatási szerepvállalás érvényesül a gazdaságban.²⁸ A globális gazdasági krízis is bebizonyította, hogy a „piac vagy állam” felfogás helyett a „piac és állam” koncepció az, ami biztosíthatja az egyes nemzetgazdaságok és összességében a világgazdaság fejlődését. Az aktív cselekvő állammal kapcsolatos elvárások még olyan országokban is megfogalmazódtak, amelyeket hagyományosan a piac által vezérelt gazdasági modellhez (Egyesült Államok, Egyesült Királyság) sorolnak.²⁹

A globalizáció nem csillapította, hanem éppen ellenkezőleg, felerősítette a jelzőlog-hitelválságként a pénzügyi szférában induló, de a teljes reálgazdaságra is kiterjedő

²⁴LENTNER Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó. 255.

²⁵SZENTES (2011): *i.m.* 395., 397.

²⁶PALLAI Katalin – KIS Norbert: *A teljesség felé. Integritásképzés és -kutatás a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen*. Pénzügyi Szemle, Budapest, 2014/2. 167–180

²⁷BÁGER–VÍGVÁRI (2007): *i.m.* 22.

²⁸THOMAS Piketty (2015): *A tőke a 21. században*. Budapest, Kossuth Kiadó. 494-496.

²⁹KRUGMAN, PAUL (2012): *Elég legyen a válságból! Most!* Budapest, Akadémiai Kiadó. 145.

világgazdasági krízist. A válság az Egyesült Államokból indult ki, de az Európai Uniót és az egyensúlytalanságokkal küzdő feltörekvő államokat érintette a legsúlyosabban.

A globális válság kelet- és dél-európai begyűrűzésével Európa kettészakadásának jelei is megmutatkoztak.³⁰ Az Európai Unió szervezeteitől és tagállamaitól napjainkban is jelentős erőfeszítéseket igényel a krízis következményeinek felszámolása, az újabb recesszió megakadályozása, hatásainak csillapítása. A válság Európában rámutatott a pénzügyi piacok szabályozásának problémáira és hiányosságaira. A bankszektor stabilitását erősítő reformok túlnyomó része lezárult.³¹ Napjainkban az Európai Unió szerepe és súlya az elhúzódó gazdasági válság miatt relatíve gyengült a globális erőközpontokkal vívott versenyben.³² A regionális integráció fejlesztése azonban hatalmas tartalékokkal rendelkezik, nem utolsósorban a közép-európai államok fejlődési lehetőségeinek köszönhetően.

A globalizáció a társadalmi egyenlőtlenségeket még a leggazdagabb államokban is elmélyítette.³³ Ez a folyamat óriási társadalmi feszültségek veszélyét hordozza magában. Ennek felismerése miatt, egyre erőteljesebben merül fel a piacgazdaság megújításának szükségessége.³⁴ Napjaink globalizációval összefüggő kihívása a migráció. A migrációt kiváltó okok közül ki kell emelni, hogy míg egyes régiókban a népességszám nagy ütemben emelkedik, addig Európában csökken, a társadalom előregszik, továbbá együttesen van jelen a társadalmi méretű munkanélküliség és a munkaerőhiány, Az is fontos szempont, hogy a munkaerő szabad áramlása, mint szabadságjog érvényesülése egyes régiókban – így Közép Európában is – strukturális foglalkoztatási problémákkal jár. Mindezekon túlmenően az állam, védelmi szerepének az újraértékelése is napirendre került, az EU működésével összefüggő strukturális kérdések pedig folyamatosan a viták keresztüzében állnak, különös tekintettel a nemzeti szuverenitás kereteire, határaitra.

1.2.2. Magyarország az államszocializmustól a globalizációig, az állam gazdaságirányítási feladatai

³⁰GÁL Zoltán (2010): *Pénzügyi piacok a globális térben*, Budapest, Akadémia kiadó. 689.

³¹CZENE Katalin (2014): *Pénzügyi szolgáltatások, pénzügyi szabályozás*. In MARJÁN Attila szerk.: *Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004–2014*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem. 269.

³²MARJÁN Attila – ORBÁN Anita – SZENES Zoltán (2014): *Az Európai Unió globális környezetének változása*. In MARJÁN Attila szerk.: *Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004–2014*. Budapest, Nemzeti Közszerológati Egyetem. 217.

³³ Joseph E. Stiglitz (2016): *Egyenlőtlenség és gazdasági növekedés*. In MICHAEL Jacobs- MARIANA Mazzacuto szerk.: *A kapitalizmus újratervezése*. Budapest, Kossuth Kiadó. 229. – 264.

³⁴ MICHAEL Jacobs - MARIANA Mazzacuto (2016): *A kapitalizmus újratervezése: bevezetés* In *A kapitalizmus újratervezése*, i.m. 9-52.

A magyarországi társadalmi-politikai rendszerváltozás, a gazdasági átalakulás, valamint a 2008-as globális gazdasági válság napjainkra meghatározó módon változtatta meg az állam gazdasági szerepvállalását és a gazdasági közigazgatás feladatait.

Az államszocializmus Magyarországon – miként Közép-Kelet-Európa más országaiban is- összeomlott, mivel nem tudta kielégítő mértékben mozgásba hozni a gazdaság hatékonyabb működéséhez nélkülözhetetlen gazdasági erőket, lemaradt a gazdaság modernizációjában, a világpiacon versenyben, izolálódott a világgazdaság fő tendenciáitól. A szocialista modell nem adott lehetőséget a gazdasági motivációkon alapuló minőségi teljesítmény- és hatékonyságfokozásra.

A magyarországi gazdasági átalakulásnak az 1990-es években végbement folyamata az állami, bürokratikus koordináción alapuló gazdaságirányítási rendszer helyett a piaci koordináción alapuló, szociális piacgazdasági modellt építette ki.³⁵ A gazdasági átalakulás államilag vezérelt meghatározó, fő irányai a következők voltak: privatizáció, a piacgazdaság jogi és intézményi rendszerének megteremtése, a külgazdaság fejlesztése a fejlett államok irányába.

Magyarországon az államnak a gazdaság irányításával kapcsolatos feladatai történetileg jelentős átalakuláson mentek keresztül. A rendszerváltozás előtt Magyarországnak, mint a *Kölcsönös Gazdasági Segítség Tanács (KGST)* tagjának, a terv- és a piacgazdaság szempontjait kellett összehangolnia. A KGST-n belül a tagállamok kereskedelmi kapcsolatait államközi megállapodások rögzítették, ugyanakkor – mivel Magyarország korábban már nyitott a piacgazdasági mechanizmusok irányába – 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. A termelés eszközeinek döntő többsége állami vagy „társadalmiasított” tulajdonban volt, szervezeti értelemben pedig az állami vállalati rendszer volt meghatározó. A mezőgazdaság területén ez a struktúra annyiban volt színesebb, hogy működtek a termelészövetkezetek is, ahol – összekapcsolva a háztáji gazdálkodás lehetőségével – a magánkezdeményezések szerepe dominánsabb volt, mint más területen. Ennek részeként került a *magyar mezőgazdaság kivételezett helyzetbe*: ami

³⁵KORNAI János (1993): *A szocialista rendszer*. Budapest, HVG Kiadói Rt. 128–134.

gyakorlatilag annyit jelentett, hogy minden megtermelt árut – sokszor minőségi követelmények nélkül – értékesíteni lehetett a KGST tagállamaiban.³⁶

Közvetlenül a rendszerváltozás előtt fogadták el az *1988. évi VI. – úgynevezett társasági – törvényt*, amely a gazdasági szervezetek struktúraátalakításának az alapvető jogszabálya volt. Az állami vállalatokat gazdasági társaságokká történő átalakítása az akkori tulajdoni-hatalmi és irányítási viszonyok megváltoztatásának egyik nagyon fontos területe volt. A gazdasági igazgatás területén a korábbi, az állam tulajdonosi és közhatalmi jogosítványainak együttes gyakorlásán alapuló rendszert fokozatosan felváltotta, a *tulajdoni formáktól független, a normativitáson és az állam tulajdonosi és közhatalmi jogosítványainak szétválasztásán alapuló irányítási struktúra*. Ezen túlmenően ki kellett alakítani az állami piacbefolyásolás és -szabályozás alapvető jogintézményeit (például 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 jövedelemadózás új rendszerét (SZJA)*.

A rendszerváltozást követően először a politikai struktúra alapjait rakták le, amelynek része volt a *kárpótlás is*.³⁷ 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 '90-es évek elejétől induló és az évtized második harmadára kiteljesülő magánosítás meghatározó vonulatát az állam szervezte, amit kiegészített a csódtörvény következetes érvényesítéséhez kapcsolódó privatizáció. A privatizáció alapjaiban változtatta meg a nemzetgazdaság tulajdonosi szerkezetét, a gazdasági mozgások indítékait és logikáját, a szabályozások sarokpontjait, és a külföldi gazdasági partnerek magyar gazdasághoz való viszonyát. A tulajdonosi szerkezet átalakítása jelentős hatással volt a hatalmi és az irányítási viszonyokra is. A tulajdonosi struktúraváltás tehát erőteljes interaktív kapcsolatban állt a

³⁶ KÖVES András (2003): KGST-kereskedelemtől az EU-csatlakozásig. A kereskedelmi reorientáció néhány főbb kérdése a rendszerváltó országokban, különös tekintettel Magyarországra. Kontinuitás és diszkontinuitás a külkereskedelmi kapcsolatokban. *Közgazdasági Szemle*, L. évf., 635–653.

³⁷ Lásd: 1991. évi XXV. törvény a kárpótlásról

többpártrendszer és a parlamentarizmus létrejöttével és megerősödésével, az állam tulajdonosi és közhatalmi jogosítványait gyakorló intézményrendszer szétválasztásával.

A magyar privatizációs folyamat az egész gazdasági átalakulás kulcstényezője volt, amely a gazdasági fejlődés egyik fő dinamizáló tényezőjévé vált. A magánosításban a magyar gazdasági szereplők gyengesége miatt, többnyire a külföldi tőke játszott meghatározó szerepet. Ennek számos negatív következmény mellett (magyar vállalatok piacvesztése, magyar gazdasági kiszolgáltatottság erősödése stb.) kétséget kizáróan pozitív eredményei is voltak. A külföldi működő tőke intenzív megjelenése nemcsak pénzt, hanem szaktudást, menedzsmentet, üzleti kapcsolatokat és korszerű technológiát is hozott, amelyekre a magyar gazdaságnak égető szüksége volt.³⁸ A privatizáció meghatározó módon hatott az állam gazdasági funkcióinak és feladatainak átalakulására, gyakorlására, beleértve a gazdasági közigazgatást is.

A rendszerváltozást követően a hazai gazdaságpolitikát az úgynevezett washingtoni konszenzus keretében meghirdetett neoliberális indíttatású gazdaságpolitika jellemezte, amelynek fő elemei az alábbiak voltak: privatizáció, dereguláció, liberalizáció. Ezen alapelvek mentén került sor a gazdaságirányítási szervezetrendszer gyors ütemű létrehozására és teremtődtek meg a piacgazdaság feltételei.

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 természeti és gazdasági adottságai révén egyébként is nyitott magyar gazdaság a piacgazdaság megszilárdítása érdekében szükségszerűen rá volt utalva a világgazdaságba való szervezettebb bekapcsolódásra és az ezt célzó külgazdasági orientációra. Ennek a folyamatnak a jellemzői a következők voltak: a szélesebb európai gazdasági térségbe való visszailleszkedés, a lényegesen magasabb gazdasági, technológiai, piaci színvonalat képviselő fejlett ipari országokkal való kapcsolatok minden oldalú fejlesztése, bekapcsolódás a világgazdaság széleskörűen elfogadott normarendszerébe és intézményeibe. A rendszerváltozással egyidejűleg gazdasági reorientáció is bekövetkezett. A korábbi KGST-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

³⁸BARA Zoltán (2007): Posztoszocialista átalakulás és rendszerváltozás. Az orosz és a magyar eset. In SZABÓ Katalin szerk.: *Összehasonlító gazdaságtan*. Budapest, Aula Kiadó. 198.

Magyarország többek között azt vállalta, hogy az intézményi és jogi rendszerét fokozatosan harmonizálja az Európai Közösségek jogával.³⁹

Ennek a „visszailleszkedési” folyamatnak a betetőzéséért Magyarország 2004. május 1-jén az Európai Unió tagjává vált.

Az állam gazdaságirányítási feladataiban 2004. május 1-től kezdődően alapvető változások következtek be. Az EU-hoz való csatlakozás azzal a következménnyel járt, hogy az államnak a gazdaság irányításában ellátott feladatait összhangba kellett hoznia az EU alapszerződése által biztosított alapvető szabadságjogok – a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlásának – biztosításával. A szabadságjogok elválaszthatatlanok egymástól. A szabadságjogok EU-n belüli egységes érvényesülése azonban megköveteli, hogy a tagállamok például a gazdaságigazgatással összefüggő döntéshozatali szuverenitásuk gyakorlásának jogát részben átruházzák az EU illetékes szerveire.

1.2.3. Magyarország válaszai a globális kihívásokra, a gazdasági közigazgatás eszközei

Magyarországon az elmúlt évek legnagyobb dilemmája az volt, hogyan lehet a gazdasági és pénzügyi válságot nemzeti, illetve nemzetek feletti eszközökkel kezelni. A hazai gazdaságpolitika egyik legnagyobb kihívása az állami szerepvállalás és a piaci önszabályozás közötti egyensúly megtalálása volt. Ezt elősegítette, hogy – a jó kormányzás jegyében és a közjó érdekében – sokoldalú reformok valósultak meg a közigazgatásban, a szabályozásban és az intézményfejlesztésben.

A gazdasági közigazgatás eszközeit többféleképpen csoportosíthatók. Az egyik leginkább alkalmazott klasszifikáció szerint ezek a következők: közhatalmi eszközök, tulajdonosi eszközök és az un. egyéb eszközök.⁴⁰ Magyarországon a gazdasági közigazgatás eszközeinek, alkalmazását az elmúlt időszakban figyelemre méltó innovációk jellemezték.

A közhatalmi eszközök első csoportját jelentő jogalkotás a nemzeti szuverenitás egyik fontos eszköze, amelynek gyakorlását – az Alaptörvényben meghatározottak szerint – az EU-tagságunkból eredően és a szükséges mértékben Magyarország átruházott az EU megfelelő szerveire. A közhatalmi eszköztár másik kategóriáját jelentő jogalkalmazás területén az elmúlt

³⁹ 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.

⁴⁰TORMA András (2013): A nemzetgazdaság igazgatása. In LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jog – Fejezetek szakigazgatásaink köréből II. kötet, Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás*. Budapest, Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft. 49–57.

években jelentős erőfeszítések történtek a gazdasági szereplőket is érintő eljárások egyszerűsítésére. A gazdasági társaságok működését is jelentősen megkönnyíti a kormányablakok működése, ahol jó néhány üzycsoport azonnali intézésére kínálkozik lehetőség. Egyszerűbbé vált a cégalapítás, átláthatóbb lett a cégnyilvántartás, rövidültek a cégeljárással kapcsolatos határidők stb.

A tulajdonosi eszközök alkalmazását illetően az elmúlt években jelentős változások történtek. A 2010-ben bekövetkezett paradigmaváltás eredményeként, az úgynevezett washingtoni konszenzuson alapuló államfelfogás helyett megtörtént a gazdaságba történő aktív állami beavatkozás lehetőségeinek újraértelmezése. A korábban privatizált ágazatok közül egyes stratégiai területeken (mint például az infrastrukturális közszolgáltatások) az állami vagy nemzeti tulajdon arányának növelése a cél. Ez a folyamat jelentősen segíti a közérdek körébe tartozó közcélok érvényesítését. A Nemzeti Közműszolgáltató társaságai létrehozásának fő célja a nemzeti érdekek védelme, a magyar fogyasztók közműdíjainak méltányos szinten tartása és a rezsicsökkentés fenntartásához való hozzájárulás.

A gazdasági közigazgatás egyéb eszközei hazai alkalmazásának fő jellemzői a következők:

A gazdaság területén működő érdekegyeztető szervezetek közül kiemelkedő jelentőségű a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács. A Tanácsban a munkaadói és munkavállalói érdekképviseleti szervezetek, az országos gazdasági kamarák, a nemzetpolitika területén tevékenykedő civil szervezetek, az egyházak, a tudomány hazai és határon túli képviselői vesznek részt.⁴¹ A fórum fő feladata a legnagyobb jelentőségű társadalmi-gazdasági ügyek, a kormányzati ciklusokon átívelő nemzeti stratégiák megvitatása, a konszenzus kialakítása a gazdaság legfontosabb szereplői között.

Kiemelkedő jelentőségű érdekvérvényesítési szervezatként működnek a gazdasági kamarák (kereskedelmi és iparkamarák), amelyek – egyebek mellett – a gazdasági tevékenységet folytatók általános, együttes érdekeinek érvényesítését látják el.⁴² A gazdaság szervezettségének elősegítése céljából az Országgyűlés 2012-ben úgy döntött, hogy a Nemzeti Agrárgazdasági Kamara esetében kötelezővé teszi a kamarai tagságot. A gazdaság szereplőinek szervezettségében bekövetkezett változás viszont kihatással van a gazdasági érdekegyeztetési mechanizmusra is. Ennek részeként kötött a Kormány stratégiai együttműködési megállapodást a Nemzeti Agrárgazdasági Kamarával és a Magyar Kereskedelmi és Iparkamarával.

⁴¹2011. évi XCIII. törvény a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsról 2–3. §.

⁴²1999. évi CXXI. törvény a gazdasági kamarákról 11. § 1) bek.

A gazdaság fejlesztését szolgáló állami költségvetésből létrehozott intézmények feladata alapvetően a kis- és középvállalkozások hatékony támogatása a következő formában: az oktatás és vállalkozási tanácsadás, a piaci, hitelezéssel kapcsolatos, az állami támogatásokra vonatkozó és a pályázati lehetőségekkel összefüggő információk átadása, valamint a hitelezés és hitelgarancia biztosítása. Az ezen a területen működő szervezetek közül kiemelkedő jelentőségű a Magyar Vállalkozásfejlesztési Alapítvány szerepe.⁴³

A gazdasági folyamatok befolyásolásában a kormányzati szereplők (kormány, minisztériumok, államigazgatási szervek) mellett egyre nagyobb súllyal vesznek részt más aktorok is. Ezek közül meghatározó jelentősége van az Európai Unió szervezeteinek és a multinacionális vállalatoknak is. Ezt a körülményt felismerve, Magyarország Kormánya 2012 végétől kezdve számos stratégiai jelentőségű vállalattal kötött stratégiai együttműködési megállapodást. Ezen gazdasági társaságok döntően a termeléshez kötődő ágazatokban működnek. Ez szintén összhangban van azokkal a megváltozott elképzelésekkel, miszerint a gazdaságpolitika központjába a munkát, a foglalkoztatást és a termelést kell állítani, a meglévő eszközöket pedig ehhez kell hozzárendelni. A stratégiai együttműködési megállapodások fokozatosan kibővülnek a nemzeti tulajdonban lévő hazai vállalkozásokkal és vállalatcsoportokkal.

Kiemelkedően fontos állami feladat a 250 főnél kevesebb munkavállalót foglalkoztató kis- és középvállalkozások, valamint ezek integrációjának az erősítése. Magyarországon a kkv-k alkalmazzák a munkaerő több mint 70%-át (kb. 2 millió fő), és a GDP 52- 56,2%-át állítják elő.⁴⁴

A globalizációs kihívásokra adandó nemzeti válasz prioritásai Magyarországon napjainkban az alábbiak:

- a) az állam gazdaságszervező szerepének erősítéséhez szükséges intézményi és jogi feltételek megteremtése,
- b) az állami tulajdon arányának a növelése a stratégiai ágazatokban (közszolgáltatások,),
- c) a nemzeti tulajdonban levő vállalkozások (így különösen a kis-, és középvállalkozások, kereskedelem) szerepének erősítése, az ezt gátló adminisztratív korlátozások (például közbeszerzés) eltörlése, a bürokrácia csökkentése,
- d) a belső fogyasztás élénkítése,
- e) munkavállalást és családalapítást ösztönző támogatási rendszer,

⁴³TORMA (2013): *i. m.*

⁴⁴CSATH Magdolna- Nagy Balázs- Taksás Balázs- Vinogradov Szergej (2018): Pénzügyi stabilitás és gazdasági versenyképesség. In *Jó Állam Jelentés*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 75.

- f) a legális gazdaság működési feltételeinek az erősítése,
- g) a külső és belső eladósodottság belső arányainak a megváltoztatása, a csökkenő államadósság szint minél nagyobb arányban a belső és nemzeti valutában (forintban) számított hitelekből történő fedezése,
- h) az arányos közteherviselés szabályozási feltételeinek megteremtése,
- i) a foglalkoztatásra rakódó terhek fokozatos csökkentése, a lakossági vásárlóerő növelése.

A globális kihívásokra adandó válaszok egy új területét jelentik azok a kérdések, amelyek az EU gazdasági és jogi jövőképét érintik. Napjainkra egyre inkább egyértelművé válik, hogy a világban több gazdasági erőközpont alakult ki, melynek egyik következménye az államok és a piaci szereplők egymáshoz való viszonyának újragondolása. Más megközelítésben: az alapkérdés az, hogy a gazdasági folyamatok szervezésében, az államoknak, vagy pedig a multinacionális vállalatoknak van-e meghatározó szerepük. Erre a helyzetre válaszolva adta ki az USA új kormánya az „America first!” jelszót. Ezzel szemben Európában mára jól látható módon az EU jövőjét illetően két markáns irányzat kezd kirajzolódni. Az egyik az EU eredeti koncepciójának megfelelően a nemzetek Európája, ahol a tagállamok közösen döntenek arról, hogy mely hatásköreik gyakorlását ruházzák át az EU illetékes szerveire. A másik irányzat pedig az Európai Egyesült Államok elvet követné. Ennek keretében például a gazdaság igazgatásával összefüggően további hatásköröket vonnának el a tagállamokról, így ezen a területen is jobban érvényesülnének a nemzetek feletti hatáskörök, így a gazdasági érdekek is. Magyarország továbbra is azt az álláspontot követi, hogy az EU eredeti koncepciójának megfelelően az erős gazdasággal rendelkező nemzetek Európája legyen az EU.

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 úgynevezett washingtoni konszenzuson alapuló gazdaságfilozófia keretében kialakult intézményi-irányítási struktúra piaci automatizmusai a gyakorlatban nem voltak alkalmasak a válság kezelésére.⁴⁵ Szintén ennek az időszaknak a válságkezelése hozta felszínre azokat a „kényes” kérdéseket, miszerint, ha az állam központilag biztosított anyagi eszközökkel old meg egy pénzügyi és gazdasági

⁴⁵ BENCZES István (2016): A washingtoni konszenzus és a nemzetközi pénzügyi szervezetek (Nemzetközi intézmények és változó világgazdaság 107-124.

problémát, netán átvállal terheket, az valójában az *adófizetők által történő teherátvállalást jelent, amely viszont már felveti a közteherviselési kérdések újragondolásának az igényét is.*

A hazai gazdaságirányításban- amint arra már utaltunk-, *2010. után fokozatosan jelentős paradigmaváltás következett be az állam gazdasági szerepvállalásában.* 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 közteherviselésben való nagyobb részvételében, a globális kihívásokkal szembeni lokális piacvédelmi eszközök alkalmazásában, valamint a munkajövedelmek arányának fokozatos növelésében, amely egyértelműen fogyasztásösztönző hatással is járhat. Említhető a lakossági megtakarítások egyre nagyobb hányadának a bevonása is az államadósság finanszírozásába, kiváltva ezzel a nemzetközi pénzügyi piacokról devizában felvett hitelek egy részét. A paradigmaváltás érintette az állam tulajdonosi szerepvállalásának a bővülését, a multinacionális vállalkozásoknak és a pénzintézeteknek a közteherviselésbe való fokozott bevonását, a rendelkezésre álló pénzügyi forrásoknak (ide értve az EU által biztosított támogatásokat is) döntően a termelő beruházások megvalósítására történő átcsoportosítását is. Ezen kívül itt kell megemlíteni 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- amint azt már rögzítettük-, jelenleg két fő irányzata van, amelyek politikai vita tárgyát képezik. Az egyik az EU nemzetek feletti szerepének az erősödésében („Európai Egyesült Államok”-konceptió), míg a másik irányzat azt EU-t alkotó tagállamok megfelelő önállóságában, de szoros együttműködésében határozná meg a stratégiai irányokat („Nemzetek Európája”-konceptió). *Magyarország kormánya ez utóbbi irányzatot képviseli, ebben a kérdésben szorosan együttműködve a többi visegrádi országgal (Lengyelország, Csehország és Szlovákia).*

A gazdasági közigazgatás – amint arra már korábban utaltunk-, a gazdálkodásnak a közérdekből történő, makrogazdasági szintű befolyásolását jelenti. A gazdasági befolyásolás legfontosabb eszköze a *köz hatalom 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.

Napjaink világgazdasági folyamatai egy új, több pólusú gazdasági világrend kialakulását eredményezték. Magyarországnak elemi gazdasági érdeke, hogy ebben a helyzetben megfelelő válaszokat tudjon adni az új kihívásokra. Ennek egyik *jövőbeni stratégiai iránya hazánk gazdasági versenyképességének a javítása*, amely mindenképpen a magas hozzáadott értéket képviselő ágazatok fejlesztése (például információ technológia), az olcsó energia biztosítása (Paks II), a közúti, vasúti szállítási kapacitások növelése (az autópálya-hálózat bővítése, a Budapest– Belgrád-vasútvonal fejlesztése). Szintén új stratégiai célként jelenik meg a kereskedelmi kapcsolataink további diverzifikálása.

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, amely 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 úgynevezett *rezsicsökkentést is*, amely érinti a különböző közszolgáltatásoknak az állami tulajdonban levő szervekkel való ellátását. Ugyancsak ide lehet sorolni a bürokratikus terhek csökkentését szolgáló jogalkotási és szervezési intézkedéseket.

A 2018. májusában megalakult kormány – reagálva a hazai és nemzetközi gazdasági és politikai változások miatti kihívásokra – a gazdaságpolitika prioritásai közül a jövőben is kiemelten kívánja kezelni a *hazai gazdaság versenyképességét, a magas hozzáadott értéket képviselő ágazatok jelentősebb térnyerését, a hazai tulajdonú gazdasági vállalkozások további megerősítését, a vállalkozások számára a megfelelő biztonság nyújtását, valamint mind az EU irányába, mind pedig az EU-n kívüli gazdasági, kereskedelmi kapcsolatokban a nemzeti érdekek megfelelő képviseletét*. Kiemelt cél továbbá a nemzeti szuverenitáshoz szükséges megfelelő gazdasági háttér biztosítása is.

1.3. A Gazdasági közigazgatás feladatai

Hazánkban piacgazdaság működik. A magyar gazdasági fejlődés jelenlegi szakaszában a gazdasági közigazgatás feladatainak fő irányait a következők jellemzik.

A gazdasági közigazgatásnak a nemzetgazdaság egészét tekintve, azaz makroszinten:

- sokoldalúan elemeznie, értékelnie kell a gazdasági folyamatok alakulását és biztosítani a gazdaságfejlesztési elgondolások, koncepciók, stratégiák kimunkálását és szükséges egyeztetését, ebben az összefüggésben kiemelt jelentősége van a fenntartható fejlődés megalapozásának, a foglalkoztatottság növelésének és az államadósság csökkentésének;
- folyamatosan elemeznie kell a gazdálkodás makroszintű feltételeinek, kereteinek, rendszerének működését, és megtenni a szükséges intézkedéseket azok folyamatos hatékony működése és fejlesztése érdekében. Ez magában foglalja a gazdasági szervezeti formák intézményesítését (például a gazdasági társaságokra, szövetkezetekre, hitelintézetekre vonatkozó szabályozás), a kooperációs és koordinációs formák kiépítését, erősítését (például a szerződéstípusok alapvető szabályainak rögzítését), az információs formák és folyamatok, a kommunikációs hálózat kiépítésének és működtetésének elősegítését, a tulajdonviszonyok rendezését, karbantartását, a fogyasztóvédelmet, a piaci zavarok megelőzését és elhárítását, a gazdálkodás jogi feltételrendszerének kiépítését;⁴⁶
- az előzőek alapján folyamatosan gondoskodnia kell a gazdasági szabályozás egészének (és alrendszerének) a társadalmi szükségletek harmonikus és hatékony kielégítését lehetővé tevő karbantartásáról; különös tekintettel az infláció fékezésére, a munkaerő problémák megoldására, a külső és belső pénzügyi folyamatok irányíthatóságára, a nemzetközi gazdasági kapcsolatokban a nemzeti érdek érvényesítésére, általában a konjunkturális ingadozások kézben tartására;
- biztosítani kell a nemzetgazdaság külső és belső védelmét, az élet-, az egészség-, a vagyon-, a természetes és az épített környezet megóvását;
- meg kell oldania olyan társadalmi, közösségi érdekeket szolgáló gazdasági tevékenységek ellátását, amelyek egészében meghaladják a gazdaság más szereplőinek anyagi és/vagy szervezési teherbíró képességét; így a gazdasági infrastruktúra meghatározó jelentőségű tárgyi elemeinek (úthálózat, ár- és belvízvédelem stb.)

⁴⁶PAPP (2007): *i.m.* 55.

létrehozását, fejlesztését, a gazdálkodási tevékenységet kiszolgáló közigazgatás (jogszabályalkotás, hatósági szolgáltatások, statisztika, állami és kormányzati ellenőrzés stb.) működtetését;

- döntően állami tulajdonosi részvétellel és privát gazdasági szereplők közreműködésével biztosítani kell az infrastrukturális közösségi szolgáltatások hatékony ellátását;
- biztosítani kell az állami, illetve önkormányzati vagyonnal való gazdálkodás felügyeletét és ellenőrzését;
- mindezekkel és az állam más feladataival összefüggésben szerveznie és biztosítani kell az államháztartás hatékony működését;
- adózási, támogatáspolitikai és egyéb eszközökkel segítenie kell a hazai munkaerő foglalkoztatását;
- szükség szerint közhatalmi eszközökkel is fel kell lépnie a tisztességtelen gazdasági tevékenységet folytatókkal szemben.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás a magyar gazdasági közigazgatást minőségileg új kihívások elé állította. Hazánk európai integrációjának és Európa politikájának legfontosabb kérdése, hogy milyen mértékben képes aktív szereplőjévé válnia az uniós döntéshozatalnak és érvényesítenie nemzeti érdekeit.⁴⁷

2. Az állam gazdaságigazgatási feladatokat ellátó intézményei Magyarországon

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) a családok védelmére vonatkozó rendelkezések megállapítása – *L*) cikk (3) bekezdés;

⁴⁷ÓDOR Bálint (2014): A tagállami működés keretei – magyar érdekérvényesítés. In MARJÁN Attila szerk.: *Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004–2014*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 95.

- b) 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;
- c) a személyes adatok védelméhez és a közérdekű adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének a biztosítása – *VI.* cikk (3) bekezdés;
- d) a nemzeti vagyon megőrzésével, védelmével és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás követelményeinek a megállapítása – 38. cikk (1) bekezdés;
- e) 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;
- f) a Magyar Nemzeti Bank monetáris politikáért való felelősségének a megállapítása – 41. cikk (1) bekezdés;
- g) 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* elfogadását⁴⁸, 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, amely 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 *terrorveszélyhelyzet 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.

⁴⁸ Lásd: Magyarország minisztériumainak felsorolásáról, valamint az egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi V. törvényt

Az Alaptörvény külön is kiemeli a *kormány önálló szervezetalakítási hatáskörét*, amikor rögzíti, hogy ez a közigazgatás legfőbb szerve, és törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre. A kormány szervezetalakítási jogköréhez szorosan kapcsolódik *önálló szabályozási hatásköre*. Ennek keretében a kormány feladatkörében eljárva törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkothat, azonban ezen rendelkezések nem lehetnek magasabb rendű jogszabállyal ellentétesek. A kormány 2017. január 1-i hatállyal ismételten egy jelentős mértékű szervezeti átalakítást hajtott végre, melynek eredményeként a hatósági, illetve szervezési-szolgáltatási feladatokat ellátó intézmények szűntek meg, feladataik pedig átkerültek a *kormányhivatalokhoz, illetve az illetékes szakminisztériumokhoz*.

A kormányzati *gazdaságirányító és -szabályozó tevékenység* a kormányzati tevékenységek közül viszonylagosan önálló területként jelentkezik. Funkciói az alábbiak:

- a) az Alaptörvény keretei között a gazdaságpolitikai célok, illetve prioritások meghatározása és azok megvalósításának az irányítása;
- b) a gazdasági szabályozás és a gazdaság szervezeti és intézményi rendszerének átfogó jellegű kérdéseiben való döntés;
- c) a gazdasági törvények előkészítésének a koordinálása, a rendeleti szintű jogszabályok-megalkotása;
- d) a gazdasági folyamatok átfogó jellegű ellenőrzése, elemzése és értékelése, és azok alapján a szükséges kormányzati intézkedések megtétele;
- e) a nemzetközi gazdasági kapcsolatokra vonatkozó átfogó döntések meghozatala;
- f) 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 koordináció első sorban a miniszterelnökséget vezető miniszter, illetve a kabinetrendszerben nyilvánul meg. A kormányzati koordinációért való felelősség az

összkormányzati célok megvalósításáért való felelősséget jelenti. A kormányzati struktúrában a Miniszterelnökség felel a kormányzati koordinációért.

A 2018 májusában megalakult új kormány esetében a megváltozott gazdaságpolitikai prioritásokra is figyelemmel átalakult a gazdasági igazgatással foglalkozó kormányzati szervek struktúrája.⁴⁹

A *miniszterelnök* gazdaságigazgatási feladatai közül kiemelkedő jelentőségű az Európai Tanácsban, továbbá a miniszterelnök az Alaptörvény vagy jogszabály eltérő döntése hiányában intézkedik Magyarország képviseletéről valamennyi - az állam legfelsőbb szintű részvételét igénylő - Európai Unióval összefüggő ügyben.

A *minisztériumok felett áll a miniszterelnök*, a Kormányt a miniszterelnök képviseli, de Kormány vagy a miniszterelnök egyedi ügyekben a Kormány képviseletére más személyt kijelölhet.

A miniszterelnök azáltal, hogy meghatározza a Kormány általános politikáját, és irányítja ennek végrehajtását, egyben azt is jelenti, hogy valójában egy *kancellária típusú* kormányzati rendszert működtet. A miniszterelnök az így meghatározott jogkörében eljárva, kormányzati központként különösen

a) *közvetlenül irányítja* a Miniszterelnökséget vezető miniszter, a miniszterelnök kabinetfőnöke, valamint a Miniszterelnöki Kormányiroda közigazgatási államtitkára tevékenységét,

b) *meghatározza és koordinálja* a miniszterek tevékenységét, amelynek keretében iránymutatást adhat a miniszterek részére a tevékenységük végzésével összefüggésben,

c) *biztosítja a kormányzati döntések érvényesülését.*

A miniszterelnök mindezekon túlmenően meghatározza a *kormányzás általános irányait*, ennek érdekében szervezi a Kormány, mint testület munkáját, megállapítja a miniszterek között kialakított belső munkamegosztást.

A miniszterelnök tevékenységét kabinetfőnök segíti.

⁴⁹ Lásd: 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről

A miniszterelnök gazdaságpolitikai irányító tevékenységét a Miniszterelnökséget vezető miniszter segíti. A *Miniszterelnökséget vezető miniszter* a Kormány

- a) európai uniós ügyek koordinációjáért,
- b) építésügyi szabályozásért és építéshatósági ügyekért,
- c) közbeszerzésekért,

megvalósításáért felelős tagja.

A miniszterelnökséget vezető miniszter vezeti a Stratégiai és Családügyi Kabinet üléseit.

A miniszterelnökséget vezető miniszter az *európai uniós ügyek koordinációjáért való felelőssége* keretében felel az európai politikák kialakításáért és koordinációjáért, továbbá - a külgazdasági és külügyminiszter, valamint a Paksi Atomerőmű két új blokkja tervezéséért, megépítéséért és üzembe helyezéséért felelős tárca nélküli miniszter e rendeletben meghatározott feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek kivételével - az európai uniós kapcsolatokért. A miniszter az európai uniós ügyek koordinációjáért való felelőssége keretében előkészíti az európai uniós tagsággal összefüggő kormányzati koordinációhoz kapcsolódó jogszabályokat. A miniszter az európai uniós politikák kialakításáért és koordinációjáért való felelőssége keretében felel az Európai Unió politikáiból eredő és az európai uniós tagsághoz kapcsolódó kormányzati feladatok tárcaközi összehangolásáért.

A miniszterelnökséget vezető miniszter az *építésügyi szabályozásért és építéshatósági ügyekért való felelőssége* keretében

- a) előkészíti az építésügyre, az építészeti-műszaki tevékenységgel összefüggő szakmai kamarákra és a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű építési beruházásokra vonatkozó jogszabályokat,
- b) irányítja az építésügyi és építésfelügyeleti hatóságok, valamint e vonatkozásban az állami főépítész hatáskörben eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal tevékenységét,
- c) gyakorolja az Országos Építésügyi Nyilvántartással, valamint az Építésügyi Dokumentációs és Információs Központtal összefüggésben, jogszabályban a miniszternek címzett feladat- és hatásköröket.

Miniszteriális szinten pedig az alábbi szervek járnak el:

- a) Pénzügyminisztérium
- b) Agrárminisztérium,
- c) Emberi Erőforrások Minisztériuma,
- d) Innovációs és Technológiai Minisztérium,
- e) Külgazdasági és Külügyminisztérium.

A miniszter az általános feladat- és hatásköre gyakorlása során *köteles együttműködni a Kormány más tagjával*. Ez annyi jelent, hogy a miniszter - jogszabályban, valamint a Kormány határozatában meghatározott - feladatkörében

- a) javaslatot készít a Kormány általános politikájára,
- b) előkészíti a stratégiai dokumentumokat és az ezek végrehajtására vonatkozó programokat, koordinálja azok megvalósítását,
- c) előkészíti a törvények és a kormányrendeletek tervezeteit, a Kormány, a miniszterelnök és a köztársasági elnök határozatait, valamint törvény vagy kormányrendelet felhatalmazása alapján miniszteri rendeletet ad ki, különleges jogrend időszakára vonatkozó jogszabálytervezeteket dolgoz ki,
- d) intézményirányítást és -felügyeletet gyakorol,
- e) kezdeményezi és előkészíti a feladatkörébe tartozó nemzetközi szerződéseket, megkötö a nemzetközi szerződésnek nem minősülő tárcamegállapodásokat,
- f) az Európai Unió intézményeinél, a külkapcsolatokban és a nemzetközi szervezetekben felhatalmazás alapján e rendeletben meghatározottak szerint képviseli a Kormányt,
- g) gondoskodik az európai integrációból eredő feladatok végrehajtásáról,
- h) közreműködik az európai uniós források felhasználásában,
- i) jogszabály vagy szerződés alapján gyakorolja az államot megillető tulajdonosi jogokat az állam tulajdonában álló gazdasági társaság tekintetében, illetve alapítói jogot gyakorol az alapítvány felett,
- j) gondoskodik - a statisztikáról szóló törvényben meghatározottak szerint - a feladat- és hatáskörével kapcsolatos statisztikai információrendszer kialakításáról, működtetéséről és fejlesztéséről.

Mint az előbbi felsorolásból kitűnik, a miniszteri feladatok közül kiemelkedő a stratégiai, és a jogszabályalkotó tevékenység.

A kormányzati munkamegosztáson belül *pénzügyminiszternek* van kiemelkedő jelentősége. Mint a miniszterelnök gazdaságpolitikáért felelős helyettese a Kormány

- a) adópolitikáért,
 - b) államháztartásért,
 - c) egészségbiztosítási járulékfizetés szabályozásáért,
 - d) foglalkoztatáspolitikáért,
 - e) gazdaságpolitikáért,
 - f) gazdaságpolitika makrogazdasági szabályozásáért,
 - g) lakásgazdálkodásért és lakáspolitikáért,
 - h) nemzetközi pénzügyi kapcsolatokért,
 - i) nyugdíjjárulék- és nyugdíjbiztosítási járulék-fizetés szabályozásáért,
 - j) pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért,
- felelős tagja.

A pénzügyminiszter miniszter vezeti a *Gazdasági Kabinet üléseit*.

A pénzügyminiszter

- a) az *adópolitikáért való felelőssége keretében* előkészíti az államháztartás alrendszereit illető befizetési kötelezettségekre, az adózás rendjére, a vámjog és vámeljárás szabályozására, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatalra vonatkozó jogszabályokat;
- b) az *államháztartásért való felelőssége keretében* előkészíti az államháztartásra, a központi költségvetésre és annak végrehajtására, a helyi önkormányzatok és a nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodására, a részükre nyújtandó támogatásokra, az államháztartási belső ellenőrzési rendszerekre, a gazdasági stabilitás alapvető szabályaira, valamint a társadalmi szervezetek gazdálkodási rendjére vonatkozó jogszabályokat, és közreműködik valamennyi, a közpénzügyeket érintő szabályozás kialakításában;
- c) az *egészségbiztosítási járulékfizetés szabályozásáért való felelőssége keretében* - az egészségbiztosításért felelős miniszterrel együttműködve - előkészíti az egészségbiztosítás természetbeni és pénzbeli szolgáltatásainak fedezetére szolgáló befizetési kötelezettségekre és az egészségügyi hozzájárulásra vonatkozó jogszabályokat;

- d) a foglalkoztatáspolitikáért való felelőssége keretében előkészíti a vonatkozó jogszabályokat;
- e) a gazdaságpolitikáért és a gazdaságpolitika makrogazdasági szabályozásáért való felelőssége keretében előkészíti a versenyképesség feltételeinek megteremtéséről;
- f) a lakásgazdálkodásért és lakáspolitikáért való felelőssége keretében előkészíti a lakásügyre, a lakásszövetkezetre, a lakásokra és az állami lakáscélú támogatásokra vonatkozó jogszabályokat;
- g) a nemzetközi pénzügyi kapcsolatokért való felelőssége keretében előkészíti az érintett nemzetközi szervezetekre vonatkozó jogszabályokat;
- h) a nyugdíjjárulék- és nyugdíjbiztosításjárulék-fizetés szabályozásáért való felelőssége keretében előkészíti a társadalombiztosítási nyugellátás fedezetére szolgáló befizetési kötelezettségekre, a magánnyugdíjpénztárakra, az önkéntes nyugdíjpénztárakra, a foglalkoztatói nyugdíjszolgáltató intézményekre, az önkéntes egészség- és önszegélyező pénztárakra vonatkozó jogszabályokat.
- i) a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért való felelőssége keretében előkészíti a pénz-, tőke- és biztosítási piacokra, az e piacokon működő piaci szereplőkre, illetve e piacok állami felügyeletére, a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzésére és megakadályozására vonatkozó jogszabályokat.

A Kormány a *Nemzeti Adó- és Vámhivatal vezetője* feladat- és hatáskörének gyakorlójaként a miniszter által vezetett minisztérium Nemzeti Adó- és Vámhivatal vezetéséért felelős államtitkárát jelöli ki.

Az agrárminiszter a Kormány

- a) agrárpolitikáért,
 - b) agrár-vidékfejlesztésért,
 - c) élelmiszeriparért,
 - d) erdőgazdálkodásért,
 - e) földügyért,
 - f) halgazdálkodásért,
 - g) ingatlan-nyilvántartásért,
- felelős tagja.

Az agrárminiszter az *agrárpolitikáért való felelőssége keretében* előkészíti többek között

a) az agrárgazdaság működésére és a mezőgazdasági tevékenység folytatására,
b) az Európai Unió közös agrárpolitikája I. és II. pilléréből, valamint a kizárólag hazai forrásból nyújtott agrár-vidékfejlesztési támogatásokra vonatkozó jogszabályokat.

Az agrárminiszter *az agrár-vidékfejlesztésért való felelőssége keretében* ellátja az Európai Unió közös agrárpolitikája II. pilléréből nyújtott agrár-vidékfejlesztési támogatásokkal, továbbá az Európai Unió közös halászati politikájával kapcsolatos szakpolitikai feladatokat.

Az *élelmiszeriparért való felelőssége keretében* előkészíti az élelmiszerek előállítására, forgalomba hozatalára, ellenőrzésére, a mezőgazdasági termékek és élelmiszerek eredetvédelmére és hagyományos tulajdonságaira vonatkozó jogszabályokat.

Az agrárminiszter a *földügyért való felelőssége keretében* előkészíti a földminősítési rendszerre, a földhasznosítási előírások érvényesülésére, a földforgalom szabályozására, a földvédelemre, a talajvédelemre és a földhitel rendszerére vonatkozó jogszabályokat. Az agrárminiszter a földügyért való felelőssége keretében felel a termőföld védelméért és a talajvédelemért.

Mindezekon túlmenően az agrárminiszter felelős az erdőgazdálkodásért, halgazdálkodásért valamint a vadászatért felelős jogszabályokért.

Az emberi erőforrások minisztere a Kormány

a) családpolitikáért,
b) egészségbiztosításért,
c) szociál- és nyugdíjpolitikáért,
d) társadalmi felzárkózásért
felelős tagja.

A miniszter a *családpolitikáért való felelőssége keretében* előkészíti a családok támogatásával, a család- és népesedéspolitikai eszközök kialakításával és működtetésével, a gyermeket vállaló és nevelő szülők támogatásával, a munka és a család összeegyeztetésének és összekapcsolásának biztosításával, valamint a nemzedékek közötti együttműködés erősítésével összefüggő jogszabályokat.

Az emberi erőforrások minisztere *az egészségbiztosításért való felelőssége keretében* előkészíti az egészségbiztosítás egészségügyi szolgáltatásaira, pénzbeli ellátásaira, baleseti ellátásaira, az ellátások igénybevételére, finanszírozására és az ahhoz kapcsolódó szerződésekre, az ellátásokat végző szolgáltatókra és azok ellenőrzésére, az egészségügyi szakellátási kapacitásokra és az ahhoz kapcsolódó ellátási területekre.

A *szociál- és nyugdíjpolitikáért való felelőssége keretében* előkészíti a fogyatékos és megváltozott munkaképességű személyek helyzetére, esélyegyenlőségük biztosítására, foglalkoztatására, e személyek és foglalkoztatásuk támogatására és a fogyatékos személyek önálló életvitelét biztosító szolgáltatásokra vonatkozó, a pénzbeli és természetbeni szociális ellátásokra és a szociális szolgáltatásokra, valamint a nyugdíj járulék- és nyugdíjbiztosítási járulék-fizetés szabályozásáért felelős miniszterrel együttműködve a társadalombiztosítási nyugellátásokra vonatkozó jogszabályokat.

A miniszter a *társadalmi felzárkózásért való felelőssége keretében* előkészíti a hátrányos helyzetű személyek helyzetére, felzárkózásuk biztosítására és oktatási esélyteremtésére vonatkozó jogszabályokat.

Az innovációért és technológiáért felelős miniszter a Kormány

a) állami infrastruktúra-beruházásokért,

b) bányászati ügyekért,

c) belgazdaságért,

d) elektronikus hírközlésért,

e) energiapolitikáért,

f) európai uniós források felhasználásáért,

g) építésgazdaságért,

h) turisztikai célirányzat és a turisztikai fejlesztési célirányzat kivételével - fejlesztési célirányzatok kezeléséért, szabályozásáért és ellenőrzéséért,

i) fogyasztóvédelemért,

j) gazdaságfejlesztésért,

k) iparügyekért,

l) kereskedelemért,

l) nem európai uniós fejlesztési források felhasználásához kapcsolódó fejlesztéspolitikáért,

m, felsőoktatás irányításáért

felelős tagja.

Az innovációs és technológiai ügyekért felelős miniszter az *állami infrastruktúra-beruházásokért való felelőssége keretében* összehangolja az olyan állami infrastruktúra-beruházások előkészítését és megvalósítását, amelyeket a Kormány hatáskörébe nem utal.

A miniszter a *bányászati ügyekért, belgazdaságért, elektronikus hírközlésért való felelőssége keretében* előkészíti a vonatkozó jogszabályokat.

Az innovációs és technológiai miniszter *az energiapolitikáért való felelőssége keretében* előkészíti a fosszilis energiára vonatkozó jogszabályokat és más kormány szintű intézkedéseket.

Az innovációs és technológiai miniszter *európai uniós források felhasználásáért való felelőssége keretében* pedig előkészíti az európai uniós források felhasználásához kapcsolódó kormányzati döntések végrehajtását szolgáló szabályozásokat, biztosítja az ágazati és területi szereplők közötti koordinációt, és más intézkedéseket.

A miniszter az építésgazdaságért, fogyasztóvédelemért, gazdaságfejlesztésért, iparügyekért, kereskedelemért valamint az építőipar és az építőanyag-ipar ágazati irányításával kapcsolatos feladatokat.

A külgazdasági és külügyminiszter a Kormány külgazdasági ügyekért felelős tagja. A miniszter a külgazdasági ügyekért való felelőssége keretében többek között

a) kialakítja a Kormány *külgazdasági politikáját*, ennek keretében a külgazdasági és azokat érintő nemzetközi folyamatokat értékelő és elemző tevékenységet végez,

b) közreműködik *Magyarország gazdasági érdekeinek külföldön történő érvényesítésében*, az ehhez kapcsolódó kereskedelem-fejlesztési tevékenységben és a kedvező Magyarország-kép kialakításában, ennek keretében előmozdítja a külgazdasági működés és a civil kapcsolatok erősítését, támogatja a külgazdasági célok megvalósulását, valamint a nemzetközi együttműködést elősegítő fórumok működését,

c) előkészíti és koordinálja a nagyvállalatokkal megkötött *stratégiai együttműködési megállapodások* végrehajtását,

d) irányítja a *Kormány egyedi döntéseivel megítélhető regionális beruházási támogatások rendszerét*.

Ezt a szervezeti struktúrát egészítik ki a *tárca nélküli miniszterek*, melyek közül gazdasági igazgatással összefüggő feladatokat lát el az állami vagyongazdálkodásért felelős tárca nélküli miniszter. Speciális feladata van a Paks II. beruházás megvalósításáért felelős miniszternek.

Az általános gazdaságpolitikai kérdésekkel a *Gazdasági Kabinet*, illetve a *Stratégiai és Családügyi Kabinet* foglalkozik. A kabinetek munkájára jellemző hogy döntési hatáskörrel vannak felruházva.

A gazdaságigazgatással kapcsolatos végrehajtói feladatokat lát el a *Nemzeti Adó és Vámhivatal (NAV)*,⁵⁰ a *Magyar Államkincstár*⁵¹ valamint a *Fővárosi, megyei kormányhivatalok*⁵²

⁵⁰ Lásd: 2010. évi CXXII. törvényt a Nemzeti Adó és Vámhivatalról

⁵¹ Lásd: 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet a Magyar Államkincstárról

⁵² 5266/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról

A Nemzeti Adó és Vámhivatal - mint állami adó- és vámhatóság - látja el

a) az állami adóhatóság és

b) a vámhatóság

jogszabályban meghatározott feladatait.

A NAV feladata a *költségvetés bevételi terveinek a végrehajtása*. Annak érdekében, hogy megfelelően el tudja látni feladatait nyomozati jogkörrel is rendelkezik.

A Magyar Államkincstár felelős a kormányzati kifizetésekért. Egyik fontos feladata az európai forrásokból eredő kifizetések lebonyolítása.

A Kormányhivatal helyi szintű államigazgatási feladatot ellátó, államigazgatási hatáskörrel, hatósági jogkörrel rendelkező helyi szervnek minősül.

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 vegyenek át. A gazdaság szereplői így, 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, valamint a kormányzati ciklusokon átívelő nemzeti stratégiákat, továbbá, hogy 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.

3. Az állam gazdaságirányítással kapcsolatos sajátos eszközrendszere

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

- a) a gazdaságpolitikai célképzés és tervezés;
- b) a fiskális és monetáris politika hatálya alá tartozó eszközök;
- c) az állami támogatáspolitikai hatálya alá tartozó eszközök;
- d) a fogyasztóvédelem;
- e) a gazdasági verseny szabályozása és felügyelete;
- f) a koncesszió;
- g) 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 gazdaságstratégiai 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 valósághű állapotot tükröző felmérésekre, amelyek döntő részben a *Központi Statisztikai Hivatal* adatain alapulnak, de figyelemmel vannak más szervek által készített stratégiai elemzésekre is (például MNB).

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

- a) az egészségipar;
- b) a zöldgazdaság fejlesztése;
- c) a vállalkozások fejlesztése;
- d) a közlekedés fejlesztése;
- e) a tudomány és innováció;
- f) a foglalkoztatás fejlesztése.

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

A fiskális, illetve a monetáris politika eszköztárában a gazdasági folyamatok közgazdasági és közigazgatási befolyásolására szolgáló eszközeit tartalmazzák 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 öszkeresletére 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, 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 monopóliumhelyzetben 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 köthető, valamint a szociális, oktatási és 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.*⁵³

Monetáris politikai eszközöknek nevezzük összefoglalóan azokat az eszközöket, amelyeket a jegybank a *monetáris politika gyakorlati végrehajtása során alkalmaz*. Az MNB elsődleges célja az eszköztár kialakítása és működtetése során az, hogy a rövid pénzpiaci hozamok minél inkább igazodjanak a jegybanki irányadó kamatszinthez, illetve a várakozásokhoz, és az alkalmazott eszköztár támogassa a jegybanki kamatpolitika végrehajtását. A Monetáris Tanács döntése alapján az eszköztár céljai közé került az önfinanszírozási koncepció megvalósulásának támogatása, aminek értelmében az MNB egyes eszközeivel elősegíti az ország külső sérülékenységének csökkenését. Az MNB elsődleges célja az inflációs cél fenntartható elérése. Ennek biztosítása érdekében az MNB felkészült monetáris politikájának óvatos és fokozatos normalizációjára. A normalizáció során először a nemkonvencionális eszköztárral kapcsolatos

⁵³ Lásd: Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény

lépésekre kerül sor. Abban kell döntést hozni, hogy az MNB a monetáris politika jövőbeli alakítása során milyen szerepet szán az egyes rövid hozamokra ható nemkonvencionális monetáris politikai eszközöknek. Előretételezve a rövid hozamokra ható nemkonvencionális eszköztár leegyszerűsödik, és a jegybank két eszköz, a forintlikviditást nyújtó swapeszköz és a kamatfolyosó alakításával, illetve ezen eszközök optimális kombinációjával éri el monetáris politikai céljait.

A potenciális eszköztárnak részét képezi mindazon jegybanki eszköz, amelyet az MNB a hatályos jegybanktörvény alapján alkalmazhat. Az üzleti eszköztár mindazon instrumentumok összességét jelenti, amelyekre az MNB-nek létezik kidolgozott és hatályos üzleti feltételrendszere vagy érvényes jegybanki rendelete. Az alkalmazott eszköztár az üzleti eszköztár azon részét foglalja magába, amelyek esetében folyamatosan vagy rendszeresen történnek tranzakciók az MNB és ügyfelei között. A jegybank lehetséges eszközeinek körét a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi XXXIX. törvény tartalmazza az alábbiak szerint:

- a) a nemzeti fizetőeszköz értékállóságának védelme;
- b) kizárólagos jogosultsággal bankjegy- és érmekibocsátás;
- c) hivatalos deviza- és aranytartalékok képzése és kezelése;
- d) a devizatartalék kezelésével és az árfolyam-politika végrehajtásával kapcsolatos devizaműveletek végzése;
- e) a belföldi fizetési és elszámolási rendszerek kialakítása, azok biztonságos és hatékony működésének a támogatása;
- f) 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 pénzügyi intervenciókkal tudja befolyásolni.

A monetáris politika akkor lehet hatékony és sikeres, ha összhangban van a költségvetési politikával. ⁵⁴Az államháztartás terhére nyújtott állami támogatás a piaci szereplők

⁵⁴ A fiskális és a monetáris politika összhangjáról lásd: Matolcsy György – Palotai Dániel: A fiskális és a monetáris politika kölcsönhatása Magyarországon az elmúlt másfél évtizedben. *Hitelintézet Szemle*, 15. évf. 2. szám, 2016. június, 5–32. o.

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 túlmenő támogatások esetén annak nyújtását úgynevezett 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 nemcsak 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, amelyek keretében védelmet biztosít a fogyasztók (háztartások) számára a nagyobb gazdasági erőt képviselő vállalkozásokkal fennálló kapcsolatrendszerükben. A fogyasztóvédelemmel kapcsolatos részletes szabályokat, a tananyag külön fejezetben tárgyalja. 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 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). Ez egy autonóm, államigazgatási szerv, amely a 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. A versenyfelügyelet kérdéseivel külön fejezet foglalkozik.

Egyes közfeladatok ellátása – mint például az állami tulajdonban lévő létesítmények működtetése (például közművek), vagyontárgyak hasznosítása (például bányászati kitermelés), közösségi szolgáltatások nyújtása (például személyszállítás, vasúti hálózat üzemeltetése)–

koncesszióba adással is megvalósulhat. A *koncesszió* nem más, mint tartósan állami, illetve önkormányzati tulajdonban lévő vagyontárgyakhoz tartozó tulajdonosi jogok egy részének ideiglenes átengedése a vagyontárgyakhoz 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 beszélhetünk dohánytermék-kiskereskedelmi és kiskereskedelmi ellátó koncesszióról, valamint bányászati és szerencsejáték koncesszióról. A koncesszió részletes szabályait külön fejezet tárgyalja.

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 koncessziónak 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 feletti támogatást igénybe vevők. A közbeszerzésre kötelezett értékhatárokat az Országgyűlés évente a központi költségvetésről szóló törvényben állapítja meg.

A közbeszerzési eljárás során az alábbi eljárástípusokat különböztetjük meg: *nyílt, meghívásos és tárgyalásos eljárás vagy versenypárbeszéd, innovációs partnerség és hirdetmény közzététele nélküli tárgyalásos eljárás.*⁵⁵

A közbeszerzésekben a legfontosabb szerepet a *Közbeszerzési Hatóság* játssza, amely az Országgyűlésnek alárendelt, autonóm, államigazgatási szerv. Feladata, 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

⁵⁵ Lásd: A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvény

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. Gazdasági alkotmányosság

1. Történeti áttekintés
2. A gazdasági alkotmányosság keretei

1. Történeti áttekintés

Alkotmány alatt általában a *társadalom működésével kapcsolatos érdekek és célok, az állam belső szabályozására és külkapcsolatára vonatkozó alapelvek, a jogforrási rangsor csúcsán elhelyezkedő, egy alaptörvényben megjelenő összességét* értjük.⁵⁶ Szabályozási tárgya még az alkotmány és az alkotmányosság védelme. Létrejöhet a társadalmi csoportok, különböző térségek, nemzeti közösségek érdekszövetsége alapján, vagy a központi hatalom által. Megnevezése a világban legelterjedtebb kartális alkotmányokhoz kapcsolható, de átvitt értelemben, visszavetített fogalomként használatos a korábbi történeti alkotmányokra is. Alkotmány, alkotmánytörvény, alaptörvény, konstitúció vagy charta néven jelenik meg. Magyarország alkotmányának 2011. december 31-ig hatályos elnevezése „Alkotmány” volt, ezt váltotta *2012. január 1-jétől az „Alaptörvény” elnevezés.*

A kartális alkotmány⁵⁷ megnevezésének alapját az oktrojált (erőltetett, kényszerítő) alkotmányok képezték, amelyek nem az uralkodó és a nép, vagy népképviselő, mint két egyenrangú félnek az egyezségéből keletkezett, hanem a szorult helyzetbe jutott uralkodó kényszerült az engedményre. Később a hatalmában megerősödött főhatalom ezt visszavonhatta, ezért hívják ezt *papiros-alkotmánynak.*

⁵⁶ <https://hu.wikipedia.org/wiki/%C3%81llam>

⁵⁷ Dr. Salamon László: *Az alkotmány két fajtája: a történeti és a kartális alkotmány (Előadás)*

Az *írott alkotmány* (kartális, rendszeres alaptörvényű, papiros-alkotmány) fogalma az újkor elején fejlődött ki az abszolutizmussal szemben álló polgári eszmék ideológiai eszköztárának elemeként, az isteni tekintéllyel helyett az egyéni érdeket támogatta. Ebben a korszakban az igény felerősödik a *népszuverenitással, a jogegyenlőséggel, az emberi jogokkal érvényesülése a szabadságjogokkal és a jogállamisággal* kapcsolatosan. A felsorolt igénynek szükségszerűen megváltoztatták és alkotmányban szabályozták a közhatalom gyakorlásának módját, a hatalmi ágak szétválasztását és viszonylagos egyensúlyát, a közhatalom és a társadalom együttműködését.

Az első kartális (írott formájú) alkotmány *1787-ben az Amerikai Egyesült Államok-é*, radikális polgári átalakuláson átmenő, illetve meggyökeresedett alkotmánytörténeti előzménnyel nem rendelkezett. Ezt a rövid ideig érvényes lengyel alkotmány követte 1791-ben, valamint a francia alkotmányt is 1791-ben fogadták el. Ezt követte Belgiumé, s a német nyelvterületek országaié, majd általánossá vált. A XVIII. századtól, főleg a XIX-XX. században világszerte folyamatosan a kartális alkotmány terjedt el.

Az uralkodó által kieroszakolt, vagyis oktrojált alkotmány például 1814-ben a francia, 1849. március 4-én az osztrák alkotmány, valamint a diktatórikus rendszerek (kommunizmus, fasiszmus) alkotmánya.

Az alkotmány lényeges átalakítása esetén előfordult, hogy az alkotmányozó teljesen új alkotmányt alkot (például Franciaország, Németország). Másutt viszont többszöri módosítás után hosszú ideig hatályos. Erre jó példa az Amerikai Egyesült Államok 1787-ben elfogadott alkotmánya.

Az alkotmány a jogforrási rangsor csúcsán elhelyezkedő, a *többi jogszabály, jogi norma fölé rendelt alaptörvény*, ezért nem lehet egyetlen más részletező és kiegészítő szabály rendelkezése ellentétes azzal. Mint belső jogforrás, a társadalmi csoportok illetve a központi hatalom hatáskörébe tartozik a megalkotása, mint külső jogforrás, törvényi formában jelenik meg, legmagasabb szintű és egyedi megnevezésű törvényként.

Az *alaptörvény feladata*⁵⁸ a *főszabályok, alapelvek és alapértékek meghatározása*, a többi jogforrást pedig a részletes szabályozás jellemzi. A kartális alkotmány általában nem tartalmazza valamennyi alkotmányjogi rendelkezést. Az *alkotmányjogi szabályokat tartalmazó külön törvényeket organikus-, alkotmánytörvényeknek (sarkalatos törvényeknek) nevezzük*. Ide sorolható a parlament működésének szabályai, állampolgárság, választójogi rendszer szabályozása, önkormányzati rendszer szabályozása, bírósági rendszer szabályozása.

⁵⁸ <http://www.kormany.hu/hu/mo/az-alaptorveny>

Különlegesség, hogy Svédországban az alapvető jelentőségű alkotmányjogi szabályokat nem egy, hanem egy adott korszak különböző témájú, több kiemelt rangú törvénye foglalja magában. Ez a törvénygyűjtemény egy kartális alkotmányt alkot.

A kartális alkotmányok keletkezésének az időszakától a szokásjog szerepe általában csökkent, mert azok nagy részét jogszabályban foglalták. Előtte a történeti alkotmányoknál, a szokásjognak nagyon jelentős szabályzó szerepe volt.

A kartális alkotmány megalkotását többnyire a törvényhozás végzi, de esetenként a nép vagy törvényhozáson kívüli közösségi képviselők is feladatot kapnak az alkotmányozásban, illetve lehetséges az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom szétválása is. Leggyakrabban a kartális alkotmány elfogadására valamilyen *minősített többség vagy különleges eljárás szükséges, ami az alkotmányvédelemnél is használatos.*

Az alkotmánybíróság tevékeny szerepével, alkotmányértelmezései révén az alkotmányozás önálló szereplőjének tekinthető. Az organikus törvények formailag akár azonosak is lehetnek más törvényekkel, de elfogadásuk különleges eljárással történik.

Az alkotmányozást főleg a *központi hatalom végzi, akiknek tükrözi az érdekét.* E felfogás szerint az állam feladata a társadalom vezetése, a *társadalmi célok meghatározása*, melynek az egyes polgárok érdekeit alárendeli. Előfordul olyan, hogy a szorult helyzetbe jutott hatalom kényszerül az engedményre, amit azután bármely pillanatban visszavonhat, ha újra megerősödik.

A demokratikus alkotmányt többé-kevésbé a *nép vívja ki.* Fontos az önálló alkotmányozó hatalom létrehozása, mert az alkotmány többek között a hatalomgyakorlási rendszer kereteit szabja meg, ezáltal nemcsak a főhatalom akarata jelenik meg benne. Ilyenkor az alkotmányt a társadalmi csoportok, különböző térségek (járások, megyék, régiók, tartományok, szövetségi állam tagjai) és nemzeti közösségek szövetségei hozzák létre. A polgárok egyéni érdekeit tartja szem előtt, célja ezen érdekek érvényesülését segíteni. Az *emberek veleszületett jogaik egy részéről lemondanak a közösség, az állam javára, de ellenőrzik a társadalom irányítóit.* Így az alkotmány a lehető legmagasabb szintű társadalmi megegyezést fejezi ki, tehát társadalmi szerződésnek nevezhető. Ennek következtében *egyensúly jöhet létre az állampolgárok egyéni érdeke, a társadalmi csoportok és a hatalom között.* Az alkotmányozás ezáltal biztosíthatja az alkotmány demokratikus jellegét és széles körű elfogadottságát.

Szabályozási tárgya az alkotmányos alapértékek, a társadalom működésével kapcsolatos érdekek, vagyis a *közérdek meghatározása, az államiság, az alkotmány védelme és az*

alkotmányosság védelme. Az államiság újjászervezése (megalakulása) biztosítja alkotmányos alapértékek megvalósítását.⁵⁹

A közérdek az alkotmány minden rendelkezését áthatják, ezért fontos meghatározni az *állampolgár jogát és kötelességét valamint a társadalmi célokat és érdekeket.* Ide tartoznak a társadalom tagjainak és közösségeinek jogai azok védelmezése és korlátozása, kötelessége, felelőssége és felelősségre vonása, valamint a társadalmi célok és érdekek meghatározása.

Az alapvető személyi jogok védelmezése és korlátozása keretében biztosítják például a szólás-, gondolat-, vélemény- és sajtószabadságot, a gyülekezés szabadságát, a vallásszabadságot, kinyilatkoztatja az élethez, a jó hírnévhez, a munkához való jogot. A polgárok jogai, kötelessége és felelőssége a társadalom tagjainak, az állampolgárok jogaival, kötelességeivel és felelősségével foglalkozik, elsősorban azzal, hogy ezek közül melyeket a legcélszerűbb az alkotmányban is feltüntetni.

A közösségi jogok védelmezése és korlátozása keretében a család és a többi közösség védelmezéséről és az észszerűség keretei közötti korlátozásáról szól. A társadalom közösségeinek kötelessége és felelőssége pedig az ide tartozó közösségek a család, a település polgárai, a kistérség, nagyobb térség (régió, megye, tartomány) és az állam lakosai, nemzeti közösségek és egyéb közjogi feladatokat ellátó közösségek kötelessége és felelőssége.

Társadalmi célok és érdekek keretében egy modern alkotmánynak ki kell mondania alkotmányosság azon legfontosabb elveit, a társadalmi célokat, a társadalom egészének a közös érdekét *a szociálpolitika céljait valamint a kulturális célokat.* Az állam céljainak meghatározásánál két elterjedt álláspont létezik. Az egyik, jellegzetesen a keleti országokban, illetve diktatórikus rendszerekben (különösen: kommunizmus, fasizmus) élő felfogás szerint az állam feladata a társadalom vezetése, a társadalmi célok meghatározása, melynek az egyes polgárok érdekeit alárendeli. Az angolszász államfelfogás a polgárok egyéni érdekeit tartja szem előtt, célja ezen érdekek érvényesülését segíteni. A két felfogás az állam tevékenységének határait befolyásolja, de a tevékenység jellege hasonló.

*A kormányzás (közigazgatás) célja az alkotmányos alapértékek és a társadalmi igazságosság tehát a közjó szolgálata.*⁶⁰ A közigazgatási és közhasznú feladatok megvalósításakor a kormányzás egyféle kiegyenlítő szerepet is betölt, amikor az egyes csoportok érdekeit védve az erkölcs és az igazságosság talaján a közjóra törekszik. A költségvetési szervek közhasznú tevékenysége a társadalom közös szükségleteinek kielégítésére szolgál nyereség- és vagyonszerzési cél nélkül. Ezek olyan a tevékenységek, amit

⁵⁹ <http://www.kormany.hu/hu/mo/az-alaptorveny>

⁶⁰ https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/ez_a_negyedik_orban-kormany_legfontosabb_celja.660353.html

más nem végezhet, vagy a közösségen kívül más nem akarja működtetni. Cél szabályozni alkotmányos szinten *az államadósságot, vagyis a központi költségvetés, az elkülönített állami pénzalapok és a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak együttes adósságát, illetve kiterjesztve az államháztartási adósságra, melyben a települési és térségi (járás, megye, régió, tartomány) adósság is benne foglaltatik.* Ezek a szabályok biztosítják az állandóságot a közpénzügyekben, ami magát az állam biztonságát is jelentik. Társadalmi érdek közalkalmazottak és a költségvetési támogatottak alkalmazottjai javadalmazásának, költségtérítésének a behatárolása (felső határa).

A jogállamiság betartásának célja a *népszavazás kiterjesztése*, mivel a demokráciában a népszavazás a hatalomgyakorlás legfelsőbb döntéshozója, a társadalom működésével kapcsolatos érdekek jogszabályokkal való szabályozása. Célja meghatározni, hogy mely közérdekű tevékenységek támogatása illetve működtetése elismerten közösségi, állami vagy nemzetközi feladat. Az államiság keretén belül meghatározott területen élő emberek kormányzattal és szuverenitással rendelkező közössége. Viszonylagos önállósággal rendelkező szervezet. Az alkotmány tartalmazza az államiságra vonatkozó legfontosabb ismérveit, mint az államforma a területiség, jelképek, a belső szuverenitás és a külső szuverenitás fokát.

Az állam területei és a jelképei keretében tartalmazza az állam nevét és jelképeit.

Külső szuverenitás⁶¹ keretében függetlenséggel, önálló államhatalom rendelkezik egy meghatározott területen élő népesség felett. A döntéseket külső felügyelet nélkül hozza meg. Meghatározza, hogy az államhatalom külső szuverenitásának a gyakorlását hogyan szabályozzák a nemzetközi jogszabályok, a nemzetközi szerződések és egyezmények, az állam pénzügyi politikája és a honvédelemmel.

Belső szuverenitás keretében az alkotmányos alapértékek szellemében szabályozza a hatalmi szerkezetét, feladatait és bevételei, a döntések jogának felosztását, a döntéshozatal résztvevőinek meghatározását, a döntéshozatali eljárásokat, a hatalom felelősségét, ellenőrzését, védelmét és felelősségre vonását, valamint a választási rendszert. Meghatározza a társadalmi rendszert, mely tartalmazza a *gazdasági rendszert, a jogrendszert és a politikai rendszert.*

Hatalmi szerkezetek és feladatai keretében az alkotmány meghatározza az államforma két alapvető összetevőjét, az *államszerkezetet és a kormányformát.* Az államszerkezet az

⁶¹ Chronowski Nóra (ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszék) Alkotmányjog 1. előadások Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar 2017/18. tanév őszi szemeszter Az Alkotmányjogi Tanszék előadásvázlatai <http://alkjog.elte.hu/> SZUVERENITÁS 2017. október 16.

államnak, mint egésznek és részeinek rendszerét, egymáshoz való viszonyát fejezi ki. Fontos jellemzője a központosítottság vagy decentralizáltság, ez mutatja, hogy az egyes részek milyen fokú önállósággal rendelkeznek. Magas szintű decentralizáció esetében települési és térségi ügyekben a helyi közigazgatási szerv és önkormányzat, országos jelentőségű ügyekben a központi közigazgatási szerv jár el. Meghatározza az állami szervek hatalmi ágainak szétválasztását, szervezeti rendszerét, hatáskörök szintek szerinti elosztásának az elvét, intézményrendszerét, ezek feladatát és így létrehozza hatalmi ágak egyensúlyát.

A közigazgatási szerv csak a rá vonatkozó jogszabályokban lefektetett módon, és csakis az közigazgatási eljárás szabályai szerint folytathat eljárást.

Az alkotmány megkülönböztet

a) törvényhozói hatalom

b) végrehajtó hatalom,

c) az igazságszolgáltatói hatalom,

d) közfeladatot ellátó köztestület és társadalmi szervezet, mint például az egyházak és a politikai pártok,

e) ellenőrző feladatokat ellátó szervezetek, intézmények mint pl.: az Állami Számvevőszék, a jegybank, a közbeszerzési hivatal, a gazdasági versenyhivatal.

Az államháztartás rendszere rendezi az alapvető pénzügyi rendszereket, az elveket, illetve azokat a viszonyokat az egyes szervek közt, melyek érintettek a közpénzügyek és közvagyon kezelésében vagy akár ellenőrzésében. A pénzügyekhez kapcsolódnak a költségvetési szabályok, mely korlátozhatja, vagy tilthatja a hiányt. Például a költségvetési hiány nagysága, nem haladhatja meg a közberuházások mértékét. Mindenképp szabályozásra szorul az egyes helyi önkormányzatok anyagi helyzete is bele értve a pénzügyi forrásokat. Az önkormányzatok kötelező feladataik ellátása mellett, további feladatokat is vállalhatnak annak érdekében, hogy élhetőbbé tegyék az általuk irányított területet. Meghatározza a nem kormányzati szervezetek pénzügyi támogatásának a mértékét és a módját.

2. A gazdasági alkotmányosság 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 például 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 E) cikke a következőket tartalmazza: „(2) 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 e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.

(3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.”⁶² E rendelkezések egyértelműen a *nemzeti szuverenitással* hozhatók összefüggésbe. Az ország lemondott a nemzeti szuverenitásról, azonban az csak azokra az esetekre vonatkozik, amelyekről kifejezetten lemondott, mint pl. a közös agrárpolitika. E szabályt úgy kell értelmezni, hogy a Parlament, a Tanács vagy a Bizottság együttesen vagy külön-külön megalkotott rendeletben szabályozhat bármely hatáskörébe tartozó kérdést. Azokban az esetekben pedig amelyek nem tartoznak a felsorolás hatálya alá (pl. adókérdések), az *EU alapszerződésében foglaltakra kell csak figyelemmel lenni* .

Az Alaptörvény M) cikke a gazdasági alkotmányosság középpontjába az értékteremtő munkát és a vállalkozás szabadságát helyezi: „(1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.

(2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.” 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

⁶² Lásd: http://www.njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=140968#foot3

rendelkezés is, amely például 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, 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 mindenkori *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 pénzügyintézeteknél, az energia- és más közműszolgáltatásoknál, 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 kérdéstről az Alaptörvény *I. 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 *gazdasági érdekérvényesítés lehetséges eszközei* a következők lehetnek:

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

A három előzőekben megjelölt feltétel közül legalább a tőkeerő, vagy a szervezettség kötelező a gazdasági érdekérvényesítéshez.

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 államról, valamint a közpénzekről szóló fejezetei tartalmazzak szabályokat a közpénzekkel és közvagyonnal való gazdálkodás rendjére vonatkozóan.

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, úgy 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.*

A köztársasági elnök alkotmányos feladata a *törvények aláírása*. Amennyiben a köztársasági elnök egy törvényjavaslattal nem ér egyet, úgy az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés i) pontja értelmében a következőket teheti: „i) az elfogadott Alaptörvényt és az Alaptörvény módosítását a megalkotására vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelményekkel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak, az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak, vagy megfontolásra visszaküldheti az Országgyűlésnek.” Más szavakkal: ha megállapítja az Alaptörvénnyel való egyezés hiányát akkor az Alkotmánybírósághoz, ha pedig valamilyen szakmai kérdésben van vitája az országgyűléssel, akkor a törvényt oda küldi vissza. Az ismételten megfontolt, vagy átdolgozott törvényjavaslatot azonban már köteles aláírni.

A Kormány alkotmányos jogkörét az Alaptörvény 15. cikke határozza meg az alábbiak szerint:

„(1) A Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve, amelynek feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. A Kormány az Országgyűlésnek felelős.

(2) A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre.

(3) Feladatkörében eljárva a Kormány törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkot.

(4) A Kormány rendelete törvénnyel nem lehet ellentétes.”

Az Alaptörvény szerint a *Kormány a végrehajtó hatalom általános szerve*. Ezzel a mondattal az Alaptörvény kifejezi azt az alapelvet, mely szerint e jogkörében eljárva önálló és nem utasítható. Ehhez az alapelvhez kapcsolódik az az alapelv, mely szerint a *szervezet alakítás joga is megilleti a Kormányt*.

Az önállóság fokmérője a *jogalkotási hatáskör*. E feladatkörében a kormány vagy olyan ügyben jár el, amelyre törvényben felhatalmazást kapott, vagy olyanban, ahol eredet jogalkotói hatáskörrel rendelkezik azáltal, hogy külön törvényben erre felhatalmazást kapott volna.

A bíróságok jogalkalmazó tevékenységével kapcsolatos rendelkezést tartalmaz az Alaptörvény 28. cikke az alábbiak szerint: *”A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”* Ez egyben azt is jelenti, hogy a bíróságok nem jogosultak az önkéntes jogértelmezésre. Elő sorban az Alaptörvénnyel való összhangot kötelesek vizsgálni. A jogszabályok céljának megállapítása során pedig a preambulum vagy a jogszabály indokolása az irányadó. Ez megnöveli a jogalkotók felelősségét a törvényhez fűzött indokolás tekintetében. Annak érdekében hogy első sorban a törvények esetében az indokolást is meg lehessen ismerni, a Kormány gondoskodni fog az indokolások megfelelő közzétételéről. Arra azért indokolt vigyázni, hogy a törvény szövege az irányadó, és csak a másodlagos értelmezés során vehető figyelembe az indokolás.

A helyi önkormányzatok is meghatározó szerepet játszanak a gazdaság igazgatása területén. A vonatkozó rendelkezések megtalálhatóak az Alaptörvény 31. cikk-35. cikk-ben. Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek. A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot, amelynek során többek között a gazdasági igazgatással összefüggő feladatokat is ellát. Külön feladatát képezi az önkormányzatnak az EU forrásokból igénybe vehető támogatása. A helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek. Ez megvalósulhat mind a hatósági mind pedig a támogatások igénybevételekor. Törvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti. Ennek indoka az, hogy a helyi önkormányzatot a Kormányzat megfelelő önmérsékletre ösztönözze.

A közpénzekkel való óvatos gazdálkodást hivatott segíteni az Alaptörvény 36. cikk-e: *„Az Országgyűlés minden évre vonatkozóan törvényt alkot a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról. A központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslatokat a Kormány törvényben előírt határidőben az Országgyűlés elé terjeszti.”* Az Országgyűlés pedig nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Mindaddig pedig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat

el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza. E szabály alól csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben, vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni.

Kiegészítő szabályként tartalmazza az a rendelkezés, amely szerint ha a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés a naptári év kezdetéig nem fogadta el, 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. Ez annyi jelent hogy a Kormány jogosult az előző évi költségvetésnek megfelelő struktúrában az előző évi bevételek beszedésére, kiadások teljesítésére.

A Kormány a közpénzekkel való gazdálkodás⁶³ tekintetében terheli az Alaptörvény 37. cikke szerinti az a kötelezettség mely szerin” központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.” Ebben a tekintetben is érvényesül az államadósság felénél alkalmazott szabály. Viszont érvényesül az a szabály miszerint mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja a központi költségvetés végrehajtása során nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amelynek következtében az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedne. A kivételt az Alaptörvény határozza meg.

Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. Az Alaptörvény 38. cikke értelmében nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett. Nemzeti vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható. Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és

⁶³ Lásd: kai_te_elemzes_20180726-1.pdf – Adobe Acrobat Reader DC

felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.

Az Alaptörvény 39. cikke szabályozza az un. *átláthatósági klauzúlát*.⁶⁴ Ennek értelmében központi költségvetésből csak olyan szervezet részére nyújtható támogatás, vagy teljesíthető szerződés alapján kifizetés, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint a támogatás felhasználására irányuló tevékenysége átlátható. A közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni.

Az Alaptörvény 41-44. cikkei tartalmazzák a Magyar Nemzeti Bankra, az Állami Számvevőszékre, valamint a Költségvetési Tanácsra vonatkozó rendelkezéseket. Az említett intézmények közös jellemzője, hogy az országgyűlésnek tartoznak felelősséggel.

A *Magyar Nemzeti Bank* Magyarország központi bankja, felelős a monetáris politikáért valamint ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét.

Az *Állami Számvevőszék* az Országgyűlés pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, feladatkörében - törvényességi, célszerűségi és eredményességi szempontok szerint - ellenőrzi a központi költségvetés végrehajtását, az államháztartás gazdálkodását, az államháztartásból származó források felhasználását és a nemzeti vagyon kezelését. Az Állami Számvevőszék különleges szerepét rendeli el az Alaptörvény 43. cikk (2) bekezdése, amikor úgy rendelkezik az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja meg.

A *Költségvetési Tanács* az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja, és a törvényben meghatározott módon közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében. A központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges. A Költségvetési Tanács tagja a Költségvetési Tanács elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke. A Költségvetési Tanács elnökét a köztársasági elnök nevezi ki hat évre.

Az Alaptörvény rögzíti a *közpénzek törvényes, célszerű, eredményes és átlátható kezelésének a kötelezettségét, valamint a közpénzügyekkel kapcsolatos alkotmánybírósági hatásköröket is*.⁶⁵

⁶⁴ <http://allamhaztartas.kormany.hu/atlathatosagi-nyilatkozatokkal-kapcsolatos-kerdesek>

⁶⁵ <https://www.aszhirportal.hu/hu/hirek/kozpenzfelhasznalas-ellenorzese>

A stabilitást a sarkalatos és az úgynevezett 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; az adott körülménynek a változása nem volt ésszerűen előre látható; a változás túlmegy a normális változás kockázatán, és a lényeges körülmény változása társadalmi méretű. A törvényhozónak a feladata meghatározni és egyúttal a felelőssége is eldönteni, melyek azok a területek, amelyeken a beavatkozás már jogalkotási követelmény.

Az állami támogatáspolitikai alkotmányos kereteit a diszkrimináció tilalmának alkotmányos alapelveinek 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 Alkotmánybíróság általánosan alkalmazott formulája értelmében a jognak mindenkit egyenlőként (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 ésszerű 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 ezzel 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.⁶⁶

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

⁶⁶ http://ec.europa.eu/competition/consumers/government_aid_hu.html

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 monopolhelyezete 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*).

III. A piaci szereplők és az állam együttműködésének formái az egyes közfeladatok megvalósítása során

Az állam gazdasági szerepvállalása , a piacok működésének befolyásolása a különböző gazdaságpolitikai intézkedések mellett közvetlen gazdasági tevékenységek folytatásában is megnyilvánul. Ennek egyik formája, amikor az állam gondoskodik bizonyos közjavak előállításáról, szolgáltatásáról. Viszont a közszeaktor és magánszeaktor működési logikája, értékrendje a szolgáltatások nyújtása és a gazdasági beruházások terén is sok tekintetben eltér

egymástól. Míg a magánszektor szereplőinek fő motivációja a beruházások megtérülése, a minél magasabb profitszerzés, addig az állam elsősorban olyan területeken vállal fel szolgáltató szerepet, amit a közérdek szempontjából fontosnak ítél. Azaz, olyan (köz)jóságokat biztosít, amelyekhez a *széles körű társadalmi hozzáférést* „közérdeknek” tekinti ezért ingyen, vagy nagy támogatással biztosítja a lakosság, vagy annak egy csoportja számára (például közutak, közegészségügyi ellátás, közoktatás, egészséges ivóvíz.)⁶⁷ Az állam célja ebben az esetben, hogy a társadalom széles köre számára elérhető és hozzáférhető legyen az adott jószág (áru vagy szolgáltatás), azaz ne lehessen senjit kizárni a fogyasztásból. Ez feltételezi az alacsony költséget vagy ingyenességet és a fizikai hozzáférés lehetőségét is. Ilyen például a ritkán lakott településeken állami támogatással működő tömegközlekedési szolgáltatások fenntartása vagy közműszolgáltatások kiépítése, amelyek piaci szempontból nem megtérülő, veszteséges beruházások. A másik terület, ahol az állami közvetlen szerepvállalás indokolt lehet az a *magas kockázatú beruházások*. Ezekre a beruházásokra jellemző, hogy befektetés megtérülése lassú és bizonytalan, emiatt a piaci szféra számára kevésbé vonzó, viszont nemzetgazdasági szempontból nagy jelentőséggel bíró területek. Ilyen például a kutatás-fejlesztés támogatása, amely állami szerepvállalást igényel.

A közjóságok nyújtsa, a közfeladatok ellátása, az állami tulajdonban lévő létesítmények működtetése (pl. csatornahálózat, közművek), vagyontárgyak hasznosítása (pl. földtani - bányászati kitermelés), a közösségi szolgáltatások nyújtása (pl. személyszállítás, vasúti hálózat üzemeltetése) alapvetően három modellben valósulhat meg. A tradicionális megoldás, mely a jóléti államokban túlnyomó részt érvényesül, mikor a közfeladatokat az állam közvetlenül saját intézményrendszerén keresztül, a közigazgatási szervek útján látja el. Napjainkra azonban a kormányzati feladatok „közvetlen” ellátása mellett, a közszolgáltatások megszervezésének és nyújtásának elterjedtek „közvetett” módjai is, mikor piaci szereplőknek engedik át részben vagy egészben az állami vagyontárgyak hasznosításának jogát vagy kizárólagos állami monopol tevékenységek folytatásának lehetőségét. Az piaci szereplők és az állam közötti együttműködés szorosabbá tételét részben pénzügyi tényezők, illetve a közszolgáltatások hatékonyságának, minőségének javítási szándéka, a beruházások során felmerülő kockázatok megosztása, a magánszféra oldaláról pedig a jelentős nagyságú, stabil piac elérhetősége is ösztönzi.⁶⁸

A közszolgáltatások „piacosítása” irányába való elmozdulás – különösen ide tartozik a *közszolgáltatások nyújtására vonatkozó szerződéskötés (contracting - out)*, a *szolgáltatás*

⁶⁷ Kopányi M. (szerk.) (2004): Mikroökonómia. KJK-KERszöV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest

⁶⁸ Báger Gusztáv: A köz- és a magánszféra együttműködése és a számvevőszéki együttműködés, In: Pénzügyi szemle, Budapest, 57-78. o.

nyújtásának kiszervezése (outsourcing) - a hatékonyság előmozdítását, a közigazgatási célok és az állampolgári igények jobb összehangolását, valamint a helyi gazdasági fejlődésének előmozdítását célozzák. Emellett a magánszektor szereplőinek tudásának és forrásainak bevonását az utóbbi évtizedek társadalmi változásai is ösztönözték. Nevezetesen, Európa szerte jellemző demográfiai folyamat az elöregedés, amelynek következtében csökken a munkaképes korú lakosság, emiatt egyre szűkülnek a központosítható bevételek (adók, járulékok). Ezzel egy időben viszont a közszolgáltatások iránti társadalmi igények növekednek, azaz szűkülő forrásból minél magasabb színvonalú szolgáltatás igényeket kellene az államnak kielégítenie. Ez a tendencia is indokolta a közszolgáltatások terjedelmének és szervezésének újragondolását. A közszolgáltatások piaci alapon történő megszervezését leginkább a „*közösségi választások elmélete*” (*public choice theory*) támogatta. Ez az elmélet azt sugallja, hogy az állami monopóliumok a közszolgáltatásnyújtás terén a túlkínálathoz, alacsony hatékonyságú és gazdaságtalan szolgáltatás-nyújtáshoz vezetnek, ahol általában a szolgáltatás színvonala is alacsony, mert a monopol helyzetben lévő közszolgáltató visszaél egyeduralkodó helyzetével és nincs újításra ösztönözve a piacon⁶⁹. Ezzel szemben, ha a szolgáltatás nyújtását több szereplőnek szervezik ki, akkor a versenypiac nyomására a szolgáltatók ösztönözve vannak, hogy hatékonyabban, jobb teljesítménnyel nyújtsák a szolgáltatást⁷⁰. Emellett a közszolgáltatások liberalizációja az állampolgárok számára is nagyobb választási lehetőséget biztosít a közszolgáltatások terén.⁷¹ A magánszektor szereplőinek bevonására épülő korporatív közszolgáltatási modell elsődleges értéként a hatékonyság és gazdaságosság növelését tekinti. Ezek gyakorlati érvényesítése érdekében ideálian olyan egyértelmű sztenderdek, számszerűsíthető elvárások meghatározását (teljesítmény indikátorok) és mérési módszerek kidolgozását tartják szükségesnek, amelyek biztosítják egyrészt a szolgáltató szervezet teljesítményének, és általában a közszolgáltatás-nyújtásnak a gazdaságosságának és hatékonyságának a mérését. Ami állami szerepvállalás mértékét és a hatáskörök megosztását illeti, a korporatív közszolgáltatási modell a közigazgatási szervek feladatainak visszaszorítását tartja ideálisnak. Az állami, legtöbbször monopol szolgáltató helyett több szereplős piaci szolgáltató szektor kiépítését szorgalmazza⁷². A piaci szereplők tehát elsődlegesen a szolgáltatások nyújtása szintjén kapcsolódnak be a közfeladat ellátásba. Ennek formája lehet az

⁶⁹ Boyne, G. (1998). Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U. S. Local Government. *Public Administration Review*, 58(6), 474-484.

⁷⁰ Savas, E. (1974). "Municipal Monopolies versus Competition in Delivering Urban Services..". In W. Hawley and D. Rogers (szerk.) *Improving the Quality of Urban Management*. Beverley Hills, CA: Sage.

⁷¹ Hefetz, A., & Warner, M. (2012). Contracting or Public Delivery? The Importance of Service, Market, and Management Characteristics. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 22(2), 289-317
72 Hajnal [2004], Kettl [2000], Hood [1991]

ügynevezett *utalványrendszer* bevezetése, amikor az állam vagy a közigazgatás piaci szereplőkkel kötött szolgáltatási szerződéssel vagy államilag finanszírozott utalványok kibocsátásával biztosítja közvetve a közszolgáltatás ellátását a piaci vállalatokon keresztül. Másik formája lehet a korábban állami tulajdonban álló *közszolgáltató intézmények üzemeltetésének, illetve állami tulajdon hasznosításának átadása (koncesszió) vagy privatizálása* a magánszféra szereplőinek. A 'piacosítás' mérsékeltebb formája, amikor a közigazgatási szerv szerződés keretében egy, vagy több céget bíz meg a feladat nyújtásával⁷³.

a. Kiszervezés típusai

Az *egyszerű szolgáltatási szerződések* esetében az állam meghatározott (rész)szolgáltatás nyújtására versenyeztetés (közbeszerzési eljárás) alapján szerződik a magánszférabeli szereplővel. Általában ezek a szerződések rendszerint rövid távúak (néhány hónaptól néhány évig terjednek).

A piaci szereplők és az állami és önkormányzati szervek, valamint egyéb közfeladatokat ellátó szervek együttműködésének azt a formája, amikor a közszféra árut, szolgáltatásokat rendel a piacról, a *közbeszerzési előírások* szabályozzák. A közbeszerzéses kapcsolat célja:

- közszféra nyitottságának növelése az üzleti szempontokra és szemléletre,
- a verseny teremtette lehetőségek minél teljesebb kihasználása,
- az adott intézményben hiányzó szakértelem elérhetővé válása.

Jellemző alkalmazási területei lehetnek az egyes, a szerv központi funkciójához nem tartozó a szolgáltatások kiszervezése (pl. középületek takarítása és fenntartása, az őrző-védő feladatok ellátása), vagy a szerv főtevékenységét támogatószolgáltatások kiszervezése (informatika rendszer fejlesztése, karbantartása), de a mindennapos áru-, eszközbeszerzés is ide tartozik. A korrupció elkerülése és az állami költségvetés átlátható és hatékony felhasználása érdekében ezeket a javakat normatív eljárási rendben szerezheti be a közszektor a piacokról. Ennek eljárárendszerét határozza meg a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény.

Az *üzemeltetési szerződések* esetében a közintézmény üzemeltetése és eszközök működtetésének felelőssége a magánszférához kerül, ezért a piaci szereplőt jobban ösztönzi technológiai innovációra és költségvetés-kímélő megoldások alkalmazására, mint a szolgáltatási szerződések esetében. Az üzemeltetési szerződések szintén rövid távúak, de a szolgáltatási szerződések futamidejénél általában hosszabbak. Itt már nagyobb a magántársaság felelőssége

⁷³ SAVAS, E. S.(1987) Privatization: The Key to Better Government. Chatham, NJ.: Chatham House, 1987.

a létesítmény hatékony működtetéséért, mint a szolgáltatási szerződések esetében, de a beruházási döntések továbbra is az állami szféra hatáskörébe tartoznak. Ennek jellemző alkalmazási területe Magyarországon az önkormányzati sport – és kulturális létesítmények üzemeltetése. A harmadik típusú „kiszzerződés” az úgynevezett lízingszerződések esetén a magáncég felelősséget vállal a köztulajdonban álló eszköz működtetéséért és karbantartásáért. A lízingdíjjal megveszi a jogot a működtetésből eredő hasznokra, ezáltal a működtetés keresleti kockázatának nagy része őt terheli. Ebben a típusú együttműködésben a piaci szereplőt már terhelhetik bizonyos korszerűsítési, felújítási kötelezettségek. A piaci szereplő javíthatja az intézmény működési hatékonyságát bizonyos átszervezésekkel, illetve tőkeberuházásokat eszközölhet. Az ilyen típusú 5–15 éves futamidejű szerződéseket Magyarországon a kórházak üzemeltetése terén alkalmazták több helyen.

Tehát alapvetően az együttműködés piaci mechanizmusokon keresztül zajlik. Az állami jelenlét viszont a fenti esetekben sem szűnik meg. A szolgáltatás ellátás költségeit gyakran továbbra is teljesen vagy részben az állam finanszírozza, a szolgáltatás biztosításáért az állam a felelős, illetve a kiszzerződés esetén a közigazgatás felelőssége különösen kiterjed a szolgáltatási feltételek meghatározására, a szolgáltatások felügyeletére, ellenőrzésére.⁷⁴ A magánszektor szereplőinek bevonása a közszolgáltatások nyújtásába a '90-es évek végén, 2000-es évek elején világszerte népszerű kormányzati megoldásnak számított az „új közmenedzsment” reformirányzat egyik elemeként, mára népszerűsége és alkalmazásának kiterjedtsége Európában és különösen hazánkban csökken, de jelenléte egyes szolgáltatási területeken (például közutak, autópályák építése és üzemeltetése, hulladékgazdálkodás) ma is domináns.

b. Koncesszió

A magánszektor és az állami szereplők gazdasági együttműködésének másik jogilag szabályozott formája a koncesszió. Magyarországon a koncesszió szabályozására a gazdasági rendszerváltozás szerves következményeként került sor. Ennek keretében megteremtették a lehetőségét a korábbi állami monopóliumok lebontására, valamint annak a rendszernek a kialakítására, amelynek keretében a piaci szereplők jogilag rendezett körülmények között tudnak részt venni bizonyos közszolgáltatások nyújtásában, illetve korábbi állami monopóliumok működtetésében.

A koncesszió tartósan állami, illetve önkormányzati tulajdonban lévő vagyontárgyakhoz tartozó tulajdonosi jogok egy részének ideiglenes átengedése a vagyontárgyakhoz fűződő

⁷⁴ LAVERY, K. (1999) Smart Contracting for Local Government Services: Processes and Experience (Westport: Praeger).

beruházási és üzemeltetési célból létrehozott gazdasági társaság számára. Az állam és a helyi önkormányzat a kizárólagos gazdasági tevékenysége gyakorlásának, illetve az állami/önkormányzati vagyontárgy hasznosításának időleges jogát kizárólag koncesszió útján, külön törvényben szabályozott módon engedheti át. Az átengedés ellenérték fejében (koncessziós díj) történik, a koncesszió tárgyáért a koncessziót elnyerő ellenszolgáltatást teljesít.

Az állami, illetve önkormányzati tulajdonú vagyontárgy koncesszióba adásáról, a koncesszióköteles tevékenységek folytatásáról ún. „kerettörvény”(1991. évi XVI. törvény a koncesszióról) rendelkezik, mely tartalmazza az alapvető, valamennyi ágazatra irányadó közös, kötelező szabályokat. A koncesszióba adással kapcsolatos a speciális részletszabályokat az ágazati törvények állapítják meg. Ez a rendelkezés összhangban van az Alaptörvény 38. cikkében foglalt előírással, miszerint az állam kizárólagos tulajdonának, és kizárólagos tevékenységének a körét törvényben – az Alaptörvény szerint: sarkalatos törvényben – kell megállapítani. A koncesszióba adás rugalmas, az egyes élethelyzetekhez, eltérő tevékenységi körökhöz és speciális vagyontárgyakhoz legjobban illeszkedő szabályozását teszi lehetővé az az előírás, miszerint az egymástól sok vonatkozásban eltérő tevékenységek sajátosságait a koncessziós szerződésekben érvényesíthetik a szerződő felek.

A koncesszió tárgya nemcsak meghatározott tevékenységek gyakorlása, hanem meghatározott vagyontárgyak létrehozása és működtetése is lehet. A koncesszió révén sok esetben teljes monopóliumot nyerhet a jogosult piaci szereplő a koncesszió révén az államtól, azaz a piacokon kizárólagos jogosultságokkal rendelkezhet mind a természetes monopóliumok (például bányászati kutatás és kitermelés) mind a technikai monopóliumok (közutak, közművek építése, üzemeltetése) területén.⁷⁵ A koncesszió abból az elvi alapállásból indul ki, hogy vannak olyan vagyontárgyak, amelyek a közcélok megvalósítása szempontjából fontosak és a nemzeti érdekek szempontjából garanciális jelentőségűek. Az állami (önkormányzati) gazdasági monopóliumok fenntartása ezeken a területeken továbbra is szükséges. Ezek körét a nemzeti vagyonról szóló törvény taxatív felsorolja.

*Az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei a következők:*⁷⁶

- a) a csővezetékes termékszállítás és -tárolás,
- b) a bányászati kutatás és kitermelés, valamint az ezekkel összefüggő bányászati melléktevékenység,

⁷⁵ Papp Tekla (1998): „A koncessziós szerződés”, Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae; Acta Juridica et Politica; LIV(14), Szeged

⁷⁶ 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról 12. §(1)

- c) a hasadó és sugárzó anyagok előállítás és forgalmazása,
 - d) a csatornák, az állami tulajdonban álló víziközművek, valamint a regionális közműrendszerek létrehozása és működtetése,
 - e) a szerencsejátékok szervezésére és működtetésére irányuló tevékenység,
 - f) az országos törzshálózati vasúti pályán történő személyszállítás és árufuvarozás,
 - g) a menetrend szerinti helyközi közúti személyszállítás,
 - h) az állami tulajdonba tartozó nemzetközi kereskedelmi repülőtér létrehozása és működtetése - a földi kiszolgálási tevékenység kivételével - a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádió navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt,
 - i) az országos közutak és műtárgyaik, országos törzshálózati vasúti pálya, valamint azt magába foglaló pályahálózat létrehozása és működtetése,
 - j) állami tulajdonba képező terek, parkok felszíne alatt építmény létrehozása és működtetése,
 - k) biztonsági földgáztároló létrehozása és annak működtetése,
 - l) dohánytermékek kiskereskedelme, illetve a dohánykiskereskedelem-ellátási tevékenység,
- A helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységei a következők:*⁷⁷
- a) a helyi közutak és műtárgyaik létrehozása és működtetése,
 - b) a helyi önkormányzat tulajdonába tartozó nemzetközi kereskedelmi repülőtér létrehozása és működtetése - a földi kiszolgálási tevékenység kivételével - a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádió navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt,
 - c) a menetrend szerinti helyi személyszállítási szolgáltatás és a menetrend szerinti helyi különcélú személyszállítási szolgáltatás,
 - d) a törzsvagyon részét képező helyi közművek létrehozása és működtetése,
 - e) a törzsvagyon részét képező terek, parkok felszíne alatt építmény létrehozása és működtetése,
 - f) a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló - külön törvény rendelkezése alapján részére átadott - vizek, közcélú vízi létesítmények működtetése.

A koncessziós szerződés kétoldalú kapcsolatot hoz létre, melynek egyik oldalán az állam vagy az önkormányzat áll, mint tulajdonos. A másik oldalon egyenlő feltételekkel szerezhetnek koncessziós jogot a belföldi és külföldi természetes és jogi személyek, valamint ezek jogi

⁷⁷ 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról 12. §(2)

személyiséggel nem rendelkező társaságai. Az állam képviseletében az egyes ágazati miniszterek járnak el. A tevékenység tárgya szerint illetékes miniszter jogosult a pályázat kiírására, elbírálására és a koncessziós szerződés megkötésére az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter egyetértésével. Az önkormányzat nevében a koncessziós eljárás során a képviselő testület jár el, de szerződés aláírásakor már a polgármester képviseli önkormányzatot a koncessziós jogviszony másik oldalán. Amennyiben a koncesszió-köteles tevékenység gyakorlásához hatósági engedély szükséges, a pályázat kiírója egyeztet az illetékes államigazgatási szervvel.

Az állam, illetve az önkormányzat kizárólagos tulajdonában lévő vagyontárgy birtoklásának, használatának, illetve hasznosításának jogát csak meghatározott eljárás lefolytatását követően (koncessziós pályázat), szerződés keretében rögzített feltételek mellett (koncessziós szerződés), ellentételezés fejében (koncessziós díj) engedheti át időszakosan a piaci szereplőnek.

Az állam, illetve az önkormányzat képviseletében eljáró személy a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlattevővel - , ami nem feltétlenül egyezik meg a legjobb árral - szerződést köt a koncesszió köteles tevékenység vagy vagyontárgy időszakos átengedéséről. A koncessziós szerződés visszterhes szerződés ,azaz az állami/önkormányzati vagyontárgy hasznosításáért, illetve a kizárólagos állami tevékenység folytatásáért a piaci szereplő szerződésben rögzített ellentételezést fizet.

A pályázatot elnyerőnek a koncesszió-köteles tevékenység folytatására - általános szabály szerint – a pályázat aláírástól számított kilencven napon belül saját részvételével belföldi székhelyű gazdasági társaságot, úgynevezett *koncessziós társaságot* kell alapítania. A határidő elmulasztása esetén az állam, illetve az önkormányzat a koncessziós szerződést felmondhatja.⁷⁸

A koncessziós társaság alapítására azért van szükség, hogy biztosítható legyen a koncesszióköteles tevékenység biztonságos folytatásához szükséges tőkemennyiség, valamint hogy korlátozza az induló tőkének és a felhalmozott vagyonnak más tevékenységekhez – adott esetben a koncessziós szerződés alapján nyújtott közszolgáltatás folyamatosságát vagy szakmai színvonalát veszélyeztető módon – történő átcsoportosítását.

A koncessziós szerződésben meghatározott időtartam lejártakor vagy a koncessziós szerződésnek más okból történt megszűnése esetén, legkésőbb az azt megállapító jogerős bírósági határozat közlésétől számított harminc napon belül a koncessziós társaság tagjai (részvényesei) kötelesek a végelszámolást lefolytatni.⁷⁹

⁷⁸ 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról 20. §(1)

⁷⁹ 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról 26. §(1)

i. Dohánytermék-kiskereskedelmi koncessziója

A fiatalkorúak dohányzásának visszaszorításáról és a dohánytermékek kiskereskedelméről szóló 2012. évi CXXXIV. törvény (Fdv tv.) összhangban a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (Ktv.) és a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény rendelkezéseivel, meghatározza a dohány-kiskereskedelmi jog gyakorlásának koncesszió útján történő átengedésének feltételeit. A dohánytermékek kiskereskedelme Magyarországon 2013. július 1-jét követően kizárólagosan a Magyar Állam hatáskörébe utalt tevékenység, amelynek gyakorlását az állam a fent hivatkozott törvények rendelkezéseinek megfelelően megkötött koncessziós szerződéssel meghatározott időre átengedheti. Ha a dohánykiskereskedelem-ellátási feladatokat az állam nem maga látja el, úgy e tevékenység ellátására a Ktv. rendelkezéseinek megfelelően koncessziós szerződést köt. Az állam nevében a dohánytermék-kiskereskedelem átengedéséről szóló pályázat kiírására, elbírálására, továbbá a koncessziós szerződés megkötésére az állami vagyonnal való gazdálkodás szabályozásáért felelős miniszter jogosult.

A dohánykiskereskedelem-ellátási feladatokra vonatkozó koncessziós szerződést nyilvános pályázat eredményeként kell megkötni úgy, hogy a dohánykiskereskedelem-ellátás az egész ország területén biztosított legyen. Viszont ennél és a szerencsejáték tevékenység koncesszióba adásánál a Ktv. lehetőséget biztosít a nyilvános koncessziós pályázat kiírásának mellőzésére, ha a koncessziós szerződés megkötésére megbízható dohánykereskedővel, vagy e személy legalább többségi tulajdonában álló gazdasági társasággal is sor kerülhet.⁸⁰ A dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység folytatásához a vámhatóság engedélye is szükséges. A vámhatóság az engedélyt annak adja meg - legfeljebb a koncessziós szerződésben meghatározott időtartamra -, aki a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység biztonságos, szakszerű lebonyolításához szükséges személyi, tárgyi és gazdasági feltételekkel rendelkezik, és akit érvényes koncessziós szerződés a dohánytermékek kiskereskedelmi forgalmazására végzésére feljogosít.

A koncessziós díj meghatározásának módja e területen szintén sajátosságot mutat. Az Fdv tv. nem használja a „koncessziós díj legkisebb összege” kifejezést, ami arra utal, hogy a dohánytermék-kiskereskedelmi jogának megszerzésére irányuló koncessziós eljárásban a koncessziós díj fix összegű, azaz annak mértékére a pályázóknak ajánlatot tennie nem kell. Emiatt a koncessziós díj mértéke nem is értékelhető bírálati szempontként. A pályázati felhívásban a kiíró által meghatározott fix koncessziós díj kerül rögzítésre.

⁸⁰ 1991. évi XVI. törvény a koncesszióról 10/D. §

ii. Bányászat

A bányászati ügyekért felelős miniszter belföldi vagy külföldi természetes személlyel vagy átlátható szervezettel, mint a koncessziós pályázat nyertesével, kötött koncessziós szerződéssel meghatározott időre átengedheti:

- az ásványi nyersanyagok kutatását, feltárását, kitermelését,
- a geotermikus energia kutatását, kinyerését és hasznosítását,
- a kőolaj, a kőolajtermék, továbbá - a földgáz kivételével - az egyéb szénhidrogén-gáz szállítóvezetékek létesítését és üzemben tartását.

A miniszter koncessziós pályázattal kapcsolatos döntéseit a Magyar Bányászati és Földtani Szolgálat (MBFSZ) készíti elő. A koncessziós eljárás első lépéseként az MBFSZ ötévenként felülvizsgálja az ország területét és minősíti azt, hogy azok a területek, amelyek koncessziós pályázatra kijelölhetőek, és ezeken bányászati jogot csak koncesszió keretében lehet szerezni. A miniszter azt a területet fogja koncesszióra meghirdetni, amelyen az ásványi nyersanyag bányászata vagy a geotermikus energia kinyerése energetikai célra kedvezőnek ígérkezik. (Ez az úgynevezett zártta minősítés.) Az eljárás következő szakasza a koncessziós pályázati felhívás közzététele a koncessziós pályázatok benyújtási határidejének kezdő időpontját megelőzően legalább 30 nappal ,két országos megjelenésű napilapban és az Európai Unió Hivatalos Lapjában. A koncessziós pályázati kiírás tartalmazza mindazokat a szempontokat, illetve a benyújtás feltételeit, amelyeknek a pályázó részéről meg kell felelni.

A pályázati kiírásban meghatározott követelményeknek és szempontoknak megfelelően a pályázó bemutatja a pályázata benyújtása idején fennálló pénzügyi helyzetét, igazolja a pályázati kiírásban meghatározott pénzügyi megbízhatóságának adatait, bemutatja a koncesszióköteles tevékenység területén szerzett tapasztalatait, műszaki és szakmai felkészültségét, közli, hogy mely adatokat minősít üzleti titoknak, valamint bemutathatja a koncessziós tevékenység szempontjából fontosnak tartott egyéb szempontokat.

A miniszter azokat a pályázatokat bírálja el, amelyek a pályázati feltételeknek megfelelnek. A pályázatok értékelésére a miniszter minősítő bizottságot hoz létre.

A minősítő bizottság értékeli a pályázatokat, és javaslatot tesz a nyertes személyére a miniszternek. A minősítő bizottság javaslata alapján a koncesszió megadásáról a miniszter dönt. A pályázat eredményét nyilvánosságra kell hozni és arról valamennyi pályázót értesíteni kell. A pályázat nyertesével a miniszter koncessziós szerződést köt. A koncessziós szerződés legfeljebb 35 évi időtartamra köthető, amely egy alkalommal, legfeljebb a koncessziós szerződés időtartamának felével, meghosszabbítható.

iii. Szerencsejáték

A magyar jog különbséget tesz a liberalizált szerencsejáték tevékenység között és az olyan szerencsejáték tevékenység között, amely állami monopóliumnak minősül, így ilyen tevékenységet folytatni csak az állam többségi részesedésével működő gazdálkodó szervezet, illetve 100%-ban állami játékszervező tulajdonában lévő gazdasági társaság útján, vagy az állam által átengedett koncesszió alapján lehetséges.

A nem liberalizált szerencsejátékok szervezését (a távszerencsejáték-szervezés kivételével)⁸¹

- a 100%-ban a Magyar Állam tulajdonában lévő, szerencsejáték-szervező tevékenység rendszeres folytatására létrehozott gazdálkodó szervezet (állami játékszervező), továbbá az állami játékszervező kizárólagos tulajdonában lévő gazdasági társaság, illetve az állam többségi részesedésével működő gazdálkodó szervezet végezheti,
- e tevékenység gyakorlásának jogát az állam koncessziós szerződésben időlegesen másnak átengedheti.

A távszerencsejáték szervezését

- sportfogadás játéktípus esetén kizárólag a 100%-ban a magyar állam tulajdonában álló Szerencsejáték Zrt. végezheti,
- kaszinójáték és kártyajáték játéktípus esetén a tevékenység gyakorlásának jogát a magyar állam kizárólag Magyarország területén található játékkaszinó üzemeltetésére szóló koncesszió jogosultja részére engedheti át.⁸²

Az állami monopóliumnak számító szerencsejátékok szervezésére irányuló tevékenységnek minősül⁸³

- sorsolós játék szervezése,
- szerencsejátékok lebonyolítására létrejött szervezet (játékkaszinó) működtetése. Míg a pénznyerő automaták játékteremben történő működtetése liberalizált tevékenység, addig a játékkaszinóban szervezett szerencsejáték állami monopólium.
- Kártyaterem üzemeltetése,
- távszerencsejáték szervezése,
- a lóversenyfogadás és
- egyéb, szerencsejáték szervezésére irányuló tevékenység.

A számsorsjáték és - a lóversenyfogadás, a távszerencsejáték és a bukmékeri rendszerű fogadás kivételével - a fogadás szervezésére kizárólag az állami játékszervező jogosult.

⁸¹ 1991. évi XXXIV. törvény a szerencsejáték szervezéséről

⁸² 1991. évi XXXIV. törvény a szerencsejáték szervezéséről 3. § (1) – (1a)

⁸³ 1991. évi XXXIV. törvény a szerencsejáték szervezéséről 1. §(3)

Az államháztartásért felelős miniszter (jelenleg a nemzetgazdasági miniszter) ellátja a szerencsejátékok szervezésének szakmai irányítását, valamint kiírja a koncesszióban történő játékkaszinó üzemeltetési jogának elnyerésére irányuló nyilvános koncessziós pályázatot.

A koncessziós pályázat kiírásához - országos pályázat kivételével - az érintett települési önkormányzat képviselő-testületének, Budapesten a fővárosi önkormányzat közgyűlésnek egyetértése is szükséges. Országos pályázattal elnyert koncessziós jog tekintetében az állami adóhatóság az engedélyt azokra a településekre adja ki, amelyek önkormányzatának képviselő-testülete - Budapesten a fővárosi önkormányzat közgyűlése is - hozzájárult a tevékenység területén történő gyakorlásához. A pályázat eredményeit ugyanazokban az országos napilapokban közzé kell tenni, amelyekben a pályázati kiírás megjelenik. A miniszter külön pályázat kiírása nélkül a koncessziós szerződést egy alkalommal - eredeti időtartamának legfeljebb felével - meghosszabbíthatja.⁸⁴

IV. A nemzeti (állami és önkormányzati) vagyonnal való gazdálkodás

1. A nemzeti vagyonjog fogalma és forrásai

Az állami és önkormányzati vagyon fogalma számos tudományterület szempontjából érdekes kérdéskör: egyfelől a vagyonjog és annak is egy korlátozottabb, sajátos szabályokkal bíró állami és önkormányzatokra vonatkozó része a *polgári jog* egyik fontos kérdésköre.⁸⁵ Emellett a köztulajdon és a magántulajdon egymástól való konzekvens elválasztása, illetve e két terület garanciális szabályainak nemzetközi minták alapján az Alkotmánybíróság által történő

⁸⁴ 1991. évi XXXIV. törvény a szerencsejáték szervezéséről 4. § (1) – (3)

⁸⁵ Lásd ehhez: MENYHÁRD Attila (2004): A tulajdon alkotmányos védelme. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 5-6.sz., 24-32., valamint KECSKÉS László (2001): Az új Polgári Törvénykönyv alapvető rendelkezései. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 1. sz., 3-9., továbbá JAKAB András (2007): Közjog, magánjog, polgári jog - A dogmatikatörténet próteuszai és az új Ptk. tervezete. *Állam és Jogtudomány*, XLVIII. évfolyam, 1. sz. 3-27., illetve DRINÓCZI Tímea (2005): A tulajdonhoz való jog helye az alapjogi rendszerben. *Jogtudományi Közlöny*, 7-8.sz., 339-347.

kimunkálása természetesen felveti az *alkotmányjogi érintettség* kérdéskörét is.⁸⁶ Továbbá az állam és az önkormányzatok sajátos közjogi jogalanyisága, szerepe, eljárásrendje, illetve az állami és önkormányzati vagyon közfeladatok ellátásához való kapcsolódása egyértelművé teszi a terület *közigazgatási jogi* determinációját is.⁸⁷

Az Alaptörvényünk XIII. cikke szerint „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz (...). Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.” Szintén az Alaptörvény rendelkezik az állami és önkormányzati tulajdon alapvető kérdéseiről is és a 38. cikkének (1) bekezdése szerint „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.” Ennek a §-nak a (2) bekezdése azt is kimondja, hogy „(2) Az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon elidegenítésének korlátait és feltételeit az (1) bekezdés szerinti célokra tekintettel sarkalatos törvény határozza meg.” Ennek megfelelően *a vagyonjogi szabályozás is többszintű*: az Alaptörvény mellett törvényi szintű szabályozók sora határoz meg valamilyen a nemzeti vagyon körébe tartozó szabályt. Így a nemzeti vagyon legfontosabb kérdéseit a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: *Nvtv.*), a kizárólag az állami vagyonra vonatkozó rendelkezéseket az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: *Vtv.*), a helyi önkormányzatok vagyonára vonatkozó szabályokat a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: *Mötv.*) határozza meg. Emellett természetesen számos egyéb törvényi szintű jogszabályban

⁸⁶ Lásd ehhez: TÉGLÁSI András (2012): A tulajdon védelme Magyarország Alaptörvényében - különös tekintettel az alkotmánybírói gyakorlat lehetséges változásaira. *Alkotmánybírói Szemle*, 2. sz., 116-125.; SÓLYOM László (2001): *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris; JAKAB András (szerk.) (2009): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég.; LENKOVICS Barnabás (2011): Ptk. és Alkotmány, ember- és társadalomkép. *Alkotmánybírói Szemle* 2. sz., 59-63.; SONNEVEND Pál (2011): A tulajdonhoz való jog az Európai Unió jogában és egyes külföldi alkotmányokban. In MOLNÁR Borbála - GYOMBOLAI Zsolt - TÉGLÁSI András (szerk.): *Gazdasági alap-jogok és az új magyar Alkotmány*. Tanulmánykötet. Budapest, Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága.; VÖRÖS Imre (1996): A tulajdonhoz való jog az Alkotmányban - és az önkormányzatok tulajdonjogi helyzete. In Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Jogi Tagozata (szerk.): *Jogi Tájékoztató Füzetek elhangzott szakmai előadásokról*. Budapest, Magyar Kereskedelmi és Iparkamara Jogi Tagozata.; MENYHÁRD Attila (2007): A tulajdonhoz való jog magánjogi aspektusai. Századvég, 12. évfolyam, 46. sz. 151-161.

⁸⁷ Lásd ehhez: BOROS Anita (2018): Az állami és az önkormányzati vagyongazdálkodás kapcsolódási pontjai az aktualitások tükrében In BOROS Anita – AUER Ádám-SZÓLIK Eszter: *Az önkormányzati vagyongazdálkodás aktuális kérdései*, Budapest, Dialóg Campus, 65-76.

találhatók vagyoni jogi rendelkezések, így például az államháztartásról szóló törvényben, a számvitelről szóló törvényben, a közbeszerzési törvényben, a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló törvényben, az állami magasépítési beruházások megvalósításáról szóló törvényben, amelyek a nemzeti vagyoni jog valamely részterületének ágazati természetű kérdéskörének szabályozásával foglalkoznak.

A törvényi szintű szabályok mellett természetesen alacsonyabb szintű jogszabályok is megjelennek a területen. Ezek közül a legjelentősebb az állami vagyoni jogi gazdálkodásról szóló 254/2007. (X.4.) Kormányrendelet is (a továbbiakban: *Vhr.*) és természetesen kiemelkedő jelentőségű ezen a területen is az Alkotmánybíróság és a bíróságok joggyakorlata.⁸⁸

A *nemzeti vagyoni jog* a nemzeti vagyoni jog két szegmensére – azaz az állami és az önkormányzati vagyoni jogra – vonatkozó szabályozók összessége.

2. A nemzeti vagyoni jog tárgyai

A többszintű szabályozásnak megfelelően elsőként érdemes áttekintenünk, hogy melyek is a nemzeti vagyoni jog tárgyai, vagyis milyen vagyonelemek sorolandók az állami, illetve az önkormányzati vagyoni jog körébe.

Az Nvtv. szerint a *nemzeti vagyoni jogba* tartoznak az alábbiak:

- a) az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok,⁸⁹
- b) az a) pont hatálya alá nem tartozó, az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő dolog,
- c) az állam vagy a helyi önkormányzat tulajdonában lévő pénzügyi eszközök, továbbá az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető társasági részesedések,
- d) az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető bármely vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként nevesít,
- e) Magyarország határa által körbezárt terület feletti légtér,

⁸⁸ Lásd ehhez például: a nemzeti vagyoni jogról szóló 2011. évi CXCVI. törvénnyel és a választottbíráskodásról szóló 1994. évi LXXI. törvénnyel kapcsolatos alkotmányos követelmény megállapításáról szóló 14/2013. (VI. 17.) AB határozatot, vagy a 3330/2017. (XII. 8.) AB végzést a jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítvány visszautasításáról.

⁸⁹ Az Nvtv. 3. § (1) bekezdésének 2. pontja értelmében a dolog fogalmába beletartozik minden birtokba vehető dolog és a dolog módjára hasznosítható természeti erő.

- f) az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló törvény szerinti kibocsátási egység és légiközlekedési kibocsátási egység, valamint az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló törvény szerinti kiotói egység,
- g) állami vagy helyi önkormányzati fenntartású közgyűjtemény (muzeális intézmény, levéltár, közgyűjteményként működő kép- és hangarchívum, valamint könyvtár) saját gyűjteményében nyilvántartott kulturális javak körébe tartozó dolog, kivéve, ha a dolog más tulajdonában áll,
- h) a régészeti lelet,
- i) a nemzeti adatvagyon körébe tartozó állami nyilvántartások fokozottabb védelméről szóló törvény szerinti nemzeti adatvagyon.⁹⁰

Természetesen vannak olyan vagyonelemek, amelyekre az *Nvtv. hatálya nem terjed ki* és azokra más jogi szabályozók vonatkoznak, így például az államháztartás körébe tartozó szervek és személyek pénzvagyona, a társadalombiztosítás és az elkülönített állami pénzalapok pénzvagyona.

Az *Nvtv. II. Fejezete az állami vagyon* tekintetében háromféle vagyontípust nevesít:

- a) Az állam *kizárólagos* tulajdonát képező vagyonelemek körét, ide tartozik például a Szent Korona és a hozzá tartozó jelvények, az Országház, a föld méhének kincsei természetes előfordulási helyükön, a törvény 1. mellékletében meghatározott folyóvizek, holtágak, mellékágak, természetes tavak és ezek medre, az országos közutak és azok műtárgyai.
- b) *Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak* minősül a törvény 2. mellékletében meghatározott, valamint törvényben vagy kormányrendeletben ekként meghatározott állami tulajdonban álló vagyonelem, vagyis
 - a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonban tartandó állami tulajdonban álló társasági részesedés, így például a Magyar Államvasutak Zrt., vagy a Magyar Közút NZrt. részvényeinek 100%-a;
 - a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonban tartandó vagyonelemek, így például a 100%-ban az állam tulajdonában álló védelmi és közjóléti elsődleges rendeltetésű erdő, vagy például a Budapest, V. kerület Kossuth Lajos tér, 24893 helyrajzi számú ingatlanon álló szobrok;

⁹⁰ Lásd az *Nvtv. 1.§ (2)* bekezdését.

- a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősülő, műemléki védelem alatt álló építmények és építményegyüttesek, így például a Sándor-palota, a Császár fürdő, Gül Baba türbéje, a Zichy-kastély együttese, vagy a Károlyi-palota;
- a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonban tartandó sportcélú ingatlanok, így például a Hajós Alfréd Nemzeti Sportuszoda vagy a Császár-Komjádi Sportuszoda.

c) *Korlátozottan forgalomképes nemzeti vagyonnak* minősül a törvény 2. mellékletének I. pontja szerinti nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyon körébe nem tartozó, többségi állami tulajdonban álló, a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény XIV. fejezetében meghatározott közszolgáltatási tevékenységet ellátó gazdasági társaságban fennálló, állami tulajdonban lévő társasági részesedés.⁹¹ A korlátozottan forgalomképes vagyon egyébként a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba nem tartozó olyan nemzeti vagyon, amelyről törvényben, illetve – a helyi önkormányzat tulajdonában álló vagyon esetében – törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni.⁹²

A helyi önkormányzatok esetében némiképp eltérően alakul az előbbi csoportosítás:

a) *A helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonát képező nemzeti vagyonba tartoznak*

- a helyi közutak és műtárgyaik,
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló terek, parkok,
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzetközi kereskedelmi repülőtér, a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádiónavigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt, valamint
- a helyi önkormányzat tulajdonában álló – külön törvény rendelkezése alapján részére átadott – vizek, közcélú vízi létesítmények, ide nem értve a vízi közműveket.⁹³

b) *Nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak* minősül az Nvtv. 2. mellékletében meghatározott, valamint törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében ekként meghatározott a helyi önkormányzat tulajdonában álló vagyonelem.

⁹¹ Lásd az Nvtv. 4.§-át.

⁹² Lásd az Nvtv. 3. § (1) bekezdésének 6. pontját.

⁹³ Lásd az Nvtv. 5. § (3) bekezdését.

Emellett azonban az Nvtv. azt is leszögezi, hogy az *önkormányzati vagyon* az Nvtv. szerint lehet *törzsvagyon, vagy üzleti vagyon*.

A *törzsvagyon* közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja, de törzsvagyonnak minősül továbbá az is, amelyet

- az Nvtv. kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít (ez forgalomképtelen törzsvagyonnak minősül),
- törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít (ez is forgalomképtelen törzsvagyonnak minősül),
- törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete korlátozottan forgalomképes vagyonelemként állapít meg.⁹⁴ Ez utóbbira az Nvtv.-ben is találunk szabályokat. Az Nvtv. ide sorolja a helyi önkormányzat tulajdonában álló közműveket, vagy a helyi önkormányzat tulajdonában álló, a helyi önkormányzat képviselő-testülete és szervei, továbbá a helyi önkormányzat által fenntartott, közfeladatot ellátó intézmény, költségvetési szerv elhelyezését, valamint azok feladatának ellátását szolgáló épületet.⁹⁵

3. A nemzeti vagyonnal való gazdálkodás legfontosabb elvei

A nemzeti vagyonnal való gazdálkodásnak szigorú szabályai vannak. Ahogyan említettük a nemzeti vagyon tekintetében az *Alaptörvényben* találjuk a legfontosabb alapelveket, így például a *nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célját*, ami a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. Az *Alaptörvény* nevesít néhány konkrét alapelvet is a nemzeti vagyonnal való gazdálkodás kapcsán, így kimondja, hogy az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a *törvényesség, a célszerűség és az eredményesség* követelményei szerint. A közpénzeket és a nemzeti vagyont az *átláthatóság és a közélet*

⁹⁴ Lásd az Nvtv. 5. § (4) bekezdését.

⁹⁵ Lásd az Nvtv. 5.§-át.

tisztaságának elve szerint kell kezelni.⁹⁶ Az átláthatóság biztosítékeként rögzíti továbbá, hogy a nemzeti vagyona vonatkozó adatok *közérdekű adatok*.⁹⁷

Mindemellett az Alaptörvény az Állami Számvevőszék feladatkörébe utalja a nemzeti vagyon kezelésének ellenőrzését.⁹⁸

Az Alaptörvény leszögezi,⁹⁹ hogy

- nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, a törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétele mellett;
- a nemzeti vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható;¹⁰⁰
- az állam és a helyi önkormányzatok tulajdonában álló gazdálkodó szervezetek törvényben meghatározott módon, önállóan és felelősen gazdálkodnak a törvényesség, a célszerűség és az eredményesség követelményei szerint.

Az Alaptörvénnyel összhangban az Nvtv. is megfogalmaz bizonyos *alapelveket*:

- a nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása, ideértve a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátását és e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítását. A nemzeti vagyonnal *felelős módon, rendeltetésszerűen* kell gazdálkodni;
- a nemzeti vagyongazdálkodás feladata a nemzeti vagyon megőrzése, értékének és állagának védelme, rendeltetésének megfelelő, az állam, az önkormányzat mindenkori teherbíró képességéhez igazodó, elsődlegesen a közfeladatok ellátásához és a mindenkori társadalmi szükségletek kielégítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, *átlátható, hatékony és költségtakarékos működtetése, értéknövelő használata, hasznosítása, gyarapítása*, továbbá az állam vagy a helyi önkormányzat feladatának ellátása szempontjából feleslegessé váló vagyontárgyak elidegenítése. A kiemelt kulturális örökségvédelmi és természetvédelmi szempontok – kulturális és természeti

⁹⁶ Lásd az Alaptörvény 38. cikkét.

⁹⁷ Lásd az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdését.

⁹⁸ Lásd az Alaptörvény 43. cikkének (1) bekezdését.

⁹⁹ Lásd az Alaptörvény 38. cikkének (3)-(5) bekezdését.

¹⁰⁰ Lásd ehhez az Nvtv. 3. § (1) bekezdésének 1. pontját.

értékek jövő nemzedékek számára való megőrzése érdekében történő –
érvényesítésének nem akadály a vagyon értékváltozása.¹⁰¹

Továbbá az Nvtv. kimondja azt is többek között, hogy

- az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyon fő szabály szerint nem idegeníthető el,
- vagyonkezelői jog, jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékjog, vagy ugyanezen okokból alapított szolgálat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével nem terhelhető meg,
- biztosítékul nem adható,
- azon osztott tulajdon nem létesíthető. Ez a tilalom az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló nemzeti vagyonba tartozó javak teljes terjedelme tekintetében fennáll.¹⁰²

4. A tulajdonosi joggyakorlás és a vagyonkezelés legfontosabb szabályai

Az Nvt. szerint *a tulajdonosi joggyakorló* az, aki a nemzeti vagyon felett az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességének gyakorlására jogosult. Így például a Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap tulajdonosi joggyakorlója mindazon állami vagyonnak – ide értve az államot megillető szerzői és szomszédos jogi vagyoni jogosultságokat is – (rábízott vagyon), amely esetében törvény a tulajdonosi jogok és kötelezettségek gyakorlására az Alapot, illetve korábban valamely jogelődjét jelölte ki, továbbá amely a közszolgálati médiaszolgáltatáshoz, vagy az azt támogató tevékenységhez kapcsolódóan került állami tulajdonba.

A tulajdonosi joggyakorló személye eltérő lehet az egyes nemzeti vagyonkörbe tartozó vagyonelemek esetén, így például az Nvtv. a 7/A.§ (1) bekezdésében kimondja, hogy az állam tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében a miniszter, a központi költségvetési szerv, az állam 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet, az ilyen szervezet és az állam, valamint az előző pontban meghatározott szervezet együttesen 100%-os tulajdonában álló gazdasági társaság vagy, az előzőekben nem nevesített, a Kormány egyedi határozatában meghatározott

¹⁰¹ Lásd az Nvtv. 7. §-ának (1)-(2) bekezdését.

¹⁰² Lásd az Nvtv. 6. § (1) bekezdését.

személy. Ennél már sokkal szűkebb lehet a tulajdonosi joggyakorlók köre a törvény 2. mellékletében felsorolt állami tulajdonban álló nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősülő gazdasági társasági részesedések felett a tulajdonosi jogok gyakorlása tekintetében, mivel az csak törvényben kijelölt miniszter, központi költségvetési szerv vagy az állam 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet lehet.¹⁰³

A tulajdonosi joggyakorló a nemzeti vagyont az Nvtv.-ben meghatározott korlátozásokkal hasznosíthatja. A törvényünk alapján a *hasznosítás* a tulajdonosi joggyakorló a nemzeti vagyon birtoklásának, használatának, hasznok szedése jogának bármely jogcímen történő átengedése, ide nem értve a vagyonkezelésbe adást, valamint a haszonélvezeti jog alapítását.¹⁰⁴ A hasznosítás, a vagyonkezelési szerződés és a haszonélvezeti jog alapításának szabályai lényegesen szigorúbbak a Polgári Törvénykönyvben foglalt rendelkezéseknél, hiszen az Nvtv. számos korlátozó szabályt meghatároz:

a) A *nemzeti vagyon hasznosítására* vonatkozó szerződés csak természetes személlyel vagy átlátható szervezettel köthető. Nemzeti vagyon ingyenesen kizárólag közfeladat ellátása, a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátása, valamint e feladatok ellátásához szükséges infrastruktúra biztosítása céljából az ahhoz szükséges mértékben hasznosítható, valamint adható vagyonkezelésbe. A hasznosításra irányuló szerződés határozatlan vagy legfeljebb tizenöt éves határozott időre köthető, amely időszak egy alkalommal legfeljebb öt évvel meghosszabbítható abban az esetben, ha a hasznosításra jogosult valamennyi kötelezettségét szerződésszerűen, késedelem nélkül teljesítette. Ez a korlátozás nem vonatkozik például a költségvetési szervekkel vagy az önkormányzatokkal kötött szerződésre, ugyanakkor a nemzeti vagyonba tartozó állami tulajdonú ingatlan használó központi költségvetési szerv a rábízott állami tulajdonú ingatlan vagy ingatlanrészt nem hasznosíthatja, az ingatlanra vagy annak bármely részére vonatkozóan a használatot bármely címen átengedő szerződést nem köthet, továbbá a rábízott állami tulajdonú ingatlanon beruházást, felújítási tevékenységet nem végezhet, és nem végeztethet, kivéve, ha például azt az állami tulajdonú ingatlan használó központi költségvetési szerv számára a tulajdonosi joggyakorló szervvel kötött szerződése lehetővé teszi.

Egyébként a hasznosítás szabályai értékhatártól függően is korlátozottak, ugyanis a törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott értékhatár feletti nemzeti vagyont hasznosítani – ha törvény kivételt nem tesz – csak versenyeztetés útján,

¹⁰³ Lásd az Nvtv. 7/A.§ (3) bekezdését.

¹⁰⁴ Lásd az Nvtv. 3. § (1) bekezdésének 4. pontját.

az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő részére, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságával lehet.¹⁰⁵

b) Az Nvtv. értelmében a vagyongazdálkodási jog főszabálya szerint *vagyongazdálkodási szerződéssel* jön létre. A *vagyongazdálkodást* – ha jogszabály vagy a vagyongazdálkodási szerződés másként nem rendelkezik – megilletik a tulajdonos jogai, és terhelik a tulajdonos kötelezettségei – ideértve a számvitelről szóló törvény szerinti könyvvizelési és beszámoló-készítési kötelezettséget is – azzal, hogy

- a vagyont nem idegenítheti el, valamint – jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati jog, vezetékjog vagy ugyanezen okokból alapított szolgálat, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjog kivételével – nem terhelheti meg,
- a vagyont biztosítékkul nem adhatja,
- a vagyonon osztott tulajdont nem létesíthet,
- a vagyongazdálkodási jogot fő szabály szerint harmadik személyre nem ruházhatja át és nem terhelheti meg, valamint
- polgári jogi igényt megalapító, polgári jogi igényt eldöntő tulajdonosi hozzájárulást a vagyongazdálkodásban lévő nemzeti vagyonra vonatkozóan hatósági és bírósági eljárásban sem adhat, kivéve a jogszabályon alapuló, továbbá az ingatlanra közérdekből külön jogszabályban feljogosított szervek javára alapított használati joghoz, vezetékjoghoz vagy ugyanezen okokból alapított szolgálathoz, továbbá a helyi önkormányzat javára alapított vezetékjoghoz történő hozzájárulást.¹⁰⁶

A vagyongazdálkodási jog kivételesen nem csak szerződéssel, hanem ún. *törvényben történő kijelöléssel* is létrejöhet, a törvényben megjelölt személyekkel.¹⁰⁷

A nemzeti vagyon hasznosítására vonatkozó szerződés csak természetes személlyel vagy *átlátható szervezettel* köthető.¹⁰⁸

c) Szintén szigorúbb szabályok érvényesülnek a nemzeti vagyonra vonatkozó *hasznélvezeti jog alapítása* tekintetében, hiszen az az Nvtv.-ben tételesen

¹⁰⁵ Lásd az Nvtv. 11. § (10)-(17) bekezdését.

¹⁰⁶ Lásd az Nvtv. 11. §-át.

¹⁰⁷ Lásd az Nvtv. 11. § (5) bekezdését.

¹⁰⁸ Lásd az Nvtv. 11. §-át.

meghatározott¹⁰⁹ korlátozásokkal, kizárólag az Nvtv.-ben nevesített körbe tartozó¹¹⁰ személyekkel köthető és a haszonélvezeti jog kizárólag általuk gyakorolható.

A vagyonkezelési szerződés, valamint a haszonélvezeti jogot alapító szerződés egyébként versenyeztetés nélkül köthető,¹¹¹ és az Nvtv. ex lege erejénél fogva megszűnik, ha a vagyonkezelő vagy a haszonélvező eredeti, az Nvtv. által a szerződések létrejöttéhez megkövetelt tulajdonosi szerkezete megváltozik.

A vagyon hasznosítása mellett a vagyon tulajdonjogának átruházására is sajátos szabályok vonatkoznak. Az Nvtv. szerint:

- törvényben, valamint a helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon tekintetében törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott értékhatár feletti nemzeti vagyon tulajdonjogát átruházni – ha törvény kivételt nem tesz – csak *versenyeztetés* útján, az összességében legelőnyösebb ajánlatot tevő részére, a szolgáltatás és ellenszolgáltatás értékarányosságával lehet,
- a nemzeti vagyon tulajdonjogát átruházni csak *természetes személy vagy átlátható szervezet* részére lehet,
- a nemzeti vagyon tulajdonjogát *ingyenesen átruházni* csak törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel lehet. A nemzeti vagyonba tartozó leselejtezett tárgyi eszközt – amennyiben az a közfeladat ellátásához nem szükséges – a tulajdonosi joggyakorló ingyenesen átruházhatja,
- az ingyenesen tulajdonba adott ingatlanon az Nvtv. erejénél fogva 15 évig *elidegenítési tilalom* áll fenn.¹¹²

5. Az állami vagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó sajátos szabályok

Ahogy láttuk az Nvtv. meghatározta, hogy milyen vagyonelemek tartoznak a nemzeti vagyonba. Ezt a felsorolást bontja tovább a Vtv., amely már csak a szorosabb értelemben vett állami vagyonról rendelkezik.

¹⁰⁹ Lásd az Nvtv. 12. §-át.

¹¹⁰ Lásd az Nvtv. 3. § (1) bekezdés 19. pont a) alpont aa)-af) alpontjában, valamint b) és c) alpontjában felsorolt személyeket.

¹¹¹ Lásd az Nvtv. 11. § (3) bekezdését.

¹¹² Lásd az Nvtv. 13. §-át.

A törvény az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlás módját és szervezetét, valamint e vagyonnal való gazdálkodást szabályait állapítja meg.¹¹³

Elsőként tekintsük át, mely vagyonelemek tartoznak az állami vagyon kategóriájába:

*Állami vagyon*nak minősül:

- az állam tulajdonában lévő dolog, valamint a dolog módjára hasznosítható természeti erő,
- az előző pont hatálya alá nem tartozó mindazon vagyon, amely vonatkozásában törvény az állam kizárólagos tulajdonjogát nevesíti,
- az állam tulajdonában lévő tagsági jogviszonyt megtestesítő értékpapír, illetve az államot megillető egyéb társasági részesedés,
- az államot megillető olyan immateriális, vagyoni értékkel rendelkező jogosultság, amelyet jogszabály vagyoni értékű jogként¹¹⁴ nevesít,
- az állam tulajdonában lévő pénzügyi eszközök.¹¹⁵

Az Nvtv. mellett a Vtv. számos olyan szabályt is meghatároz, amely az állam vagyonával való gazdálkodására vonatkozó sajátos szabálynak tekinthető. Sárközy Tamás szerint „a vagyontörvény érdemi rendelkezéseinek majdnem a fele szervezeti jellegű (II-III. fejezet, 6-22. §). A tág értelemben vett vagyongazdálkodásról a IV-V. fejezet rendelkezik (23-42. §), e rendelkezéshez fűződik alapvetően a Kormány által kiadott végrehajtási rendelet is, nevezetesen a 254/2007. (X. 4.) Kormányrendelet.”¹¹⁶

Így a törvény rendelkezik az általános vagyongazdálkodási szabályok mellett például a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. (a továbbiakban: MNV Zrt.) jogállásáról, szervezetéről, feladatairól is. Ezekre a szervezeti kérdésekre itt nem térünk ki, mindössze annyit emelnénk ki, hogy az MNV Zrt. az állam által alapított egyszemélyes részvénytársaság,¹¹⁷ amelynek feladata különösen, hogy előkészítse, illetve végrehajtsa az Országgyűlés, a Kormány és a miniszter állami vagyonnal kapcsolatos döntéseit, az állami vagyonnal kapcsolatos polgári jogi jogviszonyokban képviselje az államot, illetve hogy az állami feladatok ellátása során a költségvetési szervek, illetve az egyéb, az állami vagyont használó természetes személyek, jogi

¹¹³ Lásd ehhez BOROS Anita – GERGŐ József – BÁNDI Imre – KOCSIS Enikő – HAJDICS Antónia Amália – SZÓLIK Eszter (2019): *Az állami vagyongazdálkodás*. Budapest, NKE (megjelenés alatt)

¹¹⁴ Lásd ehhez: HENCZ János (2014): A gazdasági társaságok és az információszabadság. *Infokommunikációs és jog*, 9. évfolyam, 59. sz., 118-130.

¹¹⁵ Lásd ehhez a Vtv. 1. § (2) bekezdését és DRINÓCZI Tímea - FRANK Ádám (2008): Az állami vagyon kezelésének egységesülő jogi szabályozása. *Közjogi Szemle*, 1. évfolyam, 4. sz. 14-22.

¹¹⁶ SÁRKÖZY Tamás (2009): Az állami vagyonról szóló törvényről - egy helyes gondolat hibás megvalósítása. *Gazdaság és Jog*, 17. évfolyam, 3. sz., 3-7.

¹¹⁷ Lásd a Vtv. 18. § (1) bekezdését.

személyek és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek részére a működésükhöz szükséges állami tulajdon használatához szükséges szolgáltatásokat (üzemeltetés, beszerzés) nyújtson.¹¹⁸

Tananyagunk kapcsán azonban nem a szervezeti kérdésekre helyezük a hangsúlyt, ezért az állami vagyonnal való gazdálkodás leglényegesebb szabályaira koncentrálnak.

Mindenekelőtt fontos kiemelnünk a Vtv. 2. § (1) bekezdésének szabályait, amely szerint „A tulajdonosi joggyakorlás és a vagyongazdálkodás feladata: az állami vagyon rendeltetésének megfelelő – az állami feladatok ellátásához, a társadalmi szükségletek kielégítéséhez, valamint a Kormány gazdaságpolitikája megvalósításának elősegítéséhez szükséges, egységes elveken alapuló, önálló ágazatként megjelenő – hatékony, költségtakarékos, értékmegőrző, értéknövelő felhasználásának biztosítása (közvetlen felhasználás), illetve közvetett hasznosítása (beleértve a vagyoni kör változását eredményező értékesítést), valamint az állami vagyon gyarapítása (ideértve a vagyoni kör bővítését is).” Ezek a szabályok jelentős mértékben meghatározzák az állami vagyongazdálkodás célrendszerét.¹¹⁹

Itt érdemes utalnunk arra is, hogy bizonyos vagyonelemek noha az állam vagyonát képezik, azok egyes kérdései mégsem a Vtv. által, hanem külön törvényben kerültek szabályozásra. Ilyenek például a koncessziók (az állami monopóliumok), az állami tulajdonban álló lakásnak minősülő ingatlanok értékesítése vagy bérbeadása, vagy éppen a szabálysértési és büntetőeljárásokban elkobzás, vagyoneklobzás útján állami tulajdonba kerülő vagyon.¹²⁰

Az állami vagyon felett a Magyar Államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét tulajdonosi joggyakorlóként alapvetően az MNV Zrt. gyakorolja.¹²¹ Ez azt is jelenti egyúttal, hogy voltaképpen az MNV Zrt. kétféle vagyont kezel: egyfelől az Állam vagyonát, vagyis az ún. *rábízott vagyont*, illetve, mint gazdasági társaság, a *saját társasági vagyonát*.

Előfordul azonban olyan eset is, amikor a tulajdonosi jogokat mégsem az MNV Zrt., hanem valaki más gyakorolja: ilyen lehet az az eset például, amely során az állami vagyonért felelős

¹¹⁸ Lásd a Vtv. 17. §-át.

¹¹⁹ Lásd ehhez: ZLINSZKY János (2007): *Superflua lex? Non loquitur? Magyar Jog*, 12. sz., 724-728.

¹²⁰ Lásd a Vtv. 1. § (3)-(5) bekezdését.

¹²¹ Lásd a 25/2014. (VII. 22.) AB határozatot a Kúria Pfv.IV.20.015/2012/4. számú ítéletének, valamint a Komárom-Esztergom Megyei Bíróság 1.Pf.20.361/2011/4. számú jogerős ítéletének alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

miniszter miniszteri rendeletben az Nvtv. kapcsán már említett kijelölés határozza meg a tulajdonosi joggyakorló személyét.¹²²

Természetesen a költséghatékony közpénz felhasználás szabályainak betartása nagyon fontos gazdaságpolitikai kérdés, ezért az állami vagyon feletti tulajdonosi joggyakorlással kapcsolatos tevékenységet az Állami Számvevőszék évente ellenőrzi.¹²³

Végezetül a Vtv. szól az állami vagyongazdálkodás sajátos szabályairól, az állami tulajdonú gazdasági társaságokról és egyes vagyonelemek elidegenítésének szabályairól is. Tekintsük át röviden ezeket a rendelkezéseket:

A *vagyonkezelés* alapvető szabályait az Nvtv. határozza meg, ahogyan arról már említést tettünk. Ehhez képest a Vtv. 27. §-a tartalmaz néhány további rendelkezést is, így különösen az alábbiakat:

- a vagyongazdálkodó köteles a vagyontárgy állagának megóvásáról, jó karbantartásáról, működtetéséről gondoskodni, jogszabályban és szerződésben előírt más kötelezettségét teljesíteni, valamint a vagyontárgyat jogszabályban vagy szerződésben meghatározott célnak megfelelően használni,
- a vagyongazdálkodó fő szabály szerint köteles díjat fizetni. Ez alól kivételt képeznek például a központi költségvetési szervek, azonban a vagyongazdálkodó jogosult értékcsökkenés elszámolására, és egyúttal a vagyongazdálkodott eszközök értékének megőrzéséről legalább a vagyongazdálkodott eszközök elszámolt értékcsökkenésének megfelelő mértékben visszapótlási kötelezettséget teljesíteni. A visszapótlási kötelezettség alól mentesül az olyan vagyongazdálkodó, amely az alapfeladatként vagy főtevékenységként közfeladatot lát el.

Az állami tulajdonú gazdasági társaságok és más gazdálkodó szervezetek szabályai tekintetében a legfontosabb alapelv, hogy az állam csak olyan gazdálkodó szervezetben vehet részt, illetve olyan gazdálkodó szervezetet alapíthat, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét.¹²⁴ Gazdálkodó szervezetet sem alapíthat bárki az állam nevében, csak a Vtv.-ben meghatározott szabályok szerint – ha törvény vagy miniszteri rendelet eltérően nem rendelkezik – az MNV Zrt. Ez alól kivételt képez az az eset, ha a gazdálkodó

¹²² Lásd például a 8/2016. (IV. 19.) NFM rendelet az Új Magyarország Kockázati Tőkeprogramok, valamint az Új Széchenyi Kockázati Tőkeprogramok keretében tulajdonosi joggyakorló szerv kijelöléséről.

¹²³ Lásd a Vtv. 4. § (4) bekezdését.

¹²⁴ Lásd a Vtv. 29. § (1) bekezdését.

szervezet alapítása során történő eljárásra, valamint társasági részesedés állam nevében történő megszerzésére az MNV Zrt. más személynek, szervezetnek meghatalmazást ad a Vtv. alapján. Szintén fontos a Vtv. arra vonatkozó szabálya, hogy azt, aki az állam nevében a tulajdonosi jogokat gyakorolja, milyen kötelezettségek terhelik: az ilyen szervezetek a tulajdonosi joggyakorlásuk alá tartozó szervezetek vonatkozásában kötelesek érvényesíteni a cégvezetés felelősségét, valamint a közérdek érvényesülését biztosító vagyongazdálkodást és csak kivételesen indokolt esetben a lakosság alapvető közszolgáltatásokkal való ellátása érdekében köthetnek olyan jogügyletet, amelyben a jogügylet ellenértékének meghatározásakor a lakosság ellátásbiztonsághoz fűződő érdekét is figyelembe veszi.

Végül a Vtv. az állami vagyonelemek elidegenítésének általános szabályai között leszögezi, hogy arra kizárólag a tulajdonosi joggyakorló jogosult. Ez alól kivételt képeznek a központi költségvetési szerv vagyongazdálkodók, amelyek a működésükhöz már nem szükséges, bizonyos értékhatár alatti eszközöket, készleteket értékesíthetik, melynek bevétele aztán a vagyongazdálkodó központi költségvetési szervet illeti meg.¹²⁵

A törvényünk az állami vagyon értékesítésének *különböző módzatait* különbözteti meg, így az a vagyontárgy jellegétől függően történhet

- *közvetlenül* az alábbi módokon:
 - versenyeztetés útján, azaz nyilvános vagy zártkörű pályázat útján, nyilvános árverésen, ideértve az elektronikus árverést is, illetve
 - kivételesen versenyeztetés nélkül.
- *közvetetten*, azaz
 - nyilvános vagy zártkörű forgalomba hozatallal,
 - nyilvános vagy zártkörű értékesítésre történő felajánlással, vagy
 - szabályozott piacon történő értékesítésre adott megbízással.

Érdemes kiemelni, hogy ágazati törvény eltérő rendelkezése hiányában az állami ingatlan értékesítésére fő szabály szerint kizárólag az MNV Zrt. által működtetett elektronikus árverési rendszer útján kerülhet sor.

¹²⁵ Lásd a Vtv. 33. §-át.

Az állami vagyon tulajdonjogát *ingyenesen átruházni* csak törvény rendelkezése alapján lehet.¹²⁶

A Vtv. maga is tartalmaz ilyen felhatalmazó klauzulákat és kimondja, hogy az állami vagyon tulajdonjoga ingyenesen átruházható például nemzetközi szerződésben vállalt, vagy nemzetközi szervezetben viselt tagságból eredő segítségnyújtási vagy más kötelezettség teljesítése érdekében, belföldi vagy külföldi katasztrófák és súlyos szerencsétlenségek megelőzése, következményeinek elhárítása vagy enyhítése érdekében, vagy például a helyi önkormányzat javára törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban foglalt feladatai elősegítése érdekében.¹²⁷

6. Az önkormányzati vagyonnal való gazdálkodásra vonatkozó szabályok

Az Nvtv. kapcsán már szoltunk az önkormányzati vagyonról. Az is láttuk, hogy az állam vagyonára „saját” törvény vonatkozik, amely már nem tér ki az önkormányzati vagyonra. A Möt. számos rendelkezést tartalmaz az önkormányzatok vagyonával való gazdálkodást illetően, de természetesen nem az egyetlen forrása az önkormányzati vagyongazdálkodásnak, hiszen számos egyéb költségvetési, elszámolási rendelkezést tartalmazó jogszabály is alkalmazandó.¹²⁸

Az önkormányzati vagyon a nemzeti vagyon szerves részét képezi, számos vagyonelem esetében a fizikai, természetbeli elkülönülés nem is jelenik meg, hiszen például a közúthálózat esetében vannak olyan útszakaszok, amelyeket az állam, míg másokat a helyi önkormányzatok tulajdonolnak és kezelnek. Amikor közlekedünk ezeken az utakon, többnyire nem azon gondolkodunk, hogy az kinek a tulajdonában áll, hanem arra, hogy az közlekedésre alkalmas legyen, letakarított stb.

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között „e) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, f) meghatározza költségvetését, annak alapján önállóan gazdálkodik; g) e célra felhasználható vagyonával és bevételeivel kötelező feladatai ellátásának veszélyeztetése nélkül vállalkozást folytathat; h) dönt a helyi adók fajtájáról és mértékéről.”

¹²⁶ Lásd például a 2017. évi XCIX. törvényt az egyes törvények kiemelt nemzeti emlékhellyel összefüggő módosításáról, a 2017. évi LXXIV. törvényt az egyes állami tulajdonú ingatlanok ingyenes egyházi tulajdonba adásáról, vagy a 2017. évi XXXI. törvény egyes állami tulajdonban álló ingatlanoknak a Magyarországi Református Egyház részére történő tulajdonba adásáról.

¹²⁷ Lásd a Vtv. 36. §-át.

¹²⁸ Lásd ehhez BOROS Anita – AUER Ádám – SZÓLIK Eszter (2018): *Az önkormányzati vagyongazdálkodás aktuális kérdései*. Budapest, Dialóg Campus.

Az államhoz hasonlóan az önkormányzatok vagyona is elsősorban a közfeladatok ellátását szolgálja.

Ahogy arról már számos diszciplína kapcsán említést tettünk, a helyi önkormányzatoknak alapvetően kétféle feladata van: egyfelől ellátják a törvényben meghatározott kötelező, másfelől pedig az általuk önként vállalt feladat- és hatásköröket. Az önként vállalt feladat esetében a helyi képviselő-testület vagy a helyi népszavazás támogató döntése szükséges és olyan helyi közügy önkéntes végrehajtását vállalhatja, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe, de természetesen az ilyen önként vállalt feladatok, nem veszélyeztethetik a kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges. Emellett arra is van mód, hogy az önkormányzatok valamilyen állami feladatot lássanak el, az állammal kötött külön megállapodás alapján.¹²⁹

Az is ismert, hogy a községnek, a városnak, a járásszékhely városnak, a megyei jogú városnak, a fővárosnak és kerületeinek, valamint a megyei önkormányzatnak egymástól eltérő feladat- és hatáskörei lehetnek.¹³⁰

Az önkormányzatok működésének egyik alapvető feltétele, hogy megfelelő vagyonnal rendelkezzenek kötelező feladataik ellátásához.¹³¹ A Mőtv. ezért az önkormányzatok gazdálkodása című VI. fejezetében rendelkezik a helyi önkormányzatok vagyonáról. Nagyon röviden az alábbiakban összefoglaljuk ezeket:

- mindenekelőtt érdemes leszögeznünk, hogy a helyi önkormányzatok vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, és azok az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják,
- emellett a helyi önkormányzatoknak vannak saját bevételeik is, így például a helyi adók,¹³² az illeték, a bírság, vagy a díj,
- az önkormányzati vagyonelemek tekintetében a tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik, de a Mőtv. meghatározza a vagyon birtoklására, használatára, hasznai szedésének jogára, fenntartására, üzemeltetésére vonatkozó legfontosabb szabályokat is,

¹²⁹ Lásd a Mőtv. 10. §-át.

¹³⁰ Lásd Mőtv. 11. § (1) bekezdését.

¹³¹ Lásd a Kúria Kfv.37018/2018/4. számú határozatát.

¹³² Lásd ehhez például az alkotmányjogi panasz elutasításáról szóló 3142/2015. (VII. 24.) AB határozatot.

- az állami vagyonhoz hasonlóan az önkormányzati vagyonelemek tulajdonjoga is *ingyenesen átruházható*, például az állam vagy más helyi önkormányzat javára jogszabályban meghatározott közfeladat ellátásának elősegítése érdekében. A helyi önkormányzat képviselő-testületének nemzeti vagyon ingyenes átadására vonatkozó határozatában ilyenkor meg kell jelölnie azt a jogszabályban meghatározott feladatot vagy egyházi hitéleti feladatot, amelynek ellátását az átadás elősegíti,
- *vagyongazdálkodás tekintetében* kiemелendő, hogy a képviselő-testület a helyi önkormányzat tulajdonában lévő nemzeti vagyonra az Nvtv. rendelkezései szerint az önkormányzati közfeladat átadásához kapcsolódva létesíthet vagyongazdálkodói jogot és az ott meghatározott személyekkel köthet vagyongazdálkodási szerződést. A vagyongazdálkodói jog átadása az önkormányzati feladatellátás feltételeinek hatékony biztosítása, a vagyon állagának és értékének megőrzése, védelme, továbbá értékének növelése érdekében történhet. Nagyon fontos hangsúlyozni, hogy a vagyongazdálkodói jog átadása nem érinti az önkormányzati közfeladatok ellátásának kötelezettségét. Ahogyan azt az állami vagyon esetében is láttuk itt is megjelenik az a szabály, amely szerint a vagyongazdálkodó a vagyon felújításáról, pótlólagos beruházásáról legalább a vagyoni eszközök elszámolt értékcsökkenésének megfelelő mértékben köteles gondoskodni és e célokra az értékcsökkenésnek megfelelő mértékben tartalékot képezni és a vagyongazdálkodói jog létesítése nem keletkeztethet a közfeladat ellátásával összefüggésben központi költségvetési többlettámogatási igényt sem,
- a Mőtv. hivatkozott fejezete szerint a vagyongazdálkodó a vagyongazdálkodásába vett vagyon használatából, működtetéséből származó bevételeit, illetve közvetlen költségeit és ráfordításait elkülönítetten köteles nyilvántartani oly módon, hogy az a saját vagyonnal folytatott vállalkozási tevékenységéből származó bevételeitől, költségeitől és ráfordításaitól egyértelműen elhatárolható legyen és természetesen köteles túrni a tulajdonosi ellenőrzést is,
- a helyi önkormányzat tulajdonába tartozó vagyonelemekről kormányrendeletben meghatározott módon *nyilvántartást kell vezetni*, annak vezetéséért, az adatok hitelességéért a jegyző felelős.

V. Piacfelügyelet. A gazdasági verseny tisztaságának felügyelete

1. Az állam beavatkozásának célja

Ma már nem kérdés, hogy verseny nélkül nincs piacgazdaság, ugyanakkor a verseny csak akkor áldás, ha tisztességes módon zajlik. **A mai, modern piacgazdaság három, egymást kölcsönösen feltételező pilléren alapul:** a tulajdon tiszteletben tartásán és védelmén, a piaci szereplők autonómiáján, valamint a szabad versenyen.¹³³ A szabad versennyel kapcsolatban azonban két kérdést szükséges kiemelni. Egyrészt, tökéletesen szabad verseny nem létezik, a verseny szabadságát számos tényező befolyásolhatja, korlátozhatja például a monopóliumok megléte. Másrészt, a kontroll nélküli versenyfolyamatok szintén nem kívánt hatásokat eredményezhetnek. Mindezek szükségessé teszik az állami beavatkozást a piaci, tágabban a gazdasági folyamatokba. **A versenypolitika nem más, mint a gazdasági verseny befolyásolására irányuló állami akarat, amely a versenyjogi szabályokban ölt testet. A versenyjog a gazdasági tevékenységet szabályozó normarendszer, amely a versenyt oltalmazza és ezzel áttételesen a közérdeket védi.**¹³⁴ A fentiekből következően az állam gazdasági versenybe történő beavatkozásának, egyben **a gazdasági versenyjognak a célja kettős:** egyfelől a szabad verseny fenntartása intézményi és jogi keretek által, másfelől a szabad verseny kontrollálása és szükség esetén korlátozása a piacgazdaság megfelelő működésének biztosítása érdekében.¹³⁵

2. A gazdaságpolitikai terület jellemző modelljei

A versenyjogi modellek többféle megközelítésben ragadhatók meg. Az egyik modellezési lehetőség **a jogi szabályozás tárgyát és módszerét** veszi alapul, a másik modell **a szervezeti-eljárási megoldások** alapján kategorizál.

A jogi szabályozás tárgyát és módszerét középpontba állító modellezés leginkább a versenyjogi szabályozás nemzetközi történetébe ágyazva szemléltethető. A versenyjog története nem nyúlik vissza hosszú múltra, amelynek oka egyszerű: a szabályozandó terület, azaz a verseny csak a szabadversenyos kapitalizmus idején terjedt el. 1791-ben Franciaországban deklarálták először a kereskedelem és az iparúzés szabadságát. Ekkor merül fel először, hogy a vállalkozások tevékenységét a többi vállalkozó védelme érdekében átfogóan szabályozni kell. Ugyanakkor a korszak jellemző álláspontja az állam gazdaságba történő beavatkozásával kapcsolatban az állam éjjeliőr-szerepében fogalmazódott meg, azaz az állam csak akkor avatkozzon be a

¹³³ MISKOLCZI BODNÁR Péter: *A magyar versenyjog anyagi jogi szabályai*. Miskolc, Novotni, 2011. 11. o.

¹³⁴ Uo. 11. o.

¹³⁵ BENCSIK András: *Gazdaságigazgatás - gazdasági versenyjog*. BENCSIK András (szerk.): *Közigazgatási jog – Különös rész*. Budapest, Dialóg Campus, 2012. 53-54. o.

gazdasági folyamatokba, ha az feltétlenül szükséges, egyebekben a laissez faire, laissez passer elve érvényesül, a smith-i láthatatlan kéz megoldást nyújt a piaci problémákra. Ebből következően kezdetben a szabályozás arra irányult, hogy rögzítették: az üzleti magatartás vezérfonala az üzleti tisztesség, vagyis a versenyjog első megjelenésében a tisztességes vállalkozót védte a versenytárs tisztességtelen módszereitől. Ekkor alakult ki **a piacfelügyelet első intézménye: a tisztességtelen piaci magatartások joga**, amikor még csak egy korlátot állítottak a piaci szereplőkkel szemben: a versenytársak nem cselekedhettek a piaci tisztesség követelményeibe ütköző módon egymás rovására. Ezt a szabályozást **magánjogi megoldások** jellemezték, mind a szabályozás, mind pedig a szankciók magánjogi jellegűek voltak, azaz a sérelmet szenvedett versenytárs polgári pert indíthatott a sérelmet okozó ellen, amelynek következtében a szankció kártérítés, vagy elégtétel lehetett. **A hagyományosan kialakult tisztességtelen magatartások közé soroljuk az üzleti hírnév sérelmét, az üzleti titok megsértését, valamint a bojkottot.**¹³⁶

A tisztességtelen piaci magatartások jogának fejlődésében két modell ismeretes, **a francia és a német megoldás**. Franciaországban az 1800-as évek elején bírósági ítéletek mondták ki, hogy az üzleti tisztességbe ütközik, ha valakinek a terméke összetéveszhető egy másik termékkel. Ilyen esetekben többnyire általános (erkölcsi) kár megtérítésére kötelezték az elkövetőt. A joggyakorlat ítéletei egymást erősítették, így nem látták szükségesnek, hogy a tisztességtelen verseny jogát külön jogszabályokban rögzítsék. Ezzel szemben a német nyelvterületen a tisztességtelen versenyre adott jogi válasz évszázadnyi késedelemmel indult, de hamar írott jog formáját öltötte. 1869-ban a kereskedelem és az iparüzés szabadságát törvénybe foglalták, 1896-ban már speciális versenyjogi jogszabályt is alkottak, míg 1909-ben elfogadták a tisztességtelen verseny elleni törvényt, amely általános magatartási zsinórmértékként kimondta, hogy tilos az üzleti forgalomban a jó erkölcsbe ütköző versenycselekmények elkövetése, és amely később számos ország versenyjogi szabályozásához mintául szolgált.¹³⁷

A liberálkapitalizmus idején a verseny azért működött jól, mert a piac sokszereplős volt, azonban később egyre inkább gyakorlattá vált, hogy a tőkeerős vállalkozók kiszorították a piacról a versenytársaikat. Ebből következően nyilvánvalóvá vált, hogy a verseny védelme állami beavatkozást igényel, a tisztességtelen piaci magatartásokkal szemben alkalmazott magánjogi megoldások mellett, az újonnan megjelenő, a piaci versenyt korlátozó, kizáró magatartások közjogi szabályozást és szankciókat igényelnek. Ekkor alakult ki **a versenyjog**

¹³⁶ BORDÁS Mária: A versenyjog és a közszolgáltató szektor piacfelügyelete. IMRE Miklós (szerk.): *Közigazgatás és gazdaság*. Budapest, HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2007. 226. o.

¹³⁷ MISKOLCZI BODNÁR, 18-19. o.

másik nagy területe, a versenykorlátozások joga, amelyet antitröszt-szabályoknak is neveznek. A versenykorlátozások joga már **közjogi normákat** tartalmaz és **közjogi szankciókat** alkalmaz (pl. bírság, engedélyezés, eltiltás). **A versenykorlátozások jogába három intézményt szokás sorolni: a kartelljogot, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélést, valamint a fúziókontrollt.**

A 19. század második harmadában terjedtek el a **vállalkozói összefogások, a kartellek**. A kartelleket több típusba sorolhatjuk a szerint, hogy a kartellben részt vevők a piaci versenyt és az azzal járó kockázatokat mely vonatkozásban próbálják korlátozni vagy kizárni. A **kondíciós kartell** esetében a résztvevők a szállítási és fizetési feltételeket egyeztetik. Az **árkartell** esetében a beszerzési és eladási árak képezik a megállapodás tárgyát. A **rajonírozó vagy piacfelosztó kartell** az értékesítési piacok felosztásán alapul, míg a **kontingentáló kartell** esetében a tagok korlátozzák a termelést, hogy keresleti piac alakuljon ki és emelni tudják az árakat. A **termelésfelosztási kartellben** a résztvevők abban állapodnak meg, hogy a hasonló jellegű termékek közül melyiket ki gyártja. A kartelleket más szempontok szerint is lehet csoportosítani. A kartell szereplői által tanúsított magatartások szerint megkülönböztetjük a **klasszikus** (például árkartell, piacfelosztó kartell) és **az egyéb kartelleket** (például kontingentáló kartell, áron túli üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett meghatározása). A kartell résztvevőinek a termelés-értékesítés láncolatában elfoglalt helye szerint léteznek **horizontális kartellek** (például két gyártó megállapodása, vagy két nagykereskedő megállapodása) és **vertikális kartellek** (például gyártó és nagykereskedő, vagy nagy- és kiskereskedő között létrejött kartellek). Léteznek **versenyeztetéssel kapcsolatos kartellek** is, ilyenek például a színlelt ajánlat, az ajánlat-visszatartás, az ajánlatok körforgása, a különböző piacfelosztó és kockázatsökkentő megállapodások.¹³⁸

Ma már elképzelhetetlen, de a kartellek kezdeti formája írásbeli szerződés volt és a liberálkapitalizmus időszakában még legális cselekménynek számított. Később, amikor már tiltották az ilyen típusú megállapodásokat, kialakult az úgynevezett összehangolt magatartás, amikor a felek pusztán ráutaló magatartással állapodnak meg a versenyt korlátozó feltételekben.¹³⁹

A kartellek vonatkozásában az állami beavatkozás mértékét azért nehéz a döntéshozóknak megállapítani, mert a kartellek egyszerre hordozhatnak pozitív és negatív hatásokat a piaci működésben és nem könnyű meghúzni a határvonalat a „közjó” érdekében működő, valamint a „magánérdeket” szolgáló kartellek között. Az Amerikai Egyesült Államokban az ún.

¹³⁸ MISKOLCZI BODNÁR, 19-20. o.

¹³⁹ BORDÁS, 227. o.

Sherman Act a múlt század végén abszolút tilalmat vezetett be és minden versenykorlátozó kartellt megtiltott. 1911-ben azonban a bírói gyakorlat megalkotta a **Rule of Reason-t**, amely a tilalom alól kivette az ésszerű versenykorlátozásokat. A kartelljog szabályozásában két modellt különböztethetünk meg: a **tilalmi elv** értelmében a kartell automatikusan tilos, néhány kivételtől eltekintve. A **visszaélési elv** azonban magát a kartellt nem tiltja, csak ha azzal visszaélve sértik a versenyt. E szabályozási formában kötelező a kartellek regisztrációja a versenyjogi hatóságnál. A fenti amerikai példa első formájában a tilalmi elvet érvényesíti, míg a 20. század első felében inkább a visszaélési elv került előtérbe. Ma már azonban alig van olyan ország, ahol a visszaélési elv él; **a jelenlegi szabályozásban főszabályként tilos a kartell**, amely szigorú szabályozást a jogalkotó a kivételek és mentességek, mentesítések rendszerével próbál oldani.¹⁴⁰

A kartellek megjelenését követően felgyorsult egy másik gazdasági folyamat is, a tőke koncentrációja, amelynek következtében kialakultak a monopol és oligopol helyzetek. Ezekre válaszul jött létre **a versenykorlátozások jogának második nagy területe, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés jogi szabályozása**. A monopolhelyzetben levő vállalkozás úgy korlátozza a piaci versenyt, hogy domináns helyzetéből adódóan képes arra, hogy a piaci folyamatokban a maga számára egyoldalú előnyöket, míg a másik fél számára egyoldalú hátrányokat állapítson meg. Ez a magatartás azonban egyértelműen sérti a közérdeket, így az állami beavatkozás szükségszerűvé válik.

A versenykorlátozások jogának harmadik területe a fúziókontroll, azaz a vállalkozások összefonódásának ellenőrzése. A vállalkozások szervezeti összefonódásának szabályozását gyakran nevezik ugyan fúziókontrollnak, pedig az összefonódásnak csak az egyik típusa a fúzió, így szerencsésebb e piaci helyzetet összefoglalóan koncentrációként nevesíteni. A vállalkozások összefonódásának három esete ismeretes. Az első eset a **fúzió**, amely lehet **összeolvadás** ('A' vállalkozás és 'B' vállalkozás összeolvad és létrejön belőlük 'C' vállalkozás), **beolvadás** ('A' vállalkozás beolvad a 'B' vállalkozásba, így 'A' megszűnik, 'B' megmarad), vagy **részbeolvadás** ('A' vállalkozás egyik része beolvad 'B' vállalkozásba, de 'A' vállalkozás is megmarad). A második eset **az irányítás megszerzése más vállalkozások felett**, például szavazattöbbséggel, a harmadik esetben pedig egy **teljes funkciójú új vállalkozás közös létrehozása** történik.¹⁴¹

A gazdasági erőfölénnyel történő visszaélés szabályozását és szankcionálását **magatartáskontrollnak**, a koncentrációra adott állami válaszokat pedig

¹⁴⁰ MISKOLCZI BODNÁR, 20-21. o.

¹⁴¹ MISKOLCZI BODNÁR, 154. o.

struktúrákontrollnak nevezzük. Az első esetben fontos hangsúlyozni, hogy bizonyos piacokon az erőfölényes helyzet kialakulása, léte elkerülhetetlen, így a gazdasági erőfölénnyel történő visszaélés során a jogi szabályozás adottnak veszi, elfogadja az erőfölényes helyzet létezését az adott piacon és csak a monopolhelyzettel való visszaélést szankcionálja. A második esetben azonban már a monopólium létrejöttét is igyekszik megakadályozni a jogalkotó, így a struktúrákontroll esetében a vállalkozásoknak engedélyt kell kérniük a koncentrációhoz a versenyjogi hatóságtól, amely az engedélyezési eljárás során megállapítja, hogy az adott összefonódás mennyiben korlátozza a versenyt az érintett piacon. Amennyiben megállapítást nyer, hogy az összeolvadás korlátozná a piaci versenyt, akkor megtiltja azt, ellenkező esetben pedig engedélyezi. A magatartáskontroll tehát az érintett vállalkozás magatartására irányul, míg a struktúrákontroll alkalmas lehet arra, hogy a piaci versenyt korlátozó struktúra, szervezet akár létre se jöjjön.

A versenyjog rövid történeti áttekintését követően szükséges rátérni a versenyjogi modellek másik típusára, amely tehát a szervezeti-eljárási megoldások alapján kategorizál és megkülönbözteti a **közigazgatási modellt**, valamint a **kontradiktórius, vagy bíróságszerű igazságszolgáltatási modellt**. A közigazgatási modell nem nélkülözi a versenyjogi eljárásban a bírósági eljárás lehetőségét, de a hangsúly a közigazgatási szervek eljárására helyeződik, a bírósági eljárásra és döntésre az előzetes közigazgatási eljárás nagymértékben befolyással bír, abban ugyanis a közigazgatási döntés sokszor mérlegelés eredménye (és azzal többnyire a konfliktus feloldása már a közigazgatási szakaszban megtörténik). Ez a modell jellemző például Hollandiában és bizonyos értelemben Ausztriában. Az igazságszolgáltatási modellben az eljárás egy szervezetét tekintve közigazgatási, eljárását tekintve azonban bíróságszerű szerv hatáskörébe tartozik. Az ilyen hivatalok függetlenek, amelyek a gazdasági és jogi szakértelmet megkívánó döntési hatáskörrel rendelkeznek az elsőfokú eljárásban, amelyet követ a bírósági felülvizsgálat lehetősége, ahol másodfokon már tisztán anyagi jogi kérdések kerülnek előtérbe. Az Európai Unió tagállamainak döntő többségében e modell érvényesül.¹⁴²

Magyarország versenyjogi szabályozása is a kontradiktórius szervezeti-eljárási modellbe sorolható, egységes versenytörvénnyel, független közigazgatási csúcsszervvel, amelyet a tisztességtelen piaci magatartások jogában a bíróságra telepített hatáskörök egészítenek ki.¹⁴³

3. Az Európai Unió politikába való beágyazottság

¹⁴² PÁZMÁNDI Kinga: A magyar versenyjog Európában. PÁZMÁNDI Kinga (szerk.): *Magyar versenyjog*. Budapest, HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2012. 24-25. o.

¹⁴³ PÁZMÁNDI, 27. o.

Az Európai Unió versenypolitikája a Római Szerződés 1957-es aláírása óta fontos eleme az Európai Unió tevékenységének. A Római Szerződés olyan rendszert hozott létre, amely biztosítja, hogy a közös piacon a verseny ne torzuljon. Az EU célja ezzel az volt, hogy hatékony versenyszabályokat hozzon létre, és ezáltal elősegítse, hogy az európai piac megfelelően működjön, és hogy a fogyasztók részesüljenek a szabadpiaci rendszer előnyeiből.

Előfordul, hogy a versenyszabályok megsértése egyetlen országot érint csak, így az eset az adott tagállam versenyhivatalának hatáskörébe tartozik. A belső piac bővülésével és a globalizáció térnyerésével azonban a jogellenes magatartás gyakran több – uniós és Unión kívüli – országban is érezteti a hatását. Az Uniós versenyhatóság, az Európai Bizottság képes arra, hogy ezeket a több tagállamot érintő ügyeket kivizsgálja. Hatásköre arra is kiterjed, hogy kötelező erejű határozatokat hozzon, és jelentős összegű bírságokat szabjon ki.

Az uniós versenypolitika az Európai Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó terület; az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés VII. címének 1. fejezete fekteti le az uniós versenyjogi szabályok alapjait. Az uniós versenypolitika feladata biztosítani, hogy az egységes belső piac kialakítása során a tagállamok kereskedelemkorlátozó intézkedéseinek lebontásával elért eredményeket se a magánszféra versenykorlátozó magatartásai, se tagállami intézkedések ne veszélyeztessék.¹⁴⁴ Az uniós versenypolitika különlegessége tehát a tagállami szabályozáshoz képest az, hogy míg a tagállami versenyjogi előírások a vállalkozások által megvalósított jogellenes magatartásokat szabályozzák és szankcionálják, addig **az uniós versenyjog a vállalkozások versenyt sértő magatartásán túl az államok esetleges versenysértő cselekményeire vonatkozó szabályokat is meghatároz.**

Az uniós versenypolitika az alábbi területekre fordít kiemelt figyelmet:

- a kartellek elleni küzdelem,
- annak megakadályozása, hogy a domináns vállalatok visszaéljenek piaci erőfölényükkel,
- a vállalati összefonódásra irányuló tervek szigorú ellenőrzése,
- az esetlegesen versenytorzító hatású állami támogatások ellenőrzése.

Az uniós versenypolitika célja a hatékony verseny védelme és fejlesztése a közös piacon, valamint az egységes piac védelme a tagállamok és a vállalkozások részéről megnyilvánuló versenykorlátozó magatartásokkal szemben.

Az uniós versenyjogi szabályokat tehát két csoportra oszthatjuk: a vállalkozásokra, valamint a tagállamokra vonatkozó előírások. A vállalkozásokra vonatkozó uniós versenyjogi szabályok

¹⁴⁴ GOMBOS Katalin: A versenyjog legújabb fejleményei – európai uniós kitekintéssel. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017. 9. o.

magukban foglalják a versenykorlátozó megállapodások tilalmát, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalmát, valamint a vállalkozások összefonódásának ellenőrzését.

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés a – versenyjogban igen gyakori - **generálklauzula-szerű szabályozást alkalmazza**, azaz megállapít egy-egy nagyon általánosan megfogalmazott magatartási szabályt, majd több tipikus jogsértő versenycselekményt, de ezeken kívül a döntéshozó szerv a generálklauzula általános megfogalmazásának köszönhetően olyan magatartásokat is elmarasztalhat, amelyekre a jogalkotó nem is gondolt. Ezek az általános versenyjogi szabályok a vállalkozásokkal kapcsolatban az alábbiak. A belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos minden olyan vállalkozások közötti megállapodás, vállalkozások társulásai által hozott döntés és összehangolt magatartás, amely hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre, és amelynek célja vagy hatása a belső piacon belüli verseny megakadályozása, korlátozása vagy torzítása. A belső piaccal összeegyeztethetetlen és tilos egy vagy több vállalkozásnak a belső piacon vagy annak jelentős részén meglévő erőfölényével való visszaélése, amennyiben ez hatással lehet a tagállamok közötti kereskedelemre. A vállalkozások összefonódásának szabályozását a Tanács 139/2004/EK rendelete valósítja meg és főszabályként kimondja, hogy a közösségi léptékű összefonódásokat az összefonódás végrehajtását megelőzően, a megállapodás megkötését, a nyilvános ajánlat közzétételét, vagy az irányítást megalapozó részesedés megszerzését követően a Bizottságnál be kell jelenteni.

A tagállamok részéről megnyilvánuló magatartások vonatkozásában a Szerződés generálklauzulaként rögzíti, hogy 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.

4. Nemzeti szabályozás

Magyarország Alaptörvénye kimondja, hogy Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit, továbbá fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait. Magyarországon a versenyjog alapvető jogszabálya **a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény** (a továbbiakban: Tpv. vagy versenytörvény). A magyar versenytörvény szabályozása **kódexjellel**: egy jogszabályban rögzíti a jogalkotó az anyagi jogi szabályokat, az eljárási rendelkezéseket, továbbá a szervezettel kapcsolatos előírásokat. Az anyagi versenyjog körében az alábbi területeket szabályozza a Tpv: a tisztességtelen verseny tilalmát, az üzleti döntések

tisztességtelen befolyásolásának tilalmát, valamint a versenykorlátozások tilalmát. Mindezekon kívül a törvény tartalmazza a versenyjog területén eljáró szervek szervezetét, hatáskörét és eljárási szabályait is.

A törvény hatálya kiterjed a természetes és a jogi személynek, valamint a vállalkozások összefonódásával kapcsolatos szabályok kivételével a külföldi székhelyű vállalkozás magyarországi fióktelepének Magyarország területén tanúsított piaci magatartására, kivéve ha törvény eltérően rendelkezik. A törvény hatálya alá tartozik továbbá főszabály szerint a vállalkozás külföldön tanúsított piaci magatartása is, ha annak hatása Magyarország területén érvényesülhet.

A tisztességtelen verseny tilalma

A jogalkotó a magyar versenytörvényben a generálklauzula-szerű szabályozást alkalmazza. A tisztességtelen verseny tilalmára vonatkozó generálklauzula értelmében tilos gazdasági tevékenységet tisztességtelenül - különösen a megrendelők, vevők, igénybevevők és felhasználók (a továbbiakban együtt: üzletfelek), illetve a versenytársak törvényes érdekeit sértő vagy veszélyeztető módon vagy az üzleti tisztesség követelményeibe ütközően - folytatni. Ezen általános magatartási szabály az alábbi típusú állásokkal egészül ki a törvényben. Tisztességtelen piaci magatartásnak minősül különösen a **hírnévsértés** (például valótlan tény állítása, híresztelése, valós tények hamis színben történő feltüntetése). A tisztességtelen magatartások között rögzíti a törvény a **bojkottot** is, amellyel kapcsolatban kimondja, hogy tilos máshoz olyan tisztességtelen felhívást intézni, amely harmadik személlyel fennálló gazdasági kapcsolat felbontását vagy ilyen kapcsolat létrejöttének megakadályozását célozza. E tárgykörbe tartozik a **jellegbitorlás, vagy szolgai utánczás** is: tilos az árut, szolgáltatást a versenytárs hozzájárulása nélkül olyan jellegzetes külsővel, csomagolással, megjelöléssel – ideértve az eredetmegjelölést is – vagy elnevezéssel előállítani vagy forgalomba hozni, reklámozni, továbbá olyan nevet, megjelölést vagy árujelzót használni, amelyről a versenytársat, illetőleg annak áruját szokták felismerni. Ide kapcsolódik az **összehasonlító reklám** szabályozása is: tilos valamely áru értékesítésének előmozdítására, vagy e céllal összefüggésben a vállalkozás népszerűsítésére irányuló olyan közlés, tájékoztatás, amely közvetve vagy közvetlenül felismerhetővé teszi a vállalkozás versenytársát, vagy a versenytárs által előállított, forgalmazott vagy bemutatott, a bemutatott áruval azonos vagy ahhoz hasonló rendeltetésű árut, ha az a versenytárs tisztességtelen előnyszerzésére vezethet, a versenytárs jó hírnevét sértheti, vagy arra vezethet, hogy a piaci szereplők a vállalkozást versenytársával összetéveszthessék. Végül a tisztességtelen piaci magatartások körébe sorolja a Tpv. az

úgynevezett **tisztességtelen eljárásokat** is: tilos a versenyeztetés – így különösen a versenytárgyalás, a pályáztatás –, az árverés, a tőzsdei ügylet tisztaságát bármilyen módon megsérteni.

A tisztességtelen verseny tilalmába ütköző cselekmények miatt **az eljárás lefolytatása a bíróság hatáskörébe tartozik**. Az eljárás során az érdekelt a keresetben követelheti a jogsértés megtörténtének megállapítását, a jogsértés abbahagyását és a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől, továbbá követelheti, hogy a jogsértő adjon elégtételt, követelheti a sérelmes helyzet megszüntetését, a jogsértést megelőző állapot helyreállítását, továbbá a jogsértéssel előállított vagy forgalmazott áruk jogsértő jellegétől való megfosztását, vagy megsemmisítését. Az érdekelt követelhet kártérítést és sérelemdíjat is. Az üzleti titok megsértése, valamint a jellegbitorlás és az összehasonlító reklám esetén a fentiekén túl az érdekelt követelheti a jogsértéssel elért gazdagodás visszatérítését, az érintett termékek lefoglalását, kereskedelmi forgalomból való visszahívását, onnan történő végleges kivonását, illetve megsemmisítését, valamint az ügyben hozott bírósági határozatnak a jogsértő költségére történő nyilvánosságra hozatalát.

Az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolásának tilalma

A versenytörvény III. fejezete eredetileg a fogyasztók, és nem az üzletfelek megtévesztésével kapcsolatos szabályokat tartalmazta. 2008-ban azonban az Európai Közösség irányelve nyomán külön törvényt fogadtak el a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról (2008. évi XLVII. törvény), így az e fejezetben foglalt rendelkezések személyi hatálya az üzletfelekre módosult.¹⁴⁵

Az üzleti döntések tisztességtelen befolyásolásának két fő esete a törvény szerint az alábbi. Tilos a gazdasági versenyben az üzletfeleket megtéveszteni, valamint tilos az üzletfél választási szabadságát indokolatlanul korlátozó üzleti módszerek alkalmazása (e körben az összehasonlító reklám további szabályai is megállapításra kerülnek).

A gazdasági versenyt korlátozó megállapodás tilalma

A versenykorlátozó megállapodásokkal, azaz a kartellekkel kapcsolatban a jogalkotó a törvényben generálklauzulaként kimondja: tilos a vállalkozások közötti megállapodás és

¹⁴⁵ MISKOLCZI BODNÁR, 73-74. o.

összehangolt magatartás, valamint a vállalkozások társulásának a döntése, amely a gazdasági verseny megakadályozását, korlátozását vagy torzítását célozza, vagy ilyen hatást fejthet, illetve fejt ki. Ez a tilalom vonatkozik különösen:

- a vételi vagy az eladási árak, valamint az egyéb üzleti feltételek közvetlen vagy közvetett meghatározására;
- az előállítás, a forgalmazás, a műszaki fejlesztés vagy a befektetés korlátozására vagy ellenőrzés alatt tartására;
- a beszerzési források felosztására, illetve a közülük való választás lehetőségének korlátozására, valamint az üzletfelek meghatározott körének valamely áru beszerzéséből történő kizárására;
- a piac felosztására, az értékesítésből történő kizárásra, az értékesítési lehetőségek közötti választás korlátozására;
- a piacra lépés akadályozására;
- arra az esetre, ha azonos értékű vagy jellegű ügyletek tekintetében az üzletfeleket megkülönböztetik, ideértve olyan árak, fizetési határidők, megkülönböztető eladási vagy vételi feltételek vagy módszerek alkalmazását, amelyek egyes üzletfeleknek hátrányt okoznak a versenyben;
- a szerződéskötés olyan kötelezettségek vállalásától történő függővé tételére, amelyek természetüknél fogva, illetve a szokásos szerződési gyakorlatra figyelemmel nem tartoznak a szerződés tárgyához.

Azokat a jogkövetkezményeket, amelyeket a törvény a kartelltilalom megszegéséhez fűz, együttesen kell alkalmazni a Polgári Törvénykönyvben a jogszabályba ütköző szerződésre előírt jogkövetkezményekkel.

A kartellekkel kapcsolatos tilalom többféle jogi megoldással oldható fel a törvény szerint. Így megkülönböztetjük a kivételeket, a mentességeket, továbbá a kartelltilalommal összefüggő jogkövetkezmények enyhítése érdekében bevezetésre került az engedékenységi politika és az informátori díj jogintézménye.

Az általános tilalom alól **kivételt** jelentenek az egymástól nem független vállalkozások közötti kartellek, valamint az úgynevezett „bagatell kartellek”, azaz csekély jelentőségű megállapodások.¹⁴⁶ Ami a **mentességeket** illeti, megkülönböztetjük az egyedi mentesülést és a

¹⁴⁶ Csekély jelentőségű a megállapodás,

a) versenytársak közötti megállapodás esetén, ha a megállapodást kötő feleknek és az azoktól nem független vállalkozásoknak az együttes részesedése az érintett piacok egyikén sem haladja meg a tíz százalékot,

csoportmentesítést. Az egyedi mentesülés jelenlegi jogintézménye korábban egyedi mentesítés volt, ami a hatályos szabályozástól abban különbözött, hogy a Gazdasági Versenyhivataltól kellett egyedi mentesítést kérniük az érintett vállalkozásoknak. Az uniós jog értelmében azonban 2004. május 1-jétől nincs lehetőség egyedi mentesítésre, így a kartell résztvevőinek maguknak kell eldönteniük, hogy tevékenységük az alábbi feltételek alapján a kartelltilalom alól mentesül-e. A tilalom jogkövetkezményei alól akkor mentesülnek az érintett vállalkozások, ha az alábbi négy feltétel mindegyike esetükben teljesül. **Mentesül a tilalom alól a megállapodás, ha**

a) az hozzájárul a termelés vagy a forgalmazás ésszerűbb megszervezéséhez, vagy a műszaki vagy a gazdasági fejlődés előmozdításához, vagy a környezetvédelmi helyzet vagy a versenyképesség javulásához (azaz bizonyos gazdasági előnyök fűződnek a vállalkozások együttműködéséhez);

b) a megállapodásból származó előnyök méltányos része a megállapodásban részt nem vevő üzletfelekhez jut;

c) a gazdasági verseny velejáró korlátozása vagy kizárása a gazdaságilag indokolt közös célok eléréséhez szükséges mértéket nem haladja meg; és

d) nem teszi lehetővé az érintett áruk jelentős részével kapcsolatban a verseny kizárását.

A **csoportmentesítés** azt jelenti, hogy egyes kartellcsoportok jogszabály általi mentesítésére lehetőséget biztosít a magyar versenyjog. A törvény ugyanis kimondja, hogy a megállapodások meghatározott csoportjait a Kormány rendeletben mentesítheti a kartelltilalom alól. A Kormány a megállapodások csoportos mentesüléséről a fentebb meghatározott négy szempont figyelembevételével rendelkezhet.¹⁴⁷

A kartellek felderítése nagyon nehéz, még nehezebb megfelelő bizonyítékot találni e tevékenységekkel szemben, ugyanakkor a gazdasági verseny fenntartásához fűződő érdek

b) nem versenytársak közötti megállapodás esetén, ha a megállapodást kötő egyes feleknek a tőlük nem független vállalkozásokkal együttes piaci részesedése külön-külön az érintett piacok egyikén sem haladja meg a tizenöt százalékot.

¹⁴⁷ A csoportmentesítési rendeletek:

- 202/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a szakosítási megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről,
- 204/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a gépjármű utópiacra vonatkozó megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről,
- 205/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a vertikális megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről,
- 206/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a kutatási és fejlesztési megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről,
- 86/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet a technológia-átadási megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alól történő mentesítéséről.

előrébb való, mint az állam bírságok beszedéséhez kapcsolódó érdeke. Ezért került bevezetésre az engedékenységi politika, valamint az informátori díj.

Az **engedékenységi politika** lényege, hogy bizonyos feltételek teljesülése esetén a Gazdasági Versenyhivatal mellőzi, vagy csökkenti a bírság összegét. Abban az esetben kerülhet sor az engedékenység alkalmazására, ha a vállalkozás a törvényben meghatározott módon feltárja a jogsértő kartellt és az abban való részvételét, valamint további feltétel, hogy a kartellben résztvevő tag engedékenységi kérelmet nyújt be, teljes mértékben, jóhiszeműen és folyamatosan együttműködik a Gazdasági Versenyhivatallal, megszünteti a kartellben való részvételét és bizonyítékot szolgáltat a kartellezésről.

A köznyelvben gyakran **informátori díjnak** nevezett, **nélkülözhetetlen bizonyíték szolgáltatásáért járó díj** csak az úgynevezett „kőkemény” kartellekhez (árkartell és piacfelosztó kartell) kapcsolódóan merülhet fel, abban az esetben, ha a kartellt feltáró személy a jogsértés elkövetésének bizonyításához nélkülözhetetlen, írásos bizonyítékot szolgáltat. Az informátori díj összege az ügyben kiszabott bírság egy százaléka, de legfeljebb ötvenmillió forint lehet.

A gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma

A Tpv. generálklauzulaként rögzíti, hogy tilos a gazdasági erőfölénnyel visszaélni. Gazdasági erőfölényben van az érintett piacon, aki gazdasági tevékenységét a piac többi résztvevőjétől nagymértékben függetlenül folytathatja, anélkül, hogy piaci magatartásának meghatározásakor érdemben tekintettel kellene lennie versenytársainak, szállítóinak és üzletfeleinek vele kapcsolatos piaci magatartására. Visszaélésnek minősülnek a törvény értelmében például az árral kapcsolatos visszaélések, mint a tisztességtelen ár, a felfaló ár; az áruvisszatartás, az indokolatlan előny kikötése, vagy az indokolatlan hátrányokozás. Ahogyan korábban kiemeltük, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés tilalma **magatartáskontrollnak** minősül, azaz az erőfölényes helyzet tényét elfogadja a jogi szabályozás, csupán a domináns helyzettel való visszaélést szankcionálja.

A vállalkozások összefonódásának ellenőrzése

A vállalkozások összefonódásának ellenőrzése már **struktúrakontrollt** jelent, azaz a jogi szabályozás célja a koncentráció létrejöttének, és az ez által kialakuló torzult piaci helyzetek kialakulásának megakadályozása. A törvény tételesen felsorolja, hogy mely esetekben jön létre a vállalkozások koncentrációja (például a korábbiakban ismertetett fúzió, irányítás-megszerzés, új vállalkozás közös alapítása). A vállalkozások összefonódását a **Gazdasági**

Versenyhivatalnak be kell jelenteni (összefonódás-bejelentés), ha a vállalkozások előző üzleti évben elért nettó árbevétele együttesen a tizenötmilliárd forintot meghaladja és az érintett vállalkozáscsoportok között van legalább két olyan vállalkozáscsoport, melynek az előző évi nettó árbevétele a vállalkozáscsoport tagjai és más vállalkozások által közösen irányított vállalkozások előző évi nettó árbevételével együtt egymilliárd forint felett van. Az összefonódás-bejelentést a Gazdasági Versenyhivatal által közzétett, megfelelő formátumú, kitöltött összefonódás-bejelentési űrlapon kell megtenni. A Kormány a vállalkozások összefonódását közérdekből – így különösen a munkahelyek megőrzése, az ellátás biztonsága érdekében – nemzetstratégiai jelentőségűnek minősítheti. Az ilyen összefonódást nem kell bejelenteni.

A Gazdasági Versenyhivatal

Magyarországon a **versenyfelügyelet állami szerve a Gazdasági Versenyhivatal** (a továbbiakban: GVH). A GVH autonóm államigazgatási szerv, feladatai ellátása során csak a törvénynek van alárendelve, feladatkörében nem utasítható, feladatát más szervektől elkülönülten, befolyásolástól mentesen látja el; számára feladatot csak törvény írhat elő. Eljárása során közjogi eszközöket alkalmaz, a versenyfelügyeleti eljárásban pedig hatóság. Élén **elnök** áll, akinek a munkáját **két elnökhelyettes** segíti. Az elnököt a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki, az elnök-helyettesek személyére javaslatot a Gazdasági Versenyhivatal elnöke tesz a miniszterelnöknek, aki azt - egyetértése esetén - előterjeszti a köztársasági elnöknek. Az elnökhelyetteseket a köztársasági elnök nevezi ki, és egyben megbízza az egyik elnökhelyettest a Versenytanács elnöki teendőinek az ellátásával; míg a másik elnökhelyettes feladata a szakmai irodák irányítása és felügyelete. Mindhárom vezető tisztségviselő kinevezése hat évre szól. A kinevezett személyek a hat év lejártát követően újból kinevezhetők, azzal, hogy a Versenytanács elnöke esetében újbóli kinevezésnek legfeljebb egy alkalommal lehet helye.

Versenyfelügyeleti ügyekben a GVH versenyfelügyeleti eljárásait érdemben lezáró - valamint az azok végrehajtását elrendelő - döntéseket a hivatalon belül elkülönült döntéshozó fórumként működő **Versenytanács** hozza meg, s egyben gondoskodik is azok nyilvánosságra hozataláról. A Versenytanács elnökből és tagokból áll. A Versenytanács az egyes ügyeket a Versenytanács elnöke által kijelölt három- vagy öttagú eljáró versenytanácsban bírálja el, és döntését határozatba foglalja.

A versenyfelügyeleti eljárás

A versenyfelügyeleti eljárás **hivatalból vagy kérelemre indul**; kérelemre általában csak az engedélyezési típusú eljárások. Az eljárás során a Tptv.-ben foglalt rendelkezéseket kell alkalmazni. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) szabályait akkor kell alkalmazni, ha azt a Tptv. kifejezetten előírja. Az Ákr. rendelkezéseit kell alkalmazni például az eljárás alapelveire, a képviselő általános szabályaira, a meghatalmazásra és a hatáskör vizsgálatára, a hatásköri vitára vonatkozóan. Az eljárásban **az ügyintézési határidők ügýtípusonként eltérőek** (30 naptól 6 hónapig terjednek) és indokolt esetben meghosszabbíthatóak. A versenyfelügyeleti eljárás szakaszai **a vizsgálat és a versenytanácsi eljárás**. A vizsgálati szakaszban a vizsgáló, a versenytanácsi eljárásban az eljáró versenytanács hozza meg a döntéseket és teszi meg a szükséges egyéb intézkedéseket. A vizsgálat befejezésekor a vizsgáló jelentést készít, amelyet az iratokkal együtt a versenytanács elé terjeszt. A jelentésnek tartalmaznia kell a vizsgálat tárgyának megjelölését, a megállapított tényállást és az azt alátámasztó bizonyítékokat, továbbá a vizsgáló indítványát az eljárás további menetére.

Ezt követően az eljáró versenytanács döntést hoz. Az eljáró versenytanács határozatában

- dönt az összefonódásról;
- megállapíthatja, hogy a csoportos mentesülés kedvezménye nem vonatkozik a megállapodásra,
- megállapíthatja a jogsértés tényét,
- elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését,
- megtilthatja a jogsértő magatartás további folytatását,
- jogsértés megállapítása esetén kötelezettséget írhat elő,
- elrendelheti a jogsértő tájékoztatással kapcsolatban helyreigazító nyilatkozat közzétételét,
- megállapíthatja, hogy a magatartás nem jogsértő, illetve
- bírságot szabhat ki.

A versenyfelügyeleti eljárásban hozott határozattal szemben **nincs helye fellebbezésnek**, jogorvoslat bírói úton lehetséges. A GVH a határozattal szembeni keresetlevelet és az ügy iratait a védiratával együtt a keresetlevél beérkezésétől számított harminc napon belül továbbítja a bíróságnak.

A döntést követően **utóvizsgálatra** kerül sor, amelynek keretében a GVH hivatalból ellenőrzi az eljáró versenytanács végrehajtható határozatában előírt feltételek, kötelezettségek

teljesítését. Az eljáró versenytanács a feltétel teljesülésének, illetve az előírt kötelezettség teljesítésének megállapítása esetén az utóvizsgálatot végzéssel megszünteti. Ennek hiányában megállapítja például a feltétel nem teljesülésének tényét, elrendeli a kötelezettség végrehajtását, vagy bírságot szab ki.

Ágazati vizsgálat, piacelemzés, bejelentés, panasz

A versenyfelügyeleti eljáráson kívül sor kerülhet **ágazati vizsgálatra**: amennyiben az ármozgások vagy más piaci körülmények arra utalnak, hogy az adott ágazathoz tartozó valamely piacon a verseny torzul vagy korlátozódik, a GVH a piaci folyamatok feltárása és értékelése céljából végzéssel ágazati vizsgálatot indít. Ilyenkor tehát a GVH nem konkrét, egyedi jogsértést vizsgál, hanem egy teljes piacot, vagy gazdasági ágazatot. A Gazdasági Versenyhivatal törvényben meghatározott feladatai hatékonyabb és eredményesebb ellátása érdekében **piacelemzést** is végezhet, amelynek keretében nyilvános információk, valamint önkéntes válaszadáson alapuló adatgyűjtés útján, szükség esetén külső szakértő vagy tanácsadó bevonásával felméri és elemzi az egyes piacok működését, a piaci folyamatokat és a piaci trendek alakulását, illetve egyes piaci gyakorlatokat, továbbá ezeknek a versenyre és az üzletfelekre, így különösen a végső üzletfelekre gyakorolt hatását.

A GVH hatáskörébe tartozó jogsértés miatt **bárki bejelentéssel vagy panasszal élhet**, ugyanakkor a bejelentéssel és a panasszal kapcsolatos eljárás nem része a versenyfelügyeleti eljárásnak.

Jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

1996. évi LVII. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról

202/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a szakosítási megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről

204/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a gépjármű utópiacra vonatkozó megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről

205/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a vertikális megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről

206/2011. (X. 7.) Korm. rendelet a kutatási és fejlesztési megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alóli mentesítéséről

86/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet a technológia-átadási megállapodások egyes csoportjainak a versenykorlátozás tilalma alól történő mentesítéséről.

Irodalom

Bencsik András: Gazdaságigazgatás - gazdasági versenyjog. Bencsik András (szerk.): Közigazgatási jog – Különös rész. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2012.

Bordás Mária: A versenyjog és a közszolgáltató szektor piacfelügyelete. Imre Miklós (szerk.): Közigazgatás és gazdaság. HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2007.

Gombos Katalin: A versenyjog legújabb fejleményei – európai uniós kitekintéssel. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017.

Miskolczi Bodnár Péter: A magyar versenyjog anyagi jogi szabályai. Novotni Kiadó, Miskolc, 2011.

Pázmándi Kinga: A magyar versenyjog Európában. Pázmándi Kinga (szerk.): Magyar versenyjog. HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012.

VI. A pénzügyi piacok és a pénzügyi szervezetek felügyelete

1. A pénzügyi felügyelet általános kérdései

1.1. A pénzügyi piacok jelentősége, változásai, alapfogalmak

Az elmúlt évtizedekben, a modern piacgazdaságokban egyre erőteljesebb a pénzügyi rendszer szerepe. A pénzügyi rendszer a gazdaságnak az a keringési rendszere, amely összefűzi egymással a termékeket, szolgáltatásokat és a pénzforrásokat a nemzetközi piacokon.¹⁴⁸

A pénzügyi rendszer legjellemzőbb funkciói a következők:

- a) a gazdaság pénzellátásának biztosítása,
- b) a gazdaság fizetési rendszerének fenntartása, szabályozása és működtetése,
- c) a megtakarításoknak a beruházásokhoz való közvetítése,
- d) a jövedelmeknek térben és időben történő átcsoportosítása,
- e) a bizonytalanságok és a kockázatok kezelése.¹⁴⁹

A pénzügyi piac a pénzügyi rendszer önálló funkciókat hordozó alrendszere.¹⁵⁰

A pénzügyi piacok két területre bonthatók, a hazai fizetőeszközök illetve az ezekre szóló követelések (instrumentumok) piacaira, vagyis a pénz- és tőkepiacokra, illetve a külföldi fizetőeszközök átváltási piacaira, a devizapiacokra.

A hazai fizetőeszközök piacai, a megtakarítók és a beruházók közötti ügyletek jellegétől és lejáratától függően két, - egymástól egyre kevésbé elkülönülő- területre oszthatók. Pénzpiacnak a pénz és az egy évnél rövidebb lejáratú hitelek piacát, tőkepiacnak pedig az egy évnél hosszabb hitelek és részvények piacát értjük.¹⁵¹ Az értékpapírpiac azokat a pénzügyi műveleteket foglalja magában, amelyeket értékpapír, vagyis vagyoni követeléseket megjelenítő forgalomképes okirat (kézzel, vagy nyomdai úton előállított, illetve dematerializált értékpapír) „testesít” meg.¹⁵²

Az értékpapírpiac tehát mind a pénz-, mind pedig a tőkepiac részét képezi.

¹⁴⁸ Paul A. SAMUELSON –William D. NORDHAUS (2012): *Közgazdaságtan* Tizenkilencedik kiadás Budapest, Akadémiai Kiadó 412.

¹⁴⁹ VIGVÁRI András (2008): *Pénzügy(rendszer)tan*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 56-57.

¹⁵⁰ Uo. 62-64.

¹⁵¹ KÁLMÁN János (2013): Pénzügyi szolgáltatások szakigazgatási alapjai – a pénzügyi szektor „állami” felügyelete. In LAPSÁNSZKY András szerk.: *Közigazgatási jog, Fejezetek szakigazgatásaink köréből* II. kötet Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás. Budapest, Complex Kiadó. 511.

¹⁵² Uo. 512.

Az utóbbi években egyre inkább megszűnt a különbség az egyes részpiacok között, és ezeket a különálló kategóriákat, a pénzügyi piac (financial market) fogalom váltotta fel.¹⁵³

A pénzügyi piac önálló, meghatározó funkciója, a gazdasági szereplők fizetőképességi (likviditási) és finanszírozási igényeinek kielégítése.¹⁵⁴

Pénzügyi szervezetek a pénzügyi piacon azok a jogszabályban meghatározott szolgáltatásokat nyújtó természetes vagy jogi személyek, amelyek a gazdasági szereplők likviditási és finanszírozási igényeit elégítik ki. Teszik ezt úgy, hogy biztosítják a kapcsolatteremtést, az információközvetítést, vagy a tranzakciók végrehajtását a felhasználók között.

A legfontosabb pénzügyi szervezetek a hitelintézetek (beleértve a bankokat is), a pénzügyi vállalkozások, a befektetési alapok, a befektetési alapkezelők, a biztosítók, a kockázati tőkealapok, a kockázati tőkealap-kezelők, a tőzsde és a befektetési vállalkozások.¹⁵⁵

1.2 A globalizáció pénzpiacokra gyakorolt hatásai

A globalizáció kiemelkedő mértékben befolyásolta a pénzügyi szektor működését, amely a világgazdaság legfontosabb és legnagyobb volumenű szolgáltató ágazata. A globális pénzügyi rendszert jelenleg a nagyfokú összekapcsoltság, a nagyarányú, gyakran aszimmetrikus interdependencia (kölsönös függőség), a rendkívüli mobilitás, a tranzakciók sebességének példátlan gyorsasága, a jelentős kockázatokat hordozó, nagymértékű volatilitás (instabilitás, változékonyság, ingatagság) jellemzi.

A pénzügyi rendszer globalizációját a következő, rendkívül összetett és egymással érintkező folyamatok határozzák meg:¹⁵⁶

- a) A pénzügyi piacok deregulációja és a pénzpiaci szabályozás liberalizációja

A pénzügyi piacok deregulációja és a pénzpiaci szabályozás liberalizálása egymással párhuzamosan zajló, egymást erősítő, a pénzügyi globalizációt meghatározó folyamatok.¹⁵⁷

A Bretton Woodsi rendszerben, a pénzügyi tevékenység volt a gazdaság leginkább szabályozott területe.¹⁵⁸ A szigorú reguláció elsősorban az új, elsősorban külföldi szolgáltatók piacra

¹⁵³ Uo.

¹⁵⁴ Uo.

¹⁵⁵ Uo.

¹⁵⁶ GÁL Zoltán (2010): *Pénzügyi piacok a globális térben*, Budapest, Akadémiai Kiadó. 101. – 102.

¹⁵⁷ Uo. 79.

¹⁵⁸ Uo. 80.

lépésének a korlátozásában mutatkozott meg, amely a hazai pénzügyi vállalkozások érdekeit szolgálta. Ezen kívül a szigorú szabályozás fontos célkitűzése volt az üzletágak elválasztása is.¹⁵⁹

Az egyre globalizáltabb pénzügyi piaci szereplők, elsősorban a gazdasági prosperitás időszakában óriási nyomást fejtenek ki a nemzetállamokra, az erősebb dereguláció és a liberalizáció érdekében. Céljuk egyértelműen az, hogy működésük mind a hazai, mind pedig a nemzetközi piacokon egyre korlátozásmentesebb legyen.

A dereguláció közgazdasági értelemben a piaci területeket és intézményeket elválasztó korlátok lebontását jelenti.¹⁶⁰ A szabályozottság mértékének a csökkentése jelentősen gyengíti a nemzetállamok befolyását a pénzügyi rendszer felett. A deregulációs folyamat egyik legjellemzőbb példája az Egyesült Államokban 1933-ban megalkotott Glass - Steagall törvény hatályon kívül helyezése volt 1999-ben. Az 1929-33-as világgazdasági válság tapasztalatai alapján megalkotott Glass - Steagall törvény létrehozta a szövetségi betétbiztosítási alapot, illetve teljesen elkülönítette a kereskedelmi banki és a befektetési banki tevékenységet. A törvényt 1999-ben a Gramm - Leach - Bliley törvény helyezte hatályon kívül.¹⁶¹ A kereskedelmi és a befektetési banki tevékenység szétválasztásának a - dereguláció keretében történő - megszüntetése, jelentős szerepet játszott a 2007/2008-as pénzügyi krízis kialakulásában, amely globális reálgazdasági válsággá alakult át

A pénzpiaci szabályozás liberalizációjában két tényezőnek, a kamat- és az árfolyam szabályozás fellazulásának volt meghatározó szerepe.¹⁶²

b) Az infokommunikációs technológiák által támogatott elektronikus pénzügyi tranzakciók és a termék innovációk következtében az idő- és a tér dimenziók átalakulnak. Az egyidejűleg lebonyolítható tranzakciók száma megsokszorozódik (idődimenzió), a tőkeáramlás térbeli (távolsági) korlátai is csökkennek (térdimenzió), a piaci információk továbbítása az internet segítségével egyre gyorsabbá vált. Ezek a folyamatok tovább gyengítették a hagyományos pénzügyi közvetítők szerepét.¹⁶³

¹⁵⁹ Uo.

¹⁶⁰ Uo. 662.

¹⁶¹ LENTNER Csaba szerk. (2013): Bankmenedzsment, Bankszabályozás- Pénzügyi Fogyasztóvédelem. Budapest, Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó.42.

¹⁶² GÁL (2010): *i. m.* 80.

¹⁶³ Uo. 92.

c) Egyre erősödik, az ún. dezintermediációs folyamat, amelynek során a pénzügyi szervezetek fő tevékenységi területe a tőkepiac, ahol az ún. értékpapírosítás lehetővé teszi a hagyományos pénzügyi közvetítők (bankok) kikerülését. A pénzügyi szervezetek működésének fókuszába a hagyományos hitelnyújtási és betétgyűjtési tevékenység helyett az értékpapírosítás kerül. A nyolcvanas évek elejétől lehetővé vált, hogy a bankok kockázatosnak minősített hiteleiket „újracsomagolva” tőkepiaci befektetőknek” adják el. Az elmúlt évtizedekben óriásira nőtt az ún. „innovatív, származékos pénzügyi eszközök” előállítása és forgalma. Ezekkel, gyakran nem folyt valódi kereskedés, tényleges piaci értékük nem volt, a hitelminősítők által adott kiadott legbiztonságosabb „AAA” minősítés ellenére. Ezeket az innovatív termékeket csak a bankoknak adták el készpénz ellenében.¹⁶⁴

Az értékpapírosítás az egyik közvetlen előidézője volt a globális válságot okozó, 2007/2008-s amerikai pénzügyi krízisnek

d) A tőke forgási sebessége megnőtt, megtérülési ideje drasztikusan lecsökkent, amelynek következtében a befektetési időtávok lerövidültek. A pénzügyi tranzakciók felgyorsulásának következtében, ezek kockázatai jelentősen megnövekedtek.¹⁶⁵

e) A pénzügyi piacok globalizációjának egyik nagyon fontos következménye, a „dominó effektus” kialakulása.¹⁶⁶ Az egyes államokban kialakuló pénzügyi piaci válságok azonnal, meghatározó jelentőségű, - gyakran tragikus - következményeket okoznak az adott ország más gazdasági ágazataiban, illetve a többi állam pénzügyi rendszerében és reálgazdaságában. A krízis jelenségek példátlanul gyorsan átterjednek az egész világgazdaságra.

f) A pénzügyi szféra nagyságrendjét és növekedési ütemét tekintve, kiemelkedik a többi gazdasági ágazat közül. Ennek egyik oka a pénzpiaci tevékenységeknek a reálgazdaságtól való nagymértékű elszakadása, a másik pedig az a körülmény, hogy a pénzügyi tranzakciók hozzák a legnagyobb hasznot és hozamot.¹⁶⁷ A 2007/2008-ban kezdődött világgazdasági válság kialakulásának egyik meghatározó oka, a reálgazdaság és az egyre jobban spekulatívabbá vált

¹⁶⁴ FORGÁCS Imre (2009): *Mégsem éjjeliőr? az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság*. Budapest, Osiris Kiadó- Zrínyi Kiadó. 341-342.

¹⁶⁵ GÁL (2010): *i. m.*: 92.

¹⁶⁶ LÁMFALUSY Sándor (2008): *Pénzügyi válságok a fejlődő országokban Tanulmányok a globalizált pénzügyi rendszer sérülékenységéről*. Akadémiai Kiadó, Budapest. 12.

¹⁶⁷ GÁL (2010): *i. m.*: 101-102.

pénzügyi piacok ésszerűtlen elszakadása volt.¹⁶⁸ Az utóbbi évtizedek korábban elképzelhetetlen pénzügyi átalakulásai, bizonyos mértékben megváltoztatták a pénz funkcióit.

Az 1970-es évektől kezdődően egyre erőteljesebben van jelen a világ- gazdaságban egy hatalmas mennyiségű pénztermelésre és pénzmozgatásra képes, öntörvényű pénz- és tőkepiac.¹⁶⁹ Ez a pénzmennyiség olyan virtuális tőkének hoz jövedelmet, amely mögött nincs valóságos értékteremtés.¹⁷⁰ A korábbi időszakban a pénz, a reálgazdasági folyamatok leképezője és értékelője volt. A pénzzel kapcsolatban, értékmérő (elszámolási), forgalmi (csere) és vagyontartási (értékkörző) funkciókat szokás megkülönböztetni.¹⁷¹

A globalizáció megerősödéséig a pénzügyi szervezetek elsőrendű feladata a gazdasági tevékenység számára szükséges hitelnyújtás és növekvő hozamok ígéretével, a megtakarítások serkentése, a betétgyűjtés volt.

A XX. század végén a kapitalizmus történetében először fordult elő, hogy a termelő tevékenység profittermelő képessége alacsonyabbá vált, mint a pénzügyi területeké. Ez a körülmény- egyebek mellett- a rövid távú gondolkodás erősödését, túlzott profitelvárásokat a reálgazdaságtól való elfordulást, a pénzügyi tevékenységek indokolatlan előtérbe helyezését, makróökonómiai kiszámíthatatlanságot és instabilitást eredményezett.¹⁷²

g) A globalizáció következtében a pénzügyi szektorban pártját ritkító szervezeti integráció és tőkekoncentráció valósult meg. A pénzügyi piacok nemzetköziesednek, a pénzügyi piacokat globálisan szervező transznacionális szereplők jelentősége egyre meghatározóbb. A tőke nemzetállami korlátozásoktól mentes áramlása, valódi globális gazdasági integrációt eredményezett. A pénzügyi szektor tekinthető a legglobalizáltabb gazdasági ágazatnak. Ezért is nevezik a jelenlegi világgazdaságot pénzügyi menedzserkapitalizmusnak.¹⁷³

A pénzügyi globalizáció a nemzeti pénzügyi piacok világméretű földrajzi és szervezeti integrálódását jelenti, amelynek rendszerében a globális pénzügyi rendszer szereplői, intézményei és a rendszerbe integrálódó nemzetállamok közötti interdependenciák is

¹⁶⁸ LENTNER Csaba szerk. (2013): *Bankmenedzsment Bankszabályozás Pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó. 28-29.

¹⁶⁹ LÁNYI Kamilla (2001): *Vázlat a globalizációnak nevezett jelenségkör értelmezéséről*. Közgazdasági Szemle 6. 503.

¹⁷⁰ FARKAS Péter (2002): *A globalizáció és fenyegetései A világgazdaság és a gazdaságelméletek zavarai*. Budapest, Aula Kiadó. 50.

¹⁷¹ N. Gregory MANKIW (2005): *Makróökonómia*. Budapest, Osiris Kiadó, 179- 180.

¹⁷² GÁL (2010): *i. m.* 102.

¹⁷³ Uo. 93.

hatalatlanul felerősödtek. A kölcsönös függőségek és egymásrautaltságok a legtöbb ország esetében a globális pénzügyi piacoknak, illetve szervezeteknek való, - gyakran teljes-kiszolgáltatottságot jelentik.¹⁷⁴

A pénzügyi globalizáció a földrajzi (a globalizált világ országai közötti), a piaci (pl. a kötvény és részvény piacok közötti), a pénzügyi szektor szegmensei közötti, valamint a piacok szereplői és intézményei közötti függőségi viszonyokat egyre bonyolultabbá tette. A piac összetettségét fokozza és a problémák megoldását nehezíti, hogy a banki közvetítők legerősebb vetélytársaivá az intézményi befektetők (nyugdíjalapok, biztosítók, befektetési alapok) váltak.¹⁷⁵ A kiélezett piaci verseny miatt a bankok tevékenységének fókuszába a hagyományos tevékenységek (hitelnyújtás, betét elhelyezés) helyett a - már említett értékpapírosítás került.¹⁷⁶

h) A 2007/2008-as világgazdasági válság a globalizálódott világgazdasági és pénzügyi piaci körülmények között, a korábban tapasztaltaktól jelentősen eltérő jellegzetességeket mutatott.

A korábbi krízisek többsége a feltörekvő országokból indult ki és regionális szinten lokalizálható volt.

A 2007/2008-as válság gócpontjai, a fejlett államok (USA, Egyesült Királyság) pénzügyi rendszerei voltak. Tehát a legfejlettebb pénzügyi piacok (központok) maguk váltak válsággóccá. A globalizáció tehát, a fejlett világ pénzügyi piacait is rendkívül sérülékenyvé tette. A krízis következtében, felgyorsulhat a pénzügyi hatalom nyugatról keletre történő mozgása. Annál is inkább mert, a legellenállóbbnak, az erősen szabályozott állami ellenőrzés alatt álló, kevésbé liberalizált ázsiai államok bizonyultak a globálissá terebélyesedő pénzügyi fertőzéssel szemben.

Megállapítható tehát, hogy a pénzügyi globalizációnak, a piacok integráltságának szabályozatlan környezetben nincs fertőzésmérséklő hatása. A globalizáció nem tompítja, hanem felerősíti a válság terjedését. A krízis, éppen a pénzügyi piacok globális integrációja miatt nem volt regionális szinten lokalizálható.¹⁷⁷

i) A pénzügyi piacok globalizációjának következtében, - különösen a 2007/2008-as válság hatására - világgóssá vált, hogy a nemzetállamok önmagukban nem képesek kellő ellensúlyt

¹⁷⁴ Uo. 698.

¹⁷⁵ LÁMFALUSSY Sándor (2008): *Pénzügyi válságok a fejlődő országokban*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 60.-65.

¹⁷⁶ GÁL (2010): *i. m.* 420-421.

¹⁷⁷ Uo. 697- 701.

teremteni, a pénzügyi szervezetek túl-hatalmával szemben. Ennek hatására felértékelődött a nemzetállamok mellett, az államok kooperációjának eredményeképpen létrejött globális (G-20 csoport), és regionális együttműködési formák (EU) és a szupranacionális szervezetek (Nemzetközi Valutaalap, (IMF), Világbank (World Bank), Európai Központi Bank (ECB) szerepe. Ezek a szervezetek aktív szerepet játszottak a világgazdasági válság felszámolásában.

j) A pénzügyi szervezetek és a pénzügyi piacok tevékenységét egyre közvetlenebb módon befolyásolják, a 2007/2008-as válságig minden ellenőrzés nélkül tevékenykedő hitelminősítők.

A hitelminősítő szervezetek, rendkívül erőteljes, „magánszabályozási” tevékenységet látnak el. Minősítik az államokat, az önkormányzatokat és a pénzügyi szervezeteket egyaránt.¹⁷⁸

A hitelminősítők céljai, tulajdonosi struktúrája és finanszírozási modellje között jelentős ellentmondás és érdekkonfliktus áll fenn.¹⁷⁹A szervezetek tulajdoni viszonyai nem, vagy alig átláthatók. A három legnagyobb hitelminősítő szervezet látszólag független egymástól, a tulajdonosok között azonban jelentős átfedések vannak.¹⁸⁰ A hitelminősítő szervezetek jellemzően a pénzügyi piacokon érdekelt szereplők magántulajdonában állnak, de lényegében közfeladatokat látnak el. Ugyanakkor bevételeik meghatározó hányadát azoktól az országoktól, pénzügyi szervezetektől és más gazdasági szereplőktől kapják, amelyeket minősítenek. Meghatározó bevételi forrásaikat hosszú ideig a „kvázi” közfeladatok ellátásában érintett ügyfeleiktől, tanácsadási tevékenységükért kapott jutalékok jelentették.¹⁸¹

A hitelminősítők tevékenysége az utóbbi három évtizedben egyre jobban kiterjedt az un. „szuverén adósok”, a nemzetállamok és az önkormányzatok minősítésére is.¹⁸²

A hitelminősítő szervezetek kulcsszerepet játszottak a 2007/2008-as világgazdasági válságot elindító amerikai jelzáloghitel krízis kialakulásában, azzal, hogy az elsődleges kategóriába nem tartozó másodlagos, un. subprime hitelekkel megfertőződött „innovatív” pénzügyi termékeket, a legjobb, kockázatmentes (AAA) minősítésű kategóriába sorolták.

A 2007/2008-s globális válság után a hitelminősítő szervezeteket sokkal szigorúbb szabályozásnak vetették alá. Ennek értelmében a hitelminősítők kötelesek biztosítani, a

¹⁷⁸ Uo. 172.

¹⁷⁹ LENTNER (2013): *i.m.* 49.

¹⁸⁰ BIEDERMANN Zsuzsanna (2012): *Az amerikai pénzügyi szabályozás története*. Pénzügyi Szemle: 2012/3 sz. 345. o

¹⁸¹ LENTNER (2013): *i.m.* 49.

¹⁸² FORGÁCS Imre (2012): *Európa elrablása 2.0 Adalékok a pénzügyi válság ok politikai gazdaságtanához*. Budapest, Gondolat Kiadó. 176.

minősítési folyamatok függetlenségét és integritását, emelniük kell az általuk kibocsátott jelentések színvonalát. A hitelminősítőknek kerülniük kell az összeférhetetlenségi helyzeteket és felelősséggel tartoznak az általuk készített minősítésekért.¹⁸³ (A hitelminősítő intézetekről szóló 1060/2009/EK rendelet módosítása)

1.3 Az állami beavatkozás célja és okai¹⁸⁴

Az állam feladatainak elsődleges célja, a pénzügyi stabilitás biztosítása.

A pénzügyi piacok szabályozásának és felügyeletének szükségességét a nem tökéletes piaci működés miatt kialakuló ún. piaci kudarcok megelőzése és kezelése indokolja. A jóléti közgazdaságtan négy piaci kudarcot ismer, amelyek állami beavatkozást igényelnek:

- a) információs aszimmetria,
- b) külső gazdasági hatások (ún. externáliák),
- c) a közjószág probléma,
- d) a monopóliumok.¹⁸⁵

a, Aszimmetrikus információk jellemzik a pénzügyi szervezetek és az ügyfelek kapcsolatát.

Az ügyfelek nincsenek abban a helyzetben, hogy hozzájussanak a pénzügyi szervezetek biztonságos működésével kapcsolatos információkhoz és, hogy értékeljék azokat. Az ügyfelek ugyanis, nem rendelkeznek az ehhez szükséges szakértelemmel és technikai felkészültséggel. A pénzügyi szervezeteket ez arra ösztönzi, hogy minél több kockázatot vállaljanak, amely már biztonságos működésüket is veszélyeztetheti. A biztonságos működés garantálása az állam feladata.

Az információs aszimmetria másik megnyilvánulása, hogy az ügyfelek pozíciójukból eredően nem tudják helyesen felmérni a pénzügyi szereplők tevékenységét („megbízó - ügynök” kapcsolat). A pénzügyi globalizáció következtében a hitelező – adós kapcsolat elveszti mind az

¹⁸³ LENTNER (2013): *i. m.* 50-51.

¹⁸⁴ KÁLMÁN János (2013): *i. m.* 513.- 514.

¹⁸⁵ „A fenntartható fejlődés és az állam feladatai” (2018) Szerkesztette: BARANYAI Gábor- CSERNUS Dóra Ildikó Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 153-166.

átláthatóságát, mind a stabilitását.¹⁸⁶ Az állam hatóságai útján beavatkozik a pénzügyi piacok működésébe, az ügyfelek védelme és a pénzügyi rendszer zavartalan működése érdekében.

b, Külső gazdasági hatás (externália) a pénzügyi piacokon akkor jön létre, ha a pénzügyi szereplők nem kötelesek viselni az általuk, másoknak okozott károk és hasznok teljes összegét.¹⁸⁷ Megkülönböztethető, a pénzügyi szereplők által, másoknak okozott károk miatt kialakuló negatív és az előnyök révén létrejövő pozitív externália. Mindkettő állami beavatkozást igényel. A negatív, külső hatások sokkal nagyobb veszélyt jelentenek a pénzügyi szervezetek esetleges válságából kialakuló, a pénzügyi piacokra és a reálgazdaságra egyaránt kiterjedő „dominó effektus” miatt.¹⁸⁸

Az externáliák létezése miatt a globális problémák megoldása globális és regionális együttműködést igényel.¹⁸⁹

c, A közjavak problémája a tiszta közjavak és az ún. közösen használt szabad javak kérdéskörét foglalja magában. A tiszta közjavak fogyasztásából nem zárható ki senki és fogyasztásuk nem csökkenti a többiek rendelkezésére álló készleteket. Ebből következően nincs rivalizálás a fogyasztók között. A közösen használt (szabad javak) használatából senki sem zárható ki, azonban az egyi fél fogyasztása csökkenti a másik fél rendelkezésére álló erőforrást.

d, A monopóliumok két fajtája a természetes és a mesterséges monopólium. A monopólium általános értelemben azt jelenti, hogy az eladói, vagy a vevői oldalon egy szereplő van, aki képes befolyásolni az árakat. Természetes monopólium esetén egy adott piacot egyetlen cég lényegesen gazdaságosabban tud kiszolgálni, mint több gazdasági szereplő. A mesterséges monopóliumokat a jogi szabályozás hozza létre, kialakulásuk tehát nem a piac, vagy a technológia sajátosságaiból következik.

A piaci kudarcok közül a pénzügyi piacokat elsősorban, az aszimmetrikus információk és az externáliák érintik.

A piaci kudarcok következményeinek felszámolása hatásuk csökkentése, a valóságos piaci verseny fenntartása, a piaci szervezetek koncentrációjának megakadályozása a pénzügyi

¹⁸⁶ LÁMFALUSY (2008): *i.m.* 86.

¹⁸⁷ Meir KOHN (2007): *Bank –és pénzügyek, pénzügyi piacok.* Budapest, Osiris Kiadó Nemzetközi Bankárképző. 133.

¹⁸⁸ KÁLMÁN János (2013): *i. m.* 513 -514.

¹⁸⁹ ELEKES Andrea (2018): *Nemzetközi gazdaságtan.* Budapest, Dialóg Campus Kiadó. 193.

területeken is aktív állami tevékenységet igényel. Ennek érdekében a nemzetállamok és az EU szervei egyaránt nagyon intenzív verseny- szabályozási és felügyeleti tevékenységet végeznek.

1.4. A pénzügyi piacok és szervezetek szabályozása¹⁹⁰

A pénzügyi szféra szabályozásának fő célja, a pénzügyi piacok és a pénzügyi szervezetek stabilitásának biztosítása, valamint az ügyfelek védelme.

A pénzügyi terület szabályozása, elsősorban közjogi természetű tevékenységet jelent. A szolgáltatást nyújtók és az ügyfelek közötti kapcsolatokat ugyanakkor, nagyszámú, magánjogi szabály rendezi.

A pénzügyi szervezetek, jellemzően nem a saját pénzüket kockáztatják, ezért sokkal részletesebb szabályoknak kell alávetni őket, mint a többi gazdasági vállalkozást.

A szabályozás szintjei a következők¹⁹¹:

A, uniós szabályok, regionális gazdasági integráció,

B, belső (tagállami, nemzetállami) jog,

C, "kvázi" szabályozási eszközök.

A, Uniós szabályok, regionális gazdasági integráció

Az Európai Unió számára kiemelten fontos a pénzügyi piacok szabályozása. A prudenciális (biztonságossági) és az egyenlő versenyfeltételeket garantáló szabályok harmonizálása korábban, jellemzően irányelvekkel történt. Ezek végrehajtására a tagállamok belső nemzeti jogszabályokat alkottak. Az Európai Bizottság 2007/2008-as globális krízist követően, a belső tagállami jogalkotást nem igénylő irányelvek közvetlenül alkalmazandó rendeletekkel történő szabályozásra tett javaslatot.

B, Belső, (tagállami, nemzetállami) jog

A szabályozásban az uniós irányelvek keretein belül a tagállami, belső jogi normáknak is kiemelkedő szerepe van. A belső jogi szabályozást a nemzeti parlamentek, illetve a

¹⁹⁰ Uo. 515- 518.

¹⁹¹ Uo. 516.

jogalkotásra feljogosított egyéb szervek végzik. Ebben a körben, a nemzeti felügyeleti hatóságok normaalkotási hatáskörének egyre nagyobb a jelentősége.¹⁹²

A pénzügyi piacok szabályozása, tárgya szerint a következő két csoportra osztható:

A, prudenciális szabályok,

B, üzletviteli szabályok¹⁹³

A, A prudens kifejezés jelentése óvatos, körültekintő, megfontolt, megbízható. A prudenciális felügyelet a prudens kifejezés jelentéstartalmának (óvatos, körültekintő megfontolt, megbízható) megfelelő szempontokat érvényesíti, a pénzügyi szervezeteknél.

B, Az üzletviteli szabályozás tárgyának középpontjában a pénzügyi fogyasztóvédelem áll, amely a következő három területen érvénysül:

a) az ügyfelek kötelező informálása,

b) tárgyilagos és minőségi tanácsadás, valamint

c) a gondos üzletvitel biztosítása.

A gondos üzletvitellel összefüggő piaci viselkedés szabályozása, szintén három tárgykört ölel fel:

a) a kereskedés átláthatóságának (transzparenciájának) biztosítása,

b) a tisztességtelen piaci magatartás (pl. bennfentes kereskedelem és a piaci manipuláció) tilalma, valamint

c) informálási kötelezettség a részvényesek és a befektetők irányába.¹⁹⁴

C, A "kvázi" szabályozási eszközök

a, Nemzetközi standardok, jó gyakorlatokkal kapcsolatos ajánlások

¹⁹² KÁLMÁN (2013): i. m. 516.

¹⁹³ KÁLMÁN (2013): i. m. 516- 518..

¹⁹⁴ Uo. 518- 519.

A szabályozásban a nemzetközi szintű együttműködés a nemzetállamok és a szolgáltatók között, mindenekelőtt a globális standardok kialakításában (bázeli követelményeknek való megfelelés) fedezhető fel.¹⁹⁵

A 2007/2008-as válság után az államok és az általuk létrehozott szupranacionális szervezetek, megkísérelték egyre intenzívebben szabályozni és felügyelni, a pénzügyi piacokat és a pénzügyi szervezeteket.

Megállapítható, hogy ez egyáltalán nem könnyű feladat. A hatalmas tőke- és lobbierő, kiemelkedő informatikai háttérrel rendelkező, egyre nagyobb mértékben nemzetközivé vált pénzügyi szervezetek kialakításához a nemzetállamok által támogatott liberalizáción keresztül vezetett az út. Az államok voltak tehát a nemzetközi pénzügyi integráció katalizátorai.¹⁹⁶

A határokon átnyúló, elsősorban a virtuális térben tevékenykedő, globális pénzügyi konglomerátumok, szervezetek ugyanakkor, számos vonatkozásban túlnőttek a nemzetállami kereteken. A globális pénzügyi piacok, jó néhány területen egységes szabályozást és felügyeletet igényelnének.¹⁹⁷ Erre azonban csak hosszú távon látszik némi esély.

A pénzügyi piacok és szervezetek globalizációjára figyelemmel minimum egységes elveken alapuló, nemzetközileg harmonizált, szabályokra van szükség.¹⁹⁸

Gazdasági válságok után időről időre felmerül a sokkal szigorúbb, egységes, globális szabályok kidolgozásának a gondolata is.¹⁹⁹ Egyre erőteljesebb az az álláspont, amely szerint komplex jelenségeket csak komplex módon és azonos szinten lehet sikeresen szabályozni.²⁰⁰ A nemzetállamok erre irányuló elszántsága azonban, a válságok csillapodásával mindig csökken. Ennek oka a globalizálódott pénzügyi szereplők érdekérvényesítő képessége és az országok között, az előnyösebb gazdasági feltételek kínálatára irányuló konkurenciaharc.

Az egységes szabályozási elvek kimunkálására a fejlett pénzügyi piacokkal rendelkező országok, nemzetközi szervezeteket hoztak létre. Ilyen például a világ legrégebbi nemzetközi pénzügyi szervezete a Nemzetközi Fizetések Bankja, a BIS (Bank for International Settlements). Nagyon nagy tekintélyű szervezet a világ 10 fejlett IMF állama és a hozzájuk

¹⁹⁵ BÁGER Gusztáv (2006): Az állami szerepvállalás új vonásai a XXI. század globalizált világában. In.: *Vissza az alapokhoz? Tanulmányok a közpénzügyi rendszer reformjáról*. Szerk: Vígvári András Budapest, UMK 4.- 9.

¹⁹⁶ GÁL (2010): i. m. 176.

¹⁹⁷ Uo. 177.

¹⁹⁸ KÁLMÁN János (2013): i. m. 513.

¹⁹⁹ GÁL (2010): i. m. 177.

²⁰⁰ MURAKÖZY László (2012): *Államok kora Az európai modell*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 331.

1964-ben csatlakozott Svájc (G10) központi bankjainak vezetői által, 1975-ben alapított Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság (Basel Committee on Banking Supervision).²⁰¹ A válság után 2010-ben jelentette meg Bázel III. néven ismert ajánlás csomagját. A Bázel IV: bevezetésének határideje 2022. január 1.

Ezek a szervezetek nem alkotnak jogi kötőerővel rendelkező normákat, hanem ajánlásaikban foglalják össze, a nemzetközi, legjobb gyakorlatokat.

b, Hitelminősítés

A világ három legnagyobb hitelminősítőjét 1975-ben, az amerikai Értékpapír- és Értéktőzsde Bizottság, „Nemzeti Statisztikai Kockázatelemző Szervezetként” nyilvántartásba vette. A hitelminősítők által végzett értékelések, a világhálón mindenki számára elérhetővé váltak. Ezek, nagymértékben meghatározzák egy-egy állam, önkormányzat és vállalat nemzetközi gazdasági megítélését, jövőjét, ennek révén emberek millióinak munkahelyét és sorsát. A hitelminősítők által közzétett információk ebben az értelemben sajátos, „közjogi jelleget” öltenek annak ellenére, hogy működésük túlnyomórészt a piaci szereplők magánjogi kapcsolataira épül.²⁰²

c, Üzleti kultúra

A pénzügyi szervezetekre, ugyancsak jelentős hatással vannak a világgazdaság fejlett térségeiben kialakult bankmenedzsment kultúrák, üzleti szokások, üzletviteli technikák.²⁰³

1.5. A pénzügyi felügyeleti tevékenység típusai²⁰⁴

A pénzügyi piacok felügyelete magában foglalja a makroprudenciális - és a mikroprudenciális felügyeletet.

A makroprudenciális felügyelet célja, hogy előre jelezze a pénzügyi rendszer egészét fenyegető rendszerszintű kockázatokat és megtegye a fenyegető veszélyek elhárításához szükséges intézkedéseket.

A mikroprudenciális felügyelet célja az egyes pénzügyi szervezeteket érintő veszélyek csökkentése, végső soron a fogyasztóvédelem megvalósítása.

²⁰¹ LENTNER (2013): *i.m.* 279., 312, 427.

²⁰² FORGÁCS Imre Európa elrablása (2012): *2.0 Adalékok a pénzügyi válság ok politikai gazdaságtanához.* Budapest, Gondolat Kiadó. 176.

²⁰³ LENTNER (2013): *i.m.* 49.

²⁰⁴ KÁLMÁN (2013): *i. m.* 518- 519.

A mikroprudenciális felügyelet - a szabályozás tárgya szerint - két területre osztható:

A, prudenciális felügyelet,

B, üzletviteli felügyelet.

A, A prudenciális felügyelet négy eleme a következő:

a ,Engedélyezés, meghatalmazás, jóváhagyás.

Ezeknek a tevékenységeknek a célja, hogy a pénzügyi piacra csak olyan szervezetek léphessenek, amelyek megfelelnek a jogszabályokban foglalt feltételeknek.

b, A pénzügyi rendszer és a pénzügyi szervezetek folyamatos monitoringja.

c, A felügyeleti hatóság által észlelt szabálytalanság esetén alkalmazott szankciók.

d, A felügyeleti hatóság rendelkezésére álló válságmenedzselési eszközök (végső hitelezés, betétbiztosítás, szanálási eljárás)

B, Az üzletviteli felügyelet, az ügyfelekkel történő korrekt, becsületes és a jogszabályoknak megfelelő üzleti kapcsolat ellenőrzése és a piaci magatartás tisztességének vizsgálata. A felügyeleti hatóság ennek keretében: fogyasztóvédelmi, piacfelügyeleti, és vitarendezési eljárásokat folytat le, illetve ellenőrzéseket végez.

1.6. A pénzügyi piacok és pénzügyi szervezetek felügyeletének modelljei

A pénzügyi piacok és a pénzügyi szervezetek felügyelete az elmúlt évtizedekben rendkívül változatos képet mutatott. Jellemzően, elkülönült szervezetek felügyelték az egyes pénzügyi szektorokat, így a pénzügyintézetek (köztük a bankok), a tőzsdék és a tőkepiaci szervezetek illetve a biztosítók tevékenységét.²⁰⁵

A felügyeleti sokszínűség mellett kialakultak azok az elvárhatósági követelmények, amelyek a felügyelet tevékenységével kapcsolatban megfogalmazódtak. Ezek a következők:

a) függetlenség a politikai és a gazdasági élettől,

b) a makro- és mikroprudenciális felügyelet megfelelő együttműködése,

²⁰⁵ IMRE Miklós (2007): A pénzügyi felügyelete, In IMRE Miklós szerk.: *Közigazgatás és gazdaság*. Budapest, HVG-ORAC. 324 - 368.

- c) elszámolhatóság,
- d) az erőforrásokkal történő hatékony gazdálkodás,
- e) átláthatóság.²⁰⁶

A pénzügy szervezetek felügyeleti megoldásait, történeti szempontból vizsgálva, a következő modellek különböztethetők meg:

- a) tradicionális (institucionális),
- b) funkcionális,
- c) integrált,
- d) vegyes²⁰⁷

A tradicionális modellben a pénzügy piacok három szektorát (bank, biztosítás, értékpapír) különálló szervek felügyelik.

A funkcionális megközelítés szerint a pénzügy szervezetek főbb tevékenységi köreit elkülönült hatóságok felügyelik.²⁰⁸

Az integrált felügyeletek létrehozását a pénzügyi szervezetek összeolvadása, integrációja kényszerítette ki. Ebben a szisztémában egyetlen hatóság felügyeli az összes pénzügyi szervezetet.²⁰⁹ Az integrált modell egyik változata, amikor a felügyeleti tevékenység egészét az adott állam jegybankja végzi. Magyarország is ez a megoldást alkalmazza.

A vegyes modellek az előzőekben vázolt megoldások egyes elemeit integrálják magukba.

A 2007/2008 gazdasági válság hatására, a korábbiakban létező változatos felügyeleti megoldások egységesülése figyelhető meg.

- a) Az államokban a szektorális felügyeleti szervezetek helyét a pénzügyi piacok valamennyi szereplőjének tevékenységét kontrolláló, egységes felügyeletet vették át.

²⁰⁶ KÁLMÁN János (2013): *i. m.* 520.

²⁰⁷ FEHÉR Júlia - VERES Zoltán: Gondolatok a hazai pénzügyi felügyeleti rendszer integráció margójára - különös tekintettel a fogyasztóvédelemmel összefüggő igazgatási szempontokra. Pázmány Law Working Papers 2014/8 7.- 8. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Pázmány Péter Catholic University Budapest
<http://www.plwp.jak.ppke.hu>

²⁰⁸ Uo. 7-8.

²⁰⁹ KÁLMÁN (2013): *i.m.* 523-524.

- b) A nemzetállamokban mindenhol megerősítették a válság előtt nem, vagy csak alig létező makroprudenciális felügyeleti tevékenységet és szervezeteket.
- c) Az államok a mikroprudenciális felügyeletet hatékonyabbá tették és összekapcsolták a makroprudenciális tevékenységgé.
- d) Globális és regionális törekvések indultak el a pénzügyi piacok és a pénzügyi szervezetek erősebb szabályozására és felügyeletére. Ilyenek például a világ legfejlettebb államait és az Európai Uniót tömörítő G 20 csoporthoz tartozó országok kezdeményezései, illetve a Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszerének létrehozása.²¹⁰

Napjainkban az európai nemzetállami felügyeletet szervezeti értelemben -némiképp leegyszerűsítve -, két csoportra oszthatóak:

- a, Az államok jelentős részében a felügyeleti feladatokat a jegybank (központi bank) látja el (pl. Magyarország, Csehország, Szlovákia, Írország).
- b, Jó néhány országban a jegybanktól elkülönülten működő egységes felügyelet tevékenykedik (pl. Németország, Lengyelország, Belgium, Finnország).²¹¹

Az elmúlt évek európai tapasztalatai, egyértelműen azt mutatják, hogy a felügyeleti tevékenységben egyre erőteljesebb szerepet játszanak, a tagállamok központi bankjai és az Európai Unió felügyeleti szervezetei.

2. A pénz- tőke- és biztosításfelügyeletek létrejöttének legfontosabb történeti állomásai.²¹²

2.1. A banki tevékenység felügyeletének rövid története

A mai értelemben vett pénzügyi tevékenység felügyeletének első emlékei, az ókorban alakultak ki. Az első pénzügyi műveletek feletti, a közösség nevében végzett, központi felügyeleti és ellenőrzési tevékenységet az egyházak végezték. A templomokban létrehozott, őrzött

²¹⁰ FORGÁCS Imre (2009): *Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság*. Budapest, Osiris Kiadó – Zrínyi Kiadó. 238. 357.

²¹¹ KÁLMÁN (2013): *i.m.* 524.

²¹² ASZTALOS László György (2007): A „világi felügyelet” avagy a „felügyelet világ” kialakulása. In Pénzügypolitikai stratégiák a XXI. század elején szerkesztette: Dr. Prof. Dr. Huszti Ernő DSC. egyetemi tanár a pénzügyi intézményrendszer, a tudomány és a felsőoktatás szolgálatában, Tiszteletkötet 75. születésnapja alkalmából. Budapest, Akadémiai Kiadó. 443.-462.

raktárakban helyezték el az értékeket. Az egyházi központtal való kapcsolattartást íratlan szabályok biztosították, amelyek megsértése súlyos büntetéseket vont maga után.²¹³

Az ókori Babilonban a szóbeliség helyett már az írásba foglalt és kihirdetett törvények voltak jellemzők, az egyházi tevékenység helyét pedig az állami felügyelet váltotta fel. Hamurabbi törvénykönyve már tartalmazott ilyen típusú rendelkezéseket.

Az ókori Egyiptomban a Ptolemaioszok idején, a magánbankárok tevékenysége engedélyköteles volt.

Az ókori görög városállamokban és Föníciában is fejlett pénzügyi tevékenység zajlott. Az athéni demokráciában a magánpénzváltók padjainak (trapeza) a kihelyezéséhez már nem egyházi, hanem állami szabályozási és engedélyezési tevékenység kapcsolódott.²¹⁴

Róma görög közvetítéssel ismerkedett meg a pénzügyletekkel. A meggazdagodott plebejusok közül kerültek ki a pénzarisztokráciát képező lovagok, akik bankügyletekkel foglalkoztak.²¹⁵

A pénzügyi műveleteket végzők között jelentős különbségek voltak a tevékenység végzés szempontjából. Kizárólag az általános felhatalmazású bankárok az ún. argentariusok láthatták el a pénzügyi tevékenységek teljes körét.

A római közhatalom részletesen szabályozta, engedélyhez kötötte és az ún. prefectus urbi (a köztársaság idején a consul által kinevezett, Róma élén álló helyettes) felügyelete alá helyezte a pénzügyi szereplők működését. A világ első biztosításfelügyeleti szabályozása Ulpian prefectus nevéhez fűződik, i. sz. 200 körül.

Az ókori Kínában az igen fejlett volt a pénzügyek szabályozása és felügyelete.

Európában a Római Birodalom bukása után a pénzügyek intézése és felügyelete a római katolikus egyházi fennhatóság alá került.

A középkorban meghatározó szerepet játszottak, a városok által alapított bankok Az első ilyen intézményt Velencében alapították 1157/1171-ben.²¹⁶

A középkor korai időszakában a Földközi –tenger kereskedő és hajósnépei kezdtek hozzá a pénzzel foglalkozók rendszeres ellenőrzéséhez a mai értelemben vett bankfelügyelethez A XI.

²¹³ Uo. 443.

²¹⁴ Uo. 444.

²¹⁵ BRÓSZ Róbert – PÓLAY Elemér (1992): *Római jog Hetedik kiadás* Budapest, Tankönyvkiadó. 42.

²¹⁶ VÉRTESY László (2019): *Jog és pénzügyek a bankszektorban*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 46.

század végétől a korábbi egyházi, hitelezési- pénzváltási- szabályozási- és felügyeleti tevékenység fokozatosan város- állami hatáskörbe került. A XII.- XIII. században a pénzügyi világ központjává Észak Itália városai váltak. (Genova, Velence Milánó). 1280-ban Németalföldön adták ki az első pénzváltóasztalhoz (tabula, tavola) kapcsolódó „bankfelügyeleti engedélyt”.

1318-ban Velencében is megszülettek az első (város) állami felügyeleti szabályok, amelyek minimális alaptőkét és óvadékot (szavatoló tőkét) írtak elő azoknak az intézményeknek a számára, amelyek ügyfeleiktől betéteket fogadtak el.²¹⁷

A XIV.- XV. században rendkívül fejlett volt a pénzügyi élet Firenzében és Dél Németországban (Auszburg).

Amerika felfedezése után az Itália pénzügyi szempontból háttérbe szorult és az Atlanti óceán parvidékén található városok váltak meghatározóvá (Amsterdam, Rotterdam, Antwerpen, Hamburg, Bilbaó stb). A korábbiakhoz képest alapvető változást jelentett, hogy az Atlanti óceán partjainál létrejövő szabályozást már a kereskedőtársaságok alakították ki a maguk számára és gondoskodtak ezek betartásáról is. Ezeket a szabályzatokat sem állami sem pedig városi törvényhozás nem szentesítette. Az önkéntes revíziók, ugyanis még elegendő garanciát jelentettek a társadalom tagjai számára.

A bank- és a bankfelügyelettörténet következő korszaka a központi bankok, jegybankok megjelenéséhez köthető.²¹⁸

A XVII. században elszaporodó pénzintézeti bukások után új korszak kezdetét jelentette, a világ első központi bankjának, a hitelpénzteremtést általánossá tevő „Angol Banknak ” (Bank of England) a létrejötte, 1694.-ben. A bankjegykibocsátásra is felhatalmazott Bank of England először csak a londoni, majd fokozatosan az ország összes pénzügyi szervezetére kiterjesztette szabályozási és felügyeleti tevékenységét.²¹⁹

Európa többi országában a jegybankok, jellemzően csak a XIX. században jöttek létre. A Banque de France-ot 1848-ban, a Deutsche Reichsbank-ot 1875-ben (elődjét, a Porosz Bankot 1765-ben alapították).²²⁰

²¹⁷ ASZTALOS (2007): *i.m.* 448-449.

²¹⁸ VÉRTESY (2019): *i.m.* 46.

²¹⁹ Uo. 456.

²²⁰ Banküzemtan (2003): Szerkesztette: Ligeti Sándor- Sulyok Papp Márta Tanszék Pénzügyi Tanácsadó és Szolgáltató Kft. Budapest, 18.

Az angol felügyeleti modell a kezdetektől fogva az önálló, belső banki un. autonóm revízió elsődlegességének az elvére épül.

A porosz/német felügyeleti modell az állami szerepvállalás dominanciájára alapozott. Ezt a felfogást erősítette meg a Svédországban 1824-ben, a világon először kiadott hitelintézeti felügyeleti királyi rendelet, amely a mai napig az állami felügyeleti tevékenység alapját képezi. Ennek értelmében a hitelintézetek alapításához engedélyre van szükség, kötelező a minimális alaptőke és a felügyelet részére negyedévente benyújtandó beszámoló, a felügyelet pedig a helyszínen köteles ellenőrzési tevékenységet végezni.

Az I. Világháború után a legtöbb európai országban létrehozták az önálló bank felügyelet. Az 1929/30-as gazdasági világválságot követően megindult az a folyamat, amelynek eredményeként, mindenhol vegyes rendszer jött létre, vagyis az önrevízió és az állami felügyelet egymást kiegészítve működik.²²¹

A magyar bankrendszer története jelentősen összefügg az osztrák bankok históriájával.

Magyarországon az első nem jegybanki pénzüintézet 1722-ben jött létre, Hitelintézet (Hitelpénztár) elnevezéssel. 1827-ben létesített fiókot Magyarországon az Első Osztrák Takarékpénztár, 1836-ban pedig megkezdte működését az első önálló hazai pénzüintézet a Brassói Általános Takarékpénztár.²²² 1841-ben alapították a Pesti Magyar Kereskedelmi Bankot, amely jelentős szerepet játszott az 1848/1849-es szabadságharc idején is.²²³

Az önálló magyar jegybank létrehozására egy több mint egy évszázados küzdelmes időszak után került sor 1924-ben.

1816-ban hozták létre az Osztrák Nemzeti Bankot, amely bankjegykibocsátási jogot kapott a császárság egész területére.²²⁴

A magyar központi bank létrehozásának szükségessége a reformkorban merült fel először. Jónéhány közgazdasági író és a törvényhozást is foglalkoztatta a kérdés.²²⁵ Az 1848-1849-es szabadságharc egyik fontos célja volt az önálló magyar jegybank létrehozása, amelyre azonban

²²¹ ASZTALOS (2007): *i.m.* 462.

²²² BOTOS Katalin – BÓDY László Magyar (2004): *Pénz-és tőkepiaci rendszer*. Budapest, Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója. 7.

²²³ Banküzemtan: *i.m.* 19.

²²⁴ A magyar Nemzeti Bank története I. Az osztrák Nemzeti Banktól a Magyar Nemzeti Bankig 1816-1924. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 1993 87.

²²⁵ VÉRTESY László (2007): Magyar banktörténet a reformkortól az államosításig. *Jogtörténeti Szemle*. 2007./4. szám 59.

sajnos nem kerülhetett sor.²²⁶ Az önálló magyar jegybank létrehozásának igénye a kiegyezési tárgyalások idején is felmerült, ugyancsak eredménytelenül.²²⁷ 1878-ban hozták létre 40 évre az Osztrák – Magyar Bankot, a dualista Monarchia binacionális jegybankját.²²⁸

Magyarországon a kiegyezés utáni gazdasági fejlődés idején, a bankok száma is jelentősen megnőtt. A bankok ellenőrzésére 1916-ban alapították a Pénzügyi Központot.

A pénzügyek területén is hatalmas veszteségeket okozott a trianoni békediktátum.

A két ország területén jegybanki feladatokat ellátó Osztrák –Magyar Bank tevékenységi ideje 1919-ben lejárt, de az I. Világháborút követő események és a béketárgyalások elhúzódása miatt késedelmesen történt meg a bank felszámolása.²²⁹

1921-ben kezdte meg működését a jegybanki feladatokat ellátó Magyar Királyi Állami Jegyintézet.²³⁰ 1924-ben jött létre a Magyar Nemzeti Bank.²³¹

Magyarországon 1945 után megindult és 1948-ra be is fejeződött az a folyamat, amely a bankok államosításához vezetett. Hazánkban a rendszerváltozás előtt, 1987-ben 5 kereskedelmi bank létrehozásával ismét kétszintűvé vált a bankrendszer.²³²

A kétszintű bankrendszer létrejöttének idején a bankfelügyeleti feladatokat, a Pénzügyminisztérium önálló főosztálya látta el. 1991-ben került sor az Állami Bankfelügyelet kialakítására. Az univerzális bankrendszer létrejöttével, 1997-ben az Állami Bankfelügyelet és az Állami Értékpapír-és Tőzsd felügyelet összevonták, amelynek eredményeképpen létrejött az Állami Pénz-és Tőkepiaci Felügyelet. 2000. április 1-től megkezdte működését a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, amelybe az addig önálló Állami Biztosítá felügyelet és az Állami Pénztárfelügyelet is integrálódott.²³³ 2013 óta a pénzügyi szervezetek felügyeletét a Magyar Nemzeti Bank látja el. A pénzügyi szervezetek csoportjába tartoznak a hitelintézetek is, amelyeknek egyik fajtáját a bankok jelentik.

²²⁶ TOMKA Béla (2000): A magyarországi pénzügyintézetek rövid története. 1936- 1947 Budapest, AULA. 15.

²²⁷ A Magyar Nemzeti Bank története I.: i.m. 198-202.

²²⁸ Uo. 233.

²²⁹ BOTOS – BÓDY (2004): i.m. 7.

²³⁰ A Magyar Nemzeti Bank története I.: i.m. 444.

²³¹ A Magyar Nemzeti Bank története II. Az önálló jegybank 1924-1948. Presscon Kiadó. 1999. 13.

²³² LENTNER (2013): i.m. 204.

²³³ Uo. 403.

2.2. A tőzsdefelügyelet rövid története

Az árutőzsde elődje már az ókorban megtalálható. Az alkuszi hivatal fogalmát már az eszunnai Bilalama király törvénykönyve is említi.²³⁴ Ugyancsak alkuszok kapcsolták össze az egymástól mesterségesen elzárt piacokat az i.e. 18-19. századi dahomey-i városokban, az i.e. 17. század perzsa városaiban, és az ókori Athénban is. Az ókor nagy gabona tőzsdéje Athén közelében működött.

A mai tőzsdék közvetlen elődei a középkori piacok és vásárok voltak. A börze (magyarul tőzsde) szó a németalföldi van der Beurse nemesi család nevére vezethető vissza. A 13. század első felében a van der Beurse család házában találkoztak a brüggei kereskedők, hogy egymással ügyleteket kössenek és információkat cseréljenek.

I.Edward angol király 1285-ben a londoni Városi Tanács részére adott felhatalmazást, az értékpapírforgalmat lebonyolító alkuszok ügyleteinek felügyeletére.²³⁵

Az első valódi értéktőzsde Amszterdamban jött létre 1608-ban, amely eleinte kizárólag az Egyesült Kelet- Indiai Társaság részvényeinek kereskedelmével foglalkozott.

A XIX. században az iparosítás és ezen belül a vasútépítés óriási tőkeigényét, a finanszírozás új formájával a részvénykibocsátással elégítették ki. A területen a vállalkozásokon kívül az állam is hamar megjelent. Különböző állami értékpapírok kibocsátásával igyekezett egyre növekvő pénzügyi szükségleteit fedezni és ezzel nagymértékben hozzájárult a tőzsde fejlődéséhez.

Magyarországon 1864-ben alapították a budapesti Áru-és Értéktőzsdét, amely 1948-ig működött. A tőzsde a kereskedelmi miniszter felügyelete alatt álló, testületi és önkormányzati jogokkal rendelkező intézmény volt. A miniszter felügyeleti jogosítványait, átruházott hatáskörben, a miniszteri tőzsdebiztos gyakorolta.

Hazánkban, a rendszerváltozást követően 1990-ben indult újra a tőzsde.

²³⁴ MÉSZÁROS Kálmán (1988): *Bevezetés a tőzsdejogba*. Budapest, Pallas Lap-és Könyvkiadó Vállalat. 27.

²³⁵ Uo. 27.

A tőzsdejogi szabályozás kezdetben a szervezeti kérdésekre, az engedélyezési feltételekre, valamint a spekuláció elleni harcra koncentrált. Később a befektetők védelme, az átláthatóság, valamint az adóztatási témakörök is a reguláció középpontjába kerültek.

A római jogi alapokra építkező kontinentális európai államok a tőzsdéket, mint közjogi szervezeteket szabályozták/szabályozzák. Ennek megfelelően, az állami szervek nagyon erős felügyeleti eszközökkel rendelkeznek. A Common Law jogrendszerű országok a tőzsdéket magánjogi intézményeknek tekintették, amelyek felügyeletében az államoknak kisebb szerepe volt.²³⁶ Ezt az állapotot jelentősen megváltoztotta a 2008-as világgazdasági válság következtében, ugyanis minden országban nagymértékben erősödtek az állami felügyeleti eszközök.

Magyarországon a rendszerváltozás után a tőzsdefelügyeletet, kezdetben a Pénzügyminisztérium főosztálya, később az Állami Értékpapír- és Tőzsdefelügyelet végezte. A felügyeleti feladatokat 1997 és 2000. március 31. között, az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet látta el. 2000. április 1-n kezdte meg működését a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, 2013-tól pedig a tőzsdefelügyelet is a Magyar Nemzeti Bank hatáskörébe tartozik.²³⁷

2.3. A biztosításfelügyelet rövid története²³⁸

A biztosítási ügyletek felügyeletének kezdetei az ókori államokban alakultak ki.

A biztosítás első írásos emléke i. e. 2250-ből származik, amelynek tárgya, egy karavánbiztosítás.²³⁹ Az ókori görög hajósok már vagyonbiztosítással rendelkeztek. Római eredetű a világ talán első biztosításfelügyeleti intézkedése, amely kb. i. sz. 200-ban keletkezett, amely a vagyonbiztosításoknál kötelezően alkalmazandó díjtáblázatot is tartalmazott.

A középkorban a Földközi tenger környéke vált a biztosítási ügyletek és a felügyeleti tevékenység legfontosabb központjává. A VIII. században az egyház, később a városok közreműködésével biztosítási járadék típusú termékek váltak egyre népszerűbbé. A keresztes háborúk résztvevői nagy számban kötöttek biztosítási ügyleteket. A tengeri biztosítás első szabályozása Genovában jelent meg 1396-ban, amelyet a többi kereskedő városállam is követett.

²³⁶ Uo. 28-29.

²³⁷ LENTNER (2013): i.m. 403.

²³⁸ A fejezet Asztalos László idézett művének felhasználásával készült. i.m. 443.- 462.

²³⁹ HORINKA Melinda- LUTTENBERGER Zoltán (2005): *Biztosításelmélet és üzempazaráságtan*. Budapest, Perfekt Kiadó.

Az brit világbirodalom kialakulásával, London lett a biztosítási ügyletek és a biztosításfelügyelet centruma. A brit megoldásra kezdetben ezen a területen is, az állami beavatkozás és felügyelet kivételes alkalmazása volt jellemző.

A kontinentális országokban sokkal erőteljesebb állami szerepvállalással találkozhatunk. A német államok területén a XVII. században, a gyakori tűzkárok miatt egyre nőtt az egyéni biztosítások száma.

Poroszországban Nagy Frigyes 1775-ben megalapította, az első általános és nyilvános biztosítót.

1852-ben osztrák császári pátens fogalmazta meg először az önálló állami biztosításfelügyelet szükségességét. Az Egyesült Államok fejlett, keleti parti államai néhány évvel később alkották meg biztosításfelügyeleti törvényeiket. New York államban erre 1855-ben, Massachusettsben pedig 1858-ban került sor.

Svájcban 1885-ben adták ki az első, teljes körű európai biztosításfelügyeleti jogszabályt, amelyet számos más ország számára is mintaként szolgált. Az 1919. évi törvénnyel továbbfejlesztett szabályozás lényegében már rögzítette mindazokat a követelményeket, amelyeket a mai, modern felügyelet is kontrolálnak.

Magyarországon az első biztosítási jellegű intézmény a XIV. században jött létre. A céhek egy „pénztári alapot” un. Társládát hozta létre.²⁴⁰

A magyar biztosításfelügyelet szempontjából az osztrák és a német szabályozás volt meghatározó jelentőségű és példaértékű. Ausztriában 1896-ban fogadtak el a biztosításfelügyeletről egy önálló törvényt, amelyet 1921-ben módosítottak.

Magyarországon a biztosító (magán) vállalatok ellenőrzéséről az 1875. évi kereskedelmi törvény rendelkezett először. A századforduló idején elkészült, egy- végül elfogadást nem nyert – törvényjavaslat, amely az önálló biztosításfelügyeleti hivatal felállításával is foglalkozott. A biztosításfelügyelet fejlődésének újabb szakaszát az 1940. évi XII. tc. jelentette. A törvénycikk értelmében a pénzügyminiszter hatáskörébe került a biztosítók felügyelete.

²⁴⁰ Uo. 17.

A rendszerváltozás után a Pénzügyminisztérium felügyeleti feladatait az Állami Biztosításfelügyelet látta el. A szervezet 2000-ben integrálódott, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletébe. 2013-tól a biztosítók felügyeletét is a Magyar Nemzeti Bank végzi.²⁴¹

3. A pénzügyi piacok és pénzügyi szervezetek felügyelete az Európai Unióban:

3.1. Az egységes Európai Uniós felügyeleti rendszer kialakulása

A 2007/2008-as világgazdasági válság hatására, a pénzügyi piacok és a pénzügyi szervezetek szabályozásának és felügyeletének megújítására került sor.

A világ legfejlettebb államait és az Európai Uniót magában foglaló G20 csoport ülésein folyamatosan foglalkozott/ foglalkozik, a pénzügyi piacok és a pénzügyi szervezetek problémáival. 2009. április 2-n tartott londoni csúcsértekezletén megállapította, hogy valamennyi a nemzetközi pénzügyi rendszer szempontjából fontos piacot, intézményt és instrumentumot megfelelő szabályozásnak és ellenőrzésnek kell alávetni.²⁴²

A pénzügyi krízisként induló, de reálgazdasági világválsággá átalakuló folyamat alapján világossá vált, hogy nem folytatható az a tendencia, amelyik a szabályozás és a felügyelet fókuszába az egyes pénzügyi szervezeteket helyezte. Megfogalmazódott, hogy elsősorban, a pénzügyi rendszer egészét érintő rendszerszintű kockázatok feltárására és megszüntetésére kell koncentrálni nemzetállami, regionális (EU) és globális szinten egyaránt! A mikroprudenciális felügyelet fejlesztése mellett - a korábbiakhoz képest -, jóval nagyobb hangsúlyt kell helyezni a makroprudenciális felügyeleti tevékenységre. A krízis nagyon jelentős áldozatok árán bebizonyította, hogy az ilyen jellegű problémák megoldására a nemzetállamok önmagukban nem képesek. Globális és regionális szinten szükség van nemzetállamok feletti szupranacionális szervezetek tevékenységére is.²⁴³

Az Európai Unióban már a 2007/2008-as válság előtt is voltak törekvések a pénzügyi felügyelet megerősítésére.

Az Európa Tanács már 1998 decemberében elfogadott egy, a nemzeti pénzügyi felügyeletet erőteljesebb koordinációját célzó programot (Financial Services Framework for Action). A Tanács 2000 júliusában létrehozta a Bölcsék Tanácsát (Wise Man Comittiee) Lámfalussy

²⁴¹ Lentner (2013): *i.m.* 403.

²⁴²CSÁKY György (2010): A globális pénzügyi szabályozás kérdései – különös tekintettel az európai válaszokra In Horváth Zoltán – Ódor Bálin szerk.: *Magyar EU elnökség 2011*, Országgyűlés Hivatala Budapest 195. o.

²⁴³ IMRE Miklós (2011): *A társadalmi koordinációs mechanizmusok változása és az állam gazdasági szerepe* In: Pro Publico Bono 2011/ I. 35. o.

Sándornak, az „euró atyjának” vezetésével. A Bölcsék Tanácsa javaslatai alapján 2003-ban három, a nemzeti felügyelet uniós szintű koordinációját végző szervezet jött létre. Megalakult az Európai Bankfelügyeleti Bizottság, (Committee of European Banking Supervisors), az Európai Értékpapírfelügyelet Bizottsága (Committee of European Securities Regulators), valamint az Európai Biztosítási és Foglalkoztatói Nyugdíjfelügyelet Bizottsága (Committee of European Insurance and Occupational Pensions Supervisors).²⁴⁴

Az Európai Unió a 2007-/2008-as válságot követően egy, a korábbinál hatékonyabb felügyeleti rendszer kialakítására törekedett. Az Európai Bizottság 2008 októberében, Jacques de Larosiére a Nemzetközi Valutaalap (IMF) vezetésével egy, eseti bizottságot bízott meg a válság okainak feltárásával, tanulságainak levonásával. A bizottság 2009. február 25. én, 31 pontban összesen 257 bekezdésben foglalta össze jelentését, amelyben minden bekezdés egy- egy önálló problémát tárgyalt.

A de Larosiére jelentés a válság okaival kapcsolatban részletesen elemzi a szabályozási és a felügyeleti rendszer hiányosságait. A jelentés megállapítja, hogy a hatóságok csak a mikroszintű prudenciális felügyeletre koncentráltak és elhanyagolták a rendszerszintű kockázatok elemzését. Az anyag rögzíti, hogy a csekély betéti kamatok a megtakarítások helyett a nagyobb hozamot ígérő, de magas kockázatú befektetéseket ösztönöztek. A jelentés foglalkozik a kockázatmenedzsment kérdéseivel, ezen belül a pénzügyi szervezetek és a hitelminősítők felelősségével. Erőteljesen kritizálja a multinacionális pénzintézetek és a felügyelet átláthatóságának hiányát, amely elősegítette az ún. „árnyékbankrendszer” kialakulását.²⁴⁵

A szakértői csoport rövid- és hosszú távú javaslatait nemcsak az Európai Unió, hanem az egész világ figyelmébe ajánlotta.²⁴⁶ A de Larosiére jelentés a következő, három téma köré csoportosítható javaslatokat tartalmazta:

²⁴⁴ ERDŐS Mihály- MÉRŐ Katalin (2010): *Pénzügyi közvetítő intézmények Bankok és intézményi befektetők*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 278. o.

²⁴⁵ FORGÁCS Imre (2012): *Európa elrablása 2.0 Adalékok a pénzügyi válságok politikai gazdaságtanához*. Budapest, Gondolat Kiadó. 131-134.

²⁴⁶ TÓTH Bence István (2006): *A pénz-és tőkepiaci felügyelet a modern államokban, különös tekintettel a 2008-as gazdasági válság után tett szabályozási lépésekre*. Szakdolgozat, Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Kar Szakigazgatási és Szakpolitikai Intézet 16.

a, Új szabályozási keretekre van szükség annak érdekében, hogy javuljon a kockázatkezelés és a rendszerkockázatok felszívásának képessége, csökkenjenek a ciklikus kilengések és erősödjön a pénzügyi ágazat átláthatósága.

b, Erősebben koordinált felügyeleti tevékenységet kell kialakítani makro-és mikroprudenciális területen egyaránt. A meglévő struktúrákra építkezve, lépésről lépésre kell megvalósítani azt a célt, hogy az Európai Unióban a korábbiakhoz képest sokkal erősebb, koordinált felügyelet működjön valamennyi pénzügyi szervezetre kiterjedően.

c, Hatékony válságkezelési eljárások kidolgozása és bevezetése indokolt.²⁴⁷

A 2007/2008-s válságot követően, a makroprudenciális felügyelet intézményi kerete létrehozásának első lépése, a G20-ak 2009. áprilisi londoni csúcstalálkozóján. történt. Ekkor hoztak döntést a Pénzügyi Stabilitási Fórum (Financial Stability Forum) megújításáról, amelynek eredményeképpen kibővített tagsággal és megerősített pénzügyi stabilitási mandátummal létrejött a Pénzügyi Stabilitási Tanács, (Financial Stability Board). A Pénzügyi Stabilitási Tanács legfontosabb feladata, a globális pénzügyi kockázatának azonosítása és elemzése, valamint indokolt esetben a szükséges szabályozási és felügyeleti lépésekre irányuló javaslatok megtétele.²⁴⁸

A Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság 2010-decemberében jelentette meg Bázel III. néven ismert ajánlás csomagját, amely első alkalommal tartalmazott makroprudenciális célú eszközöket (pl. anticiklikus tőkepuffer).²⁴⁹ A Bázel IV. a legújabb trendeknek megfelelően megreformálja a szabályokat. A Bázel IV. bevezetésének határideje 2022. január 1.²⁵⁰

Bázel III. célja, az esetleges pénzügyi sokkok esetére, a pénzügyi szektor ellenálló képességének növelése, a tőkekövetelmények megemlése, összetételének javítása, likviditási pozíciójának megerősítése és a tőkeáttétel korlátozása révén.²⁵¹

²⁴⁷ CSÁKI György (2010): *i. m.* 212.

²⁴⁸ MÉRŐ Katalin- PIROSKA Dóra (2013): A makroprudenciális bankszabályozás és- felügyelés keretrendszerének kialakulása. *Hitelintézet Szemle* 2013. évi 4. szám 313.

²⁴⁹ SZOMBATI Anikó (2013): A makroprudenciális felügyeleti hatáskör Magyarországon. In LENTNER Csaba szerk.: *Bankmenedzsmet Bankszabályozás Pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó. 145.

²⁵⁰ VÉRTESY László (2019): *Jog és pénzügyek a bankszektorban*. Budapest, Akadémiai Kiadó. 153-154.

²⁵¹ SEREGDI László (2013): Az európai Unió hitelintézetekre vonatkozó szabályai és azok implementálása Magyarországon. In LENTNER Csaba szerk.: *Bankmenedzsmet Bankszabályozás Pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó. 312.

A válság bebizonyította, hogy a globalizálódás miatt a lokális szabályok hatástalanok. Erre figyelemmel a Bázeli III. szabályozás a G 20-as országok 2010 végi szöuli megállapodása értelmében, 2013-tól világméretű standarddá vált.²⁵²

A válság alapján egyértelművé vált, hogy a pénzügyi piacok már nemcsak az ex post (az esemény utáni, utólagos) szabályozást igénylik, hanem a szabályok uniós szintű felügyeletét is.²⁵³

Az Európai Unió a de Larosiére jelentés alapján teljesen megreformált pénzügyi felügyeleti rendszere, 2011. január 1-én kezdte meg működését.

3.2. A Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere

A Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere (European System of Financial Supervisors) (a továbbiakban PFER) fő célja:

- a, annak biztosítása, hogy a pénzügyi szektorra alkalmazandó szabályokat a pénzügyi stabilitás megőrzése érdekében megfelelően végrehajtsák,
- b, hogy biztosítsa a pénzügyi rendszer egészébe vetett bizalmat,
- c, garantálja a pénzügyi szolgáltatások fogyasztóinak megfelelő védelmét.²⁵⁴

A PFER magában foglal egy makroprudenciális és egy mikroprudenciális „tartóoszlopot”.²⁵⁵

Az Európai Rendszerkockázati Testület (European Systemic Risk Board) (a továbbiakban ERKT) makroprudenciális felügyeleti tevékenységet végez.

Az Európai Felügyeleti Hatóságok rendszere, (European Supervisory Authorities) (a továbbiakban EFH-k) amelyben az új felügyeleti hatóságok a tagállamok pénzügyi felügyeleti szerveinek hálózatával együttműködésben látják el a mikroprudenciális felügyeleti feladatokat.

A mikroprudenciális pillér a következő szervezeteket foglalja magában:

- a) Európai Bankhatóság (a továbbiakban: EBH),
- b) Európai Értékpapír-piaci Hatóság (a továbbiakban: EÉH),

²⁵² SZOMBATI Anikó (2013): *i. m.* 145.

²⁵³ KÁLMÁN (2013): *i. m.* 527.

²⁵⁴ MIND A HÁROM RENDELET I. Fejezet 2. cikk 1. bekezdés

²⁵⁵ KÁLMÁN (2013): *i. m.* 526.

c) Európai Biztosítás-és Foglalkoztatói Nyugdíj Hatóság (a továbbiakban: EBFH, a három felügyeleti hatóság együtt a továbbiakban: EFH)

d) az európai felügyeleti hatóságok vegyes bizottsága, valamint

e) az egyes tagállamok nemzeti felügyeleti hatóságai.²⁵⁶

3.2.1 Az Európai Rendszerkockázati Testület

3.2.1.1 Az Európai Rendszerkockázati Testület általános jellemzői

A makroprudenciális feladatokat az Európai Rendszerkockázati Testület végzi.

Az ERKT az Unió pénzügyi rendszerének makroprudenciális felügyeletére rendelkezik hatáskörrel a pénzügyi rendszer fejleményeiből eredő, az Unió pénzügyi stabilitását fenyegető rendszerkockázatok megelőzéséhez vagy mérsékléséhez való hozzájárulás érdekében. Az ERKT- figyelembe véve a makrogazdasági fejleményeket is - a széles körű pénzügyi zavarok időszakainak elkerülése céljából, hozzájárul a belső piac zavartalan működéséhez, ezáltal biztosítja a pénzügyi szektor gazdasági növekedéséhez való fenntartható hozzájárulását.²⁵⁷ Az ERKT nem rendelkezik jogi személyiséggel és nincsenek jogilag kötelező beavatkozási hatáskörei sem, így nem tekinthető európai ügynökségnek.²⁵⁸ Ezeknek a jellemzőknek és az Európai Központi Bankhoz a továbbiakban EKB) kötődés ellenére, az ERKT olyan, önálló uniós szervnek tekinthető, amelyik puha „puha jogi” (soft law) jellegű figyelmeztetések és ajánlások kiadására jogosult.²⁵⁹

3.2.1.2 Az Európai Rendszerkockázati Testület feladat- és hatáskörei

Az ERKT legfontosabb feladata a rendszerkockázatok feltárása és az elhárításukhoz szükséges javaslatok megfogalmazása. Ennek keretében:

a) meghatározza és/vagy összegyűjti és elemezi a céljai elérése szempontjából lényeges és szükséges információkat,

²⁵⁶ KÁLMÁN (2013): *i.m.* 527.

²⁵⁷ Az Európai Parlament és Tanács 1092/2010 EU, EKRT rendelet 3. cikk 1. bekezdés

²⁵⁸ KÁLMÁN János (2013): *Az európai ügynökségek és a Meroni-doktrina* Des iurisprudentiaet iure publico Jog-és politikatudományi folyóirat. 2013. évi 3. szám 1-17.

²⁵⁹ SZEGEDI László (2011): *A Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere a Meroni-doktrina tükrében*. Pro Publico Bono online 2011/1 szám4. és 8.

- b) elvégzi a rendszerkockázatok azonosítását és rangsorolását,
- c) figyelmeztetéseket ad ki és szükség esetén nyilvánosságra hozza azokat, amennyiben a rendszerkockázatokat jelentősnek ítéli meg,
- d) ajánlásokat tesz az azonosított kockázatokra vonatkozó korrekciós intézkedésekre és szükség esetén nyilvánosságra hozza azokat,
- e) a Tanácsnak címzett, titkos figyelmeztetést ad ki, amennyiben úgy ítéli meg, hogy meghatározott vészhelyzet alakulhat ki, valamint helyzetértékelést ad a Tanácsnak abból a célból, hogy az megállapíthassa szükséges-e az Európai Felügyeleti Hatóságoknak címzett, a vészhelyzet fennállásáról szóló határozat elfogadása,
- f) nyomon követi a figyelmeztetések és az ajánlások betartását,
- g) szorosan együttműködik a Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszerében részes összes féllel, megosztja adott esetben a feladat ellátásához szükséges, a rendszerkockázatokkal kapcsolatos információkat az Európai Felügyeleti Hatóságokkal, és kidolgozza az EFH-kal együttműködésben a rendszerkockázatok megállapítására és mérésére szolgáló közös mennyiségi és minőségi mutatókat (kockázati jelzőrendszer),
- h) fellépéseit összehangolja a makroprudenciális felügyelethez kapcsolódó kérdésekről a nemzetközi pénzügyi intézményekkel, különösen az IMF-fel és a Pénzügyi Stabilitási Tanáccsal (FSB).²⁶⁰

Az ERKT hatásköre kiterjed figyelmeztetés és ajánlás kiadására.

Figyelmeztetést, az ERKT az előzőekben említett célkitűzései elérését veszélyeztető jelentős kockázatok felmerülésekor ad ki. Az ajánlások, a szükséges korrekciókra irányulnak, ideértve a jogalkotás kezdeményezésére irányuló ajánlásokat is.²⁶¹

Az ERKT által kiadott ajánlások és a figyelmeztetések lehetnek általános vagy egyedi jellegűek, címzettjei pedig az Unió egésze, egy vagy több tagállam, egy vagy több európai, illetve egy vagy több nemzeti felügyeleti hatóság.²⁶² Piaci szereplők azonban, nem lehetnek a

²⁶⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1092/2010 EU rendelete (2010.november 24.) a pénzügyi rendszer európai uniós makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról (a továbbiakban ERKT rendelet) I. fejezet, 3. cikk)

²⁶¹ ERKT rendelet 16. cikk 1. bek)

²⁶² ERKT rendelet 16. cikk 2. bek.

címzettek között.²⁶³ Amennyiben a figyelmeztetés vagy ajánlás címzettje egy, vagy több nemzeti felügyeleti hatóság, erről az érintett tagállamo(ka)t is értesítik.

A Bizottság is lehet az ajánlások címzettje, a kapcsolódó uniós jogszabályokkal összefüggésben.²⁶⁴ Az ajánlások jogilag nem kötelezőek, azonban az ERKT- ról szóló rendelet bevezeti az „act or explain” illetve az – OECD - gyakorlatából ismert „naming and shaming” mechanizmusokat vezet be. Ezek célja, hogy a címzettek tartsák magukat az ajánlásban foglaltakhoz, vagy indokolják meg az attól való eltérés okait.²⁶⁵ Amennyiben az ERKT úgy ítéli meg, hogy ajánlásait nem tartották be, illetve a címzettek az intézkedés elmulasztását nem indokolták kielégítően, erről tájékoztatja a címzetteket, az Európai Tanácsot és adott esetben az érintett felügyeleti hatóságot. Az ERKT - a következőkben részletezett - legfőbb döntéshozatali szerve, az igazgatótanács határoz arról, hogy a figyelmeztetést, vagy ajánlást nyilvánosságra kell-e hozni.²⁶⁶

3.2.1.3 Az Európai Rendszerkockázati Testület szervezete.

Az ERKT szervezete igazgatótanácsból, irányítóbizottságból, titkárságból, tudományos tanácsadó bizottságból és szakmai tanácsadó bizottságból áll.²⁶⁷

Az ERKT elnöke - ahogy azt korábban már rögzítettük - az Európai Központi Bank elnöke, öt évre. A két alelnök közül az első alelnököt, az EKB Általános Tanácsának tagjai közül a tagok öt éves időtartamra választják. A második alelnök kinevezéssel nyeri el megbízatását.²⁶⁸ Az igazgatótanács az ERKT legfőbb döntéshozatali szerve, amely az ERKT-re bízott feladatok teljesítéséhez szükséges döntések meghozatalára kizárólagos jogosultsággal rendelkezik. Az igazgatótanács tagjai: az ERKT elnöke, két alelnöke, a nemzeti központi bankok elnökei, az Európai Bizottság egy tagja, a három európai felügyeleti hatóság elnökei, a tudományos bizottság és a szakmai bizottság elnöke.²⁶⁹ Az igazgatótanács szavazati joggal nem rendelkező tagjai, a tagállamok hatáskörrel rendelkező nemzeti felügyeleti hatóságának tagállamonként egy-egy magas szintű képviselője és a Gazdasági és Pénzügyi Tanács elnöke.²⁷⁰

²⁶³ KÁLMÁN (2013): Pénzügyi szolgáltatások szakigazgatása ... i.m. 529.

²⁶⁴ ERKT rendelet 16. cikk 2. bek

²⁶⁵ KÁLMÁN (2013): Pénzügyi szolgáltatások szakigazgatási alapjai... i.m. 529.

²⁶⁶ ERKT rendelet III. fejezet 18. cikk (1)-(3) fejezet.

²⁶⁷ ERKT rendelet II. fejezet 4. cikk 1. bek.

²⁶⁸ ERKT rendelet II. fejezet 5. cikk 1-3. bek.

²⁶⁹ ERKT rendelet II. fejezet 6. cikk 1. bek.

²⁷⁰ ERKT rendelet 6. cikk 2. bek.

Az irányítóbizottság előkészíti az igazgatótanács üléseit, áttekinti a megvitatásra kerülő dokumentumokat, és monitoring tevékenységet végez.²⁷¹ Az ERKT indokolt esetben kikéri, az un. „egyéb tanácsadók” vagyis, a magánszektor érdekelt feleinek a véleményét is.²⁷² Az EKB keretében működő titkárság, az ERKT napi működéséért felel.²⁷³ Tudományos tanácsadó bizottság és szakmai tanácsadó bizottság segíti az ERKT munkáját.²⁷⁴

3.3. Az Európai Felügyeleti Hatóságok

3.3.1 Az Európai Felügyeleti Hatóságok általános jellemzői, feladatai, hatáskörei és eszközei

A Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerének mikroprudenciális feladatait, a Bölcsék Tanácsa által javasolt három bizottság átalakulásával létrejött, - korábban már említett - az EFH-k látják el. A három hatóság

- önálló jogi személyiséggel rendelkezik,
- jogilag kötelező eszközöket, határozatokat adhat ki,
- adminisztratív és pénzügyi autonómiával rendelkezik és
- az uniós jogszabályok konkrét feladatokat végrehajtó, független uniós szervként hozták őket létre.

Az EFH-k az előzőekre figyelemmel, független szabályozó ügynökségnek tekintendők.²⁷⁵

Az EFH-k célja, hogy a pénzügyi rendszer rövid, közép- és hosszú távú stabilitásához és hatékonyságához való hozzájárulás révén védjék a közérdeket, az EU gazdasága, az uniós polgárok és a vállalkozások érdekében.²⁷⁶

Az EFH-k hozzájárulnak - egyebek mellett - a következőkhöz:

²⁷¹ ERKT rendelet II. fejezet 4. cikk 3. bek.

²⁷² ERKT rendelet II. fejezet 14. cikk)

²⁷³ ERKT rendelet II. fejezet 4. cikk 4. bek.

²⁷⁴ Az ERKT ERKT rendelet II. fejezet 13.-14. cikk.

²⁷⁵ SZEGEDI László (2012): A pénzügyi piacok közvetlen európai felügyeletének kihívásai, Pénzügyi Szemle. 3.szám 370.

²⁷⁶ A HÁROM rendelet I. fejezetének 5. bekezdése

- a) a belső piac működőképességének fokozása, különösen a szabályozás és a felügyelet ésszerű, hatékony és egyenletes szintje révén a tagállamok különböző érdekeinek, valamint a pénzügyi piaci szereplők eltérő jellegének figyelembevételével.²⁷⁷
- b) a pénzügyi piacok integritásának, átláthatóságának, eredményességének és szabályos működésének biztosítása
- c,) a nemzetközi felügyeleti koordináció megerősítése,
- d) a szabályozási arbitrázs megelőzése és az egyenlő versenyfeltételek előmozdítása, (Az arbitrázs jelentése: a pénzpiacokon olyan lehetőségek kihasználása, amelyek a kockázatmentes hozamhoz képest 1, azonnal és 2, kockázatmentesen nyújtanak magasabb hozamot.)
- e) az adott területen (pénz- tőke-és biztosítási piac) meglévő kockázatok megfelelő szabályozásának és felügyeletének biztosítása és
- f) a fogyasztóvédelem javítása.²⁷⁸

Az egyes hatóságok ellátnak közös és az általuk felügyelt területek sajátosságait tükröző, szektor-specifikus feladatokat is.²⁷⁹

Az EFH-k legjellemzőbb közös feladataik a következők:

- a) ajánlások és figyelmeztetések kiadása
- b) A pénzpiacok transzparenciájának, központosításának, az eredményes és szabályos működés lehetőségének megteremtése.
- c) Az egész Európai Unión belüli és az azon kívüli nemzetközi és nemzeti felügyeleti rendszerek koordinálása, a különböző szervek közti kommunikáció biztosítása, különös tekintettel az ERKT-val való együttműködésre és az szervek közti információáramlás fenntartására.
- d) A fogyasztóvédelem hangsúlyosabbá tétele, a termékek átláthatóbbá és egyszerűbbé tételével, a fogyasztói szokások analizálásával.

²⁷⁷ A HÁROM rendelet preambuluma 11. bek.

²⁷⁸ Az EFH-k rendeletei I. fejezet 1. cikk 5. bek.

²⁷⁹ KÁLMÁN János: Pénzügyi szolgáltatások szakigazgatási alapjai 530.

- e) A betétesek és a makroprudenciális feladatok támogatása oly módon, hogy mikroprudenciális eszközökkel figyelemmel kísérik a rendszerszinten kockázatos intézmények működését egy esetleges újabb válság elkerülése érdekében, illetve elősegítik a kötelező erejű uniós aktusok betartását.
- f) felkérés alapján békéltető testületi hatáskörök más felügyeletek között, nézeteltérés rendezése.²⁸⁰

Az EFH-k feladataik ellátásához a következő, hatásköröket gyakorolják:

- a) jogilag kötelező határozatokat hozhatnak,
- b) hozzájárulnak a magas színvonalú, közös szabályozási és felügyeleti standardok és gyakorlat kialakításához,
- c) szabályozás-technikai és végrehajtási standardtervezeteket készítenek,
- d) uniós jogalkotási aktuson alapuló iránymutatásokat, ajánlásokat bocsátanak ki, uniós intézmények számára véleményt készítenek,
- e) hozzájárulnak a kötelező erejű uniós jogi aktusok következetes alkalmazásához,
- f) fogyasztóvédelmi feladatokat látnak el,
- g) szorosan együttműködnek az ERKT-el,
- h) megfigyelik és értékelik a piaci folyamatokat,
- i) információkat gyűjtenek és
- j) nyilvántartásokat vezetnek,
- k) hozzájárulnak a felügyeleti kollégiumok következetes és koherens működéséhez.²⁸¹

Az EFH-k szektor- specifikus feladatait az egyes hatóságokat létesítő rendeletek és az ágazati jogi aktusok határozzák meg.

A szektor- specifikus teendők között - egyebek mellett- a következők találhatóak:

²⁸⁰ SOÓS János (2011):A új európai pénzügyi felügyeleti struktúra. In:*Európai Tükör* 2011/2 127.

²⁸¹ Kálmán János: *i.m.* 530.

- Az EBH elsősorban a hitelfelvétel és egyéb kockázatok szabályozása és felügyelete.
- Az EÉH legfontosabb feladata a befektetési és más kockázatok szabályozása és felügyelete, valamint a hitelminősítők felügyelete.
- Az EBFH legfontosabb feladata a biztosítással viszontbiztosítással és foglalkozatói nyugdíjtevékenységgel kapcsolatos kockázatvállalás megfelelő szabályozásának és felügyeletének a garantálása, továbbá a kötvénytulajdonosok, a nyugdíjrendszeri tagok és a kedvezményezettek védelmének elősegítése.²⁸²

Az egyik legnagyobb jelentőségű szektor-specifikus tevékenység, a hitelminősítő szervezetek engedélyezése és közvetlen európai szintű felügyelete, amely az EÉH feladat- és hatáskörébe tartozik. A célok érdekében az EÉH rendelkezik a megfelelő vizsgálati és végrehajtási hatáskörökkel, valamint a díjkivetés lehetőségével. Az EÉH-nak a hitelminősítők felügyeletével kapcsolatos tevékenysége, az európai integráció pénzügyi felügyeleti struktúrájának alapelvét "a székhelyország felügyeletének elvét" írja felül azáltal, hogy uniós szintre centralizálja a felügyeleti hatásköröket²⁸³ Ez a megoldás a hatáskörök centralizációja mellett, az összeurópai felügyeleti rendszer kialakításának lépéseként is értékelhető, amely az Európai Bankunió létrehozásának kísérletével meg is kezdődött.

Az EFH-k kivételesen, jogilag kötelező határozatokat hozhatnak, amelyek, a nemzeti felügyeleti hatóságok illetve a pénzügyi piacok szereplőire is kötelező magatartásokat írhatnak elő:

A, az uniós jog megsértése (elmulasztása, helytelen alkalmazása) esetén,

B, veszélyhelyzetben,

C, a hatáskörrel rendelkező (tagállami) hatóságok közötti vitarendezés során hozott jogi kötőerővel bíró határozatok.

Az EFH-k politikai és jogi okok miatt ezeket a hatásköröket kivételesen, meghatározott feltételek fennállása esetén gyakorolják.²⁸⁴

²⁸² SOÓS János: *i.m.* 134-135.

²⁸³ KÁLMÁN (2013): Pénzügyi szolgáltatások szakigazgatási alapjai szektor*i.m.* 530.

²⁸⁴ Uo. 530.

A, Az uniós jog megsértése esetén az EFH-k egy háromlépcsős mechanizmus utolsó lehetőségeként a pénzügyi piaci szereplőknek címzett határozatot fogadnak el.

a, Az első szinten az EFH-k a részükre biztosított jog alapján kivizsgálják az eseteket és erről ajánlást bocsátanak ki.

b, Amennyiben a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság nem követi az EFH-k ajánlását, a Bizottság - az ajánlás figyelembevételével - hivatalos véleményt ad ki, amelyben felkéri a nemzeti hatóságot, tegye meg az uniós való megfelelés biztosításához szükséges intézkedéseket.

c, Abban a kivételes esetben, ha a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság tartósan nem jár el, az EFH-k utolsó lehetőségként, - amennyiben az érintett európai uniós jogi aktusok vonatkozó előírásai a pénzügyi piacok szereplőire közvetlenül alkalmazandók -, a pénzügyi piaci szereplőknek címzett egyedi határozatot hozhatnak, amelyben előírják az uniós jog szerinti kötelezettségei teljesítéséhez szükséges intézkedések meghozatalát, beleértve a tevékenység megszüntetését is.²⁸⁵

B, Vészhelyzetnek azok a káros fejlemények tekintendők, amelyek komolyan veszélyeztetik a pénzügyi piacok szabályos működését és integritását vagy az Európai Unió pénzügyi rendszere egészének vagy egy részének stabilitását.²⁸⁶

A vészhelyzet fennállását a Tanács állapítja meg rendeletben.²⁸⁷

a, Az EFH-k a vészhelyzet kezelése céljából egyedi határozatokat hozhatnak, amelyben előírhatják, hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok tegyék meg a szükséges intézkedéseket.²⁸⁸

b, Az EFH-k vészhelyzet orvoslása érdekében - meghatározott feltételek esetén -, pénzügyi piaci szereplőnek címzett egyedi határozatot is hozhat, amelyben előírhatják meghatározott jogszabályok szerinti kötelezettségek teljesítéséhez szükséges intézkedések meghozatalát, beleértve a tevékenység megszüntetését is.

²⁸⁵ EFH-k rendeletek 17. cikk

²⁸⁶ EFH-k rendeletek 18.cikk (1) bekezdés

²⁸⁷ EFH-k rendeletei (18. cikk (1) bekezdés)

²⁸⁸ EFH-k rendeletei 18. cikkek

C, Az EFH-k a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok közötti, a határokon átnyúló eseteket érintő nézeteltérések rendezésében is aktív, közvetítő szerepet játszanak. Ebben a körben az az EFH-k - meghatározott feltételek -, esetén:

a, az érintett, hatáskörrel rendelkező, nemzeti hatóságokra nézve kötelező határozatot hozhatnak,

b, vagy a pénzügyi piaci szereplőknek címzett egyedi határozatot bocsáthatnak ki.

a, Az EFH-k határozatukban a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságokat felszólítják egyedi intézkedések meghozatalára, vagy valamely intézkedés mellőzésére az ügy rendezése és az uniós jognak való megfelelés biztosítása érdekében.

b, Amennyiben valamelyik nemzeti hatóság nem felel meg EFH-k határozatának és így nem biztosítja, hogy a pénzügyi piaci szereplő teljesítse az EFH-k rendeletek 1 cikk (2) bekezdésében említett aktusok értelmében rá közvetlenül alkalmazandó előírásokat, az EFH-k a pénzügyi piaci szereplőinek címzett egyedi határozatot hozhatnak, amelyben előírják az uniós jog szerinti kötelezettségek teljesítéséhez szükséges intézkedések meghozatalát, beleértve a tevékenység megszüntetését is.

Az EFH-k rendeletei általános szabályként előírják, hogy:

- az EFH-k rendeletek 1. cikk (2) bekezdésében említett jogalkotási aktusokban meghatározott esetekben és feltételek mellett,

- vagy amennyiben azt vészhelyzet miatt szükségessé válik,

az EFH-k átmenetileg betilthatnak vagy korlátozhatnak bizonyos pénzügyi tevékenységeket, amelyek veszélyeztetik a pénzügyi piacok rendes működését és épségét, vagy az Unión belüli pénzügyi rendszer egy részének vagy egészének stabilitását.

Az EFH-k határozataikat kötelesek indokolni. A határozatok címzettjeit tájékoztatni kell az EFH-k rendeletek alapján rendelkezésre álló jogorvoslatokról.²⁸⁹

3.3.2 Az Európai Felügyeleti Hatóságok szervezete

Az EFH-k legfontosabb szervei: felügyeleti tanács, igazgatóság, elnök, ügyvezető igazgató. A hatóságoknak, a feladataikkal érintett területeken az érdekeltekkel folytatandó konzultáció

²⁸⁹ EFH-k rendeleteinek II. fejezet 39. cikk (2)-(3) bekezdés

elősegítése céljából, érdekképviseleti csoportokat kell létrehozniuk. Az európai felügyeleti hatóságok közös testületei: a vegyes bizottság és a fellebbviteli tanács.

A felügyeleti tanács az EFH-k legfőbb döntéshozatali szerve. Tagjai között szavazati joggal rendelkező és szavazati joggal nem rendelkező tagokat találhatunk. Szavazati joggal rendelkeznek az egyes tagállamok pénzügyi szervezeteinek felügyeletét ellátó nemzeti hatóságok vezetői. Szavazati joggal nem rendelkezik az elnök, az Európai Bizottság, az Európai Központi Bank, az ERKT és a másik két európai felügyeleti hatóság egy-egy képviselője.²⁹⁰

Az elnököt, a felügyeleti tanács nevezi ki.

A felügyeleti tanács kormányközi típusú szervnek tekinthető, hiszen valamennyi tagállam képviselteti magát benne.²⁹¹

A felügyeleti tanács iránymutatást ad az EFH-k munkájához és felelős a hatóságok határozatainak meghozataláért. A felügyeleti tanács fogadja el az EFH-k hatáskörébe tartozó véleményeket, ajánlásokat és határozatokat. Feladatai körében tanácsokat is ad. A felügyeleti tanács további fontos feladata

- egyebek mellett - a hatóság éves és több éves munkaprogramjának-, a tevékenységéről szóló éves jelentésnek- és költségvetésének elfogadása.²⁹²

A felügyeleti tanács döntéseit főszabály szerint egyszerű szótöbbséggel hozza. Az EFH-k rendeleteiben meghatározott bizonyos döntések meghozatalához azonban minősített többségre van szükség. Ebbe a körbe tartozik például a szabályozástechnikai standardok és a végrehajtás-technikai standardok elfogadása, valamint az EFH-k költségvetésének elfogadása.²⁹³ A felügyeleti tanács a ráruházott egyes feladatok elvégzésére, belső bizottságokat és munkacsoportokat hozhat létre.

Az igazgatótanács az EFH-k operatív működtetését biztosító testületi szerve. Az igazgatótanács a hatóság elnökéből és a felügyeleti tanács szavazati joggal rendelkező tagjai által, a felügyeleti tanács tagjainak sorából választott hat másik személyből áll.²⁹⁴

²⁹⁰ EFH-k rendeletei III. fejezet 1. szakasz 40. cikk (1) bekezdés

²⁹¹ KÁLMÁN (2013): Pénzügyi szolgáltatások szakigazgatási alapjai szektor ...i.m. 529.

²⁹² EFH-k rendeletei III. fejezet 1. szakasz 43. cikk (1-7) bekezdés

²⁹³ EFH-k rendeletei III. fejezet 1. szakasz 44. cikk

²⁹⁴ EFH-k rendeletek 2. szakasz 45. cikk (1) bekezdés

Az igazgatótanács legfontosabb feladata, hogy az adott európai felügyeleti hatóság, a vonatkozó EFH rendeletnek megfelelően teljesítse megbízatását és elvégezze a rábízott feladatokat.²⁹⁵ A testület végzi az igazgatótanács üléseinek előkészítését, a döntési javaslatok betérjesztését. Az igazgatótanácsnak ezen kívül fontos feladatai vannak az EFH-k költségvetésével, személyzetpolitikájával és a dokumentumaihoz való hozzáférési jogra vonatkozó külön rendelkezésekkel kapcsolatban.²⁹⁶

A hatóságot az elnök képviseli, aki feladatát teljes munkaidőben ellátó független szakember.²⁹⁷ Az elnököt a felügyelet tanács, nyílt pályázat alapján nevezi ki. A kiválasztást követő egy hónapon belül az Európai Parlament a jelölt meghallgatását követően kifogásolhatja a kiválasztott személy kinevezését. Az elnök megbízatása öt évre szól, amely egy alkalommal meghosszabbítható.²⁹⁸ Az elnök felelős a felügyeleti tanács munkájának előkészítéséért és vezeti a felügyeleti tanács és az igazgatótanács üléseit.²⁹⁹ A hatóságot az ügyvezető igazgató irányítja, aki feladatát teljes munkaidőben ellátó független szakember. Az ügyvezetőt a felügyeleti tanács nyílt pályázat alapján, az Európai Parlament jóváhagyását követően nevezi ki. Az ügyvezető igazgató megbízatása öt évre szól és egy alkalommal meghosszabbítható.³⁰⁰

Az EFH-k vegyes bizottsága olyan fórum, amelynek keretében a három hatóság rendszeresen és szorosan együttműködik egymással és biztosítják a szektorok közötti következetességet, különösen az alábbi területeken:

- pénzügyi konglomerátumok,
- könyvvitel és könyvvizsgálat,
- a szektorok közötti fejlemények, kockázatok és a pénzügyi stabilitás mikroprudenciális sebezhetőségének elemzése, lakossági befektetési termékek, pénzmosás elleni intézkedések, és
- információcsere az Európai Rendszerkockázati Testülettel és az ERKT és az EFH-k közötti kapcsolatok kialakítása.³⁰¹

²⁹⁵ EFH-k rendeletek 2. szakasz 47. cikk (1) bekezdés

²⁹⁶ EFH-k rendeletei 2. szakasz 47. cikk (3)-(5) bekezdés

²⁹⁷ EFH-k rendeletei 3. szakasz 48. cikk (1) bekezdés

²⁹⁸ (EFH-k rendeletei 3. szakasz 48. cikk (2)-(3) bekezdés

²⁹⁹ (EFH-k rendeletei 3. szakasz 48. cikk (1) bekezdés

³⁰⁰ EFH-k rendeletei 4. szakasz 51. cikk (1)-(2) bekezdés

³⁰¹ EFH-k rendeletei IV. fejezet 1. szakasz 54. cikk)(2) bekezdés

A vegyes bizottság az EFH-k elnökeiből és a kötelezően létrehozandó pénzügyi konglomerátumokkal foglalkozó albizottság elnökéből áll.³⁰²

A fellebbviteli tanács az EFH-k közös testülete, amely a hatóságok által hozott határozatok ellen benyújtott fellebbezésekkel kapcsolatos jogorvoslati feladatokat végzi. A tanács hat tagból és hat póttagból áll, akik nagyon elismert személyek. Valamennyien igazolt, jogi szaktudással és szakmai gyakorlattal rendelkeznek pénzügyi területeken. A tagok és póttagok nem lehetnek az EFH-k tevékenységében részt vevő hatáskörrel rendelkező hatóságok, vagy más nemzeti illetve uniós intézmény jelenlegi alkalmazottai. A fellebbviteli tanács tagjai függetlenül és pártatlanul, a közérdeknek megfelelően járnak el és hozzák meg döntéseiket, nem utasíthatók.³⁰³

Bármely természetes, vagy jogi személy - beleértve a hatáskörrel rendelkező hatóságokat is -, fellebbezhet az EFH-k határozataival szemben, amelyeknek ő a címzettje, vagy az olyan más személynek címzett határozatok ellen, amelyek őt közvetlenül és személyében érintik. A fellebbezést írásban kell eljuttatni a határozatot hozó hatósághoz, a határozatról szóló értesítéstől, ennek hiányában annak közzétételétől számított két hónapon belül.

A fellebbviteli tanács a benyújtástól számított két hónapon belül határoz a fellebbezésről. A fellebbezésnek nincs halasztó hatálya, azonban a fellebbviteli tanács a kifogásolt határozat végrehajtását felfüggesztheti, ha megítélése szerint a körülmények azt megkövetelik.

Amennyiben a fellebbezés elfogadható a fellebbviteli tanács megvizsgálja, hogy az megalapozott-e. A tanács, a felek észrevételeit követően hozza meg döntését.

A fellebbviteli tanács:

- megerősítheti az érintett hatóság hatáskörrel rendelkező testülete által hozott határozatot,
- vagy a testülethez utalja az ügyet. Erre a testületre nézve a fellebbviteli tanács határozata kötelező és ez a testület módosított határozatot fogad el az ügyben.

A fellebbviteli tanács által hozott határozatokat az érintett európai felügyeleti hatóság megindokolja és közzéteszi.³⁰⁴

³⁰² EFH-k rendeletei IV. fejezet 1. szakasz 55. cikk (1) bekezdés

³⁰³ EFH-k rendeletei IV. fejezet 2. szakasz 58. cikk (1) bekezdés, 59. cikk (1) (6) bekezdés

³⁰⁴ EFH-k rendeletei V. fejezet 60. cikk

A fellebbviteli tanács határozatai,- illetve ha a tanács nem jogosult jogorvoslatot gyakorolni - az EFH-k határozatai, az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 263. cikkével összhangban indított keresettel megtámadhatók az Európai Unió Bírósága előtt.³⁰⁵

A különböző érdekképviselői csoportok létrehozásának elsősorban fogyasztóvédelmi szempontból van nagy jelentősége. A csoportokban ugyanis, a fogyasztók is képvisellel rendelkeznek, így részeseivé válnak a döntések meghozatalának és csökkentik az Unió működésében érzékelhető demokratikus deficitet.³⁰⁶

Az érdekképviselői csoportok egyébként 30 tagból állnak, kiegyensúlyozott arányban rendelkeznek képvisellel a fogyasztókon kívül, a pénzügyi szervezetek, a munkavállalók, a pénzügyi szolgáltatások használói és a közép és kis vállalkozások képviselői. A tagok közül legalább ötnek független élvonalbeli tudományos szakembernek kell lennie.

Az EFH-k nyilvánosságra hozzák az érdekképviselői csoportok véleményeit és tanácsait, valamint a konzultációk eredményét.³⁰⁷

3.4. Az Európai Bankunió

A 2007/2008-as világgazdasági válság a Pénzügyi Felügyelet Európai Rendszerének megalakítása mellett, felerősítette az Európai Bankunió létrehozására irányuló törekvéseket. A Bankunió- a nevével ellentétben- nem a bankok unióját jelenti, hanem egy centralizált pénzügyi keretrendszert takar.³⁰⁸

Az Európai Bankunió létrehozásának igénye egyidős az Európai Gazdasági és Monetáris Unió megalakításával, azonban, az 2007/2008-as válság kialakulásáig nem történt jelentős lépés ebbe az irányba. A globális krízis kitörését követően a 2009-ben megjelent De Larosiére jelentés hatására 2009 márciusában körvonalazta először az Európai Bizottság az Európai Tanácsnak írt jelentésében, egy új európai bankszabályozási rendszer pilléreit.³⁰⁹ A globalizáció következtében integrálódott bankok (hitelintézetek) nemzetállami határokon átnyúló válsága, az EU egész gazdaságát súlyos krízisbe taszította. Ennek az egyik lényeges oka az volt, hogy a globális válság előtt – amint arra már utaltunk –a bankrendszer felügyelete a nemzetállami

³⁰⁵ EFH-k rendeletei 61. cikk)

³⁰⁶ KÁLMÁN (2013): Pénzügyi szolgáltatások szakigazgatási alapjai szektor*i.m.* 530.

³⁰⁷ EFH-k rendeletei II. fejezet 37. cikk (1), (2), (7) bekezdés

³⁰⁸ KÁLMÁN (2013): Pénzügyi szolgáltatások szakigazgatási alapjai.. *i.m.* 531.

³⁰⁹ MÉRŐ – PIROSKA (2013): *i.m.* 313.

(tagállami) hatáskörébe tartozott. A nemzeti hatóságok ezt a feladatot egymástól elkülönítve koordinálatlanul látták el.³¹⁰

A Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszerének - benne az Európai Bankhatóságnak - a létrehozásával a nemzeti hatóságok együttműködése harmonikusabbá vált, de a meglehetősen bonyolult, áttételekkel jellemzett bankfelügyeleti működés még mindig nem csökkentette a bankok (hitelintézetek) működésének kockázatait megfelelő szintre.³¹¹

Az előzőekre figyelemmel, egy hosszú távú pénzügyi stratégia részeként az Európai Bizottság 2012 júniusában lefektette a Bankunió alapjait.³¹²

Az Európai Bankunió négy pillére:

a, egységes szabálykönyv (Single Rulebook for the European Market),

b, egységes felügyeleti mechanizmus (Single Supervisory Mechanism, SSM),

c, egységes szanálási mechanizmus és alap (Single Resolution Mechanism, SRM, Single Resolution Fund, SRF),

d, közös betétbiztosítási rendszer (Deposit Guarantee Scheme, DGS).³¹³

A pénzügyi szolgáltatások egységes szabálykönyve jelenti a bankunió alapját. Olyan rendelkezéseket foglal magában, amelyeket az EU mind a 8300 pénzügyi szolgáltatójának be kell tartania. Ezek a szabályok - egyebek mellett - megállapítják a tőkekövetelményeket, biztosítják a betétesek jobb védelmét, szabályozzák a kockázatok megelőzését és menedzselik a már kialakult válságokat.³¹⁴

Az egységes felügyeleti mechanizmus az Európai Központi Bankból és a résztvevő tagállamok hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságaiból álló pénzügyi felügyeleti rendszer.³¹⁵ Az egységes felügyeleti mechanizmus jogszabályi alapja 2013-ban jött létre, de annak működése 2014-ben kezdődött meg.³¹⁶ Az egységes felügyeleti mechanizmus kulcsszereplője az Európai Központi Bank. Az EKB azzal a céllal hajtja végre a ráruházott feladatokat, hogy az biztosítsa a

³¹⁰ BUDA Lorina (2015): Az Európai Unió pénzügyi felügyeleti rendszerének átalakulása és a Bankunió létrehozásának bemutatása. *Pro Publico Bono - Magyar Közigazgatás* 117.

³¹¹ Uo. 117-118.

³¹² Uo. 118.

³¹³ MÉRŐ – PIROSKA (2013): *i.m.* 313.

³¹⁴ BUDA (2015): *i.m.* 118.

³¹⁵ A Tanács 1024/2013/EU RENDELETE I. fejezet 2. cikk 9. pont

³¹⁶ BUDA (2015): *i.m.* 118.

hitelintézetek (beleértve a bankok) biztonságát, hatékony és eredményes működését, az EU és az egyes tagállamok pénzügyi rendszerének stabilitását. Ugyancsak kiemelkedően fontos cél a belső piac egységének és integritásának garantálása, a betétesek védelme és a belső piac működésének javítása.³¹⁷ Az EKB a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó szakpolitikákkal kapcsolatos külön feladatokat látja el.³¹⁸

Az EKB feladatainak ellátása során szorosan együttműködik a Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszerének valamennyi szupranacionális és nemzeti hatósági résztvevőjével. Az EKB és a nemzeti hatóságok együttműködését külön EKB rendelet rendezi.³¹⁹ SZERINTEM IGEN

Az EKB³²⁰ kizárólagos hatáskörében eljárva, a mechanizmusban részt vevő tagállamokban székhellyel rendelkező valamennyi hitelintézetre vonatkozóan prudenciális felügyelet céljából - többek között - a következő feladatokat hajtja végre:

- engedélyek kiadása és azok visszavonása,
- a mechanizmusban részt nem vevő tagállamban fiók létesítésével, vagy határokon átnyúló szolgáltatásokkal kapcsolatos feladatok ellátása,
- a befolyásoló részesedések megszerzésére és eladására vonatkozó értesítések értékelése, a bankszanálás esetét kivéve,
- a prudenciális követelményeket előíró jogi aktusok tiszteletben tartásának biztosítása, szükség esetén a részvevő tagállamok, illetve nemzeti hatóságok által előírtaknál szigorúbb követelmények előírása,
- azoknak a jogszabályoknak az érvényesítése, amelyek a hitelintézetek számára előírják, hogy megfelelő irányítási rendszerekkel, kockázatkezelési eljárásokkal, belső ellenőrzési mechanizmusokkal, javadalmazási politikákkal és gyakorlattal, valamint hatékony tőkefelelősség-értékelési eljárásokkal rendelkezzenek,

³¹⁷ A Tanács 1024/2013/EU Rendelete (2013. október 15.) preambulum (30) bekezdés, I. fejezet 1. cikk

³¹⁸ A Tanács 1024/2013/EU rendelete (2013. október 15.) az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról I. fejezet 1. cikk, II. fejezet 3. cikk

³¹⁹ Az Európai Központi Bank 468/2014/EU Rendelete (2014. április 16.) az Egységes Felügyeleti Mechanizmuson belül az Európai Központi Bank és az illetékes nemzeti hatóságok, valamint a kijelölt nemzeti hatóságok közötti együttműködési keretrendszer létrehozásáról SSM - keretrendelet) (EKB/2014/17)

³²⁰ A Tanács 1024/2013/EU Rendelete (2013. október 15.) az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról I. fejezet 1. cikk, II. fejezet 3. cikk

- felügyeleti felülvizsgálatok ellátása, - többek között - stressz – tesztek elvégzése,
- összevont alapú felügyelet gyakorlása,
- helyreállítási tervekkel kapcsolatos felügyeleti feladatok elvégzése és korai beavatkozás, illetve strukturális változások előírása a pénzügyi nehézségek, vagy a csőd elkerülése érdekében,³²¹
- együttműködés a nemzeti hatóságokkal a magas szintű fogyasztóvédelemben és a pénzmosás elleni küzdelemben.³²²

Az EKB –ra át nem ruházott felügyeleti feladatok a tagállamok nemzeti hatóságainál maradnak.

Külön szabályok vonatkoznak a rendszerszinten jelentősnek minősített pénzügyi intézményekre (hitelintézetek, pénzügyi holdingtársaságok, vegyes holdingtársaságok), amelyek a következők:

- amelyeknek teljes eszközállománya meghaladja a 30 millió EUR-t,
- teljes eszközállományának a székhely szerinti, a mechanizmusban részt vevő tagállam GDP-jéhez viszonyított aránya meghaladja a 20%-ot kivéve, ha a teljes eszközállománya nem éri el a 3 milliárd EUR-t,
- a tagállami felügyeleti hatóságok jelentősnek minősítenek és ezt az EKB megerősíti,
- az EKB minősít jelentősnek, az egységes felügyeleti mechanizmusban részt vevő többi tagállamban végzett tevékenységére figyelemmel
- közvetlenül, vagy közvetve közforrásból származó pénzügyi támogatást kaptak az EFSF- ből, vagy az ESM- ből, illetve ilyen támogatást kérelmeztek,
- a csatlakozó tagállamok mindegyikének három legjelentősebb hitelintézete, kivéve, ha az ettől való eltérést különleges körülmények indokolják.³²³

A jelentősnek minősülő hitelintézetek tekintetében az EKB a következő lehetőségekkel rendelkezik:

³²¹ A Tanács 1024/2013/EU Rendelete (2013.október 15.) II. Fejezet 4. cikk (1) bekezdés

³²² A Tanács 1024/2013 EU Rendelete 2013. október 15. preambulum (29) bekezdés

³²³ A Tanács 1024/2013/EU Rendelete (2013 október 15.) II. fejezet 6. cikk)

a, rendeleteket, iránymutatásokat és általános utasításokat ad ki az illetékes nemzet hatóságok részére. A hatóságok, ezek alapján ellátják – az engedélyezéssel, a fiók létesítésével és a határokon átnyúló szolgáltatásokkal kapcsolatos feladatok kivételével, - a felügyeleti feladatokat,

b, amennyiben az a magas színvonalú felügyelet biztosításához szükséges, saját kezdeményezésre, illetve valamely illetékes nemzeti hatóság kérésére, bármikor úgy dönthet, hogy egy, vagy több jelentős hitelintézetet közvetlenül felügyel,

c, felvigyázást végez a rendszer működésére vonatkozóan,

d, mindenkor gyakorolhatja, az érintett jogi és természetes személyek irányába az információkérésrel, általános vizsgálatokkal és helyszíni ellenőrzésekkel kapcsolatos hatásköröket,

e, további információkat kérhet ad hoc, vagy állandó jelleggel az általuk végzett feladatok ellátásáról.³²⁴

A mechanizmusban részt vevő államok azon pénzügyi intézményeit, amelyek az előző feltételeknek nem felelnek meg, a nemzeti hatóságok felügyelik.

Az egységes felügyeleti mechanizmusban kötelező részt venni minden olyan tagállamnak, amelynek pénzneme az euró. A nem euró övezethez tartozó tagállamok, önként kérhetik a mechanizmusban való részvételüket.³²⁵

Az EKB-nak felügyeleti feladatainak elvégzése és a magas színvonalú felügyeleti feladatok biztosítása céljából, alkalmaznia kell a teljes vonatkozó uniós joganyagot. Amennyiben, a joganyag irányelvekből áll, az ezeket átültető nemzeti jogszabályokat is köteles alkalmazni. Olyan esetekben pedig, mikor az uniós joganyag rendeleteket jelent, illetve olyan területeken ahol az említett rendeletek a tagállamok számára kifejezetten lehetőségeket ajánlanak fel, az EKB –nak alkalmaznia kell a lehetőségeket érvényesítő nemzeti jogszabályokat is.

Az EKB felügyeleti feladatai ellátása céljából, iránymutatásokat és ajánlásokat fogad el és határozatokat hoz. Rendeletek elfogadására, csak a felügyeleti feladatai végrehajtása részletes szabályainak megszervezéséhez vagy meghatározásához szükséges mértékben jogosult.³²⁶

³²⁴ A Tanács 1024/2013 EU Rendelet II. fejezet 6. cikk (5) bekezdés

³²⁵ A Tanács 1024/2013 EU Rendelete (2013 október 15.) I. fejezet 2. cikk 1. pont, II. fejezet 7. cikk

³²⁶ A Tanács 1024/2013 Rendelete II. fejezet 4. cikk (3) bekezdés

Az EKB- ra ruházott feladatok teljes körű megtervezését és végrehajtását, a Felügyeleti Testület végzi. Ennek tagjai az EKB négy képviselője, a mechanizmusban részt vevő tagállamok illetékes nemzeti hatóságainak egy- egy képviselője.³²⁷

4. A magyar pénzügyi felügyeleti rendszer

4.1. A magyar felügyeleti rendszer meghatározó elemei

A magyar pénzügyi piacok és szervezetek felügyeletének három meghatározó eleme:³²⁸

- a) A pénz- tőke-és biztosítási piacok szabályozásáért felelős miniszter, aki a pénzügyminiszter (2010-2018 között nemzetgazdasági miniszter)
- b) A makroprudenciális felügyeleti szerv, amely jelenleg a Magyar Nemzeti Bank (továbbiakban: MNB).
- c) A mikroprudenciális feladatokat végző hatóság, amelyik szintén az MNB.

4.2 A pénz- tőke-és biztosítási piacok szabályozásáért felelős miniszter tevékenysége

A pénz- tőke-és biztosítási piacok szabályozásáért felelős pénzügyminiszter folyamatosan figyelemmel kíséri és felügyeli a pénzügyi piacok szabályozását. Feladatai közé tartozik a törvényjavaslatok és kormányrendeletek előkészítése és ezek felhatalmazása alapján miniszteri rendeletek megalkotása.

4.3. A makroprudenciális tevékenység Magyarországon

4.3.1 A makroprudenciális szervezet változásai

A válság hatására, a jövőbeli rendszerkockázatok elkerülésének érdekében alakult meg, a makroprudenciális szervezet a Pénzügyi Stabilitási Tanács, 2010 január 1-n.³²⁹

A Pénzügyi Stabilitási Tanács célja volt, hogy tevékenységével összhangot teremtsen a mikroprudenciális – és a makroprudenciális felügyelet, valamint a pénzügyi piacokra vonatkozó jogszabály-alkotási tevékenység között. Ennek megfelelően a három tagú, konzultációs testület tagja volt a pénzügyi közvetítőrendszerben működő intézmények egyedi kockázatait felügyelő Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének elnöke, a pénzügyi

³²⁷ A Tanács 1024/2013 Rendelete (2013 október15.) IV. fejezet 26. cikk

³²⁸ Kálmán (2013): Pénzügyi szolgáltatások szakigazgatási... *i.m.* 532.

³²⁹ SZOMBATI Anikó (2013): *i. m.* 148.

rendszer egészét veszélyeztető rendszerkockázatokat figyelemmel követő makroprudenciális tevékenységet végző Magyar Nemzeti Bank elnöke, valamint a pénz,- tőke-és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter.³³⁰

A makro- és mikroprudenciális feladatokat Magyarországon, 2013 óta a Magyar Nemzeti Bank látja el.³³¹ A makroprudenciális tevékenység szempontjából kulcsfontosságú Pénzügyi Stabilitási Tanács, az MNB keretei között végzi munkáját, megváltozott szervezettel és kibővült tevékenységgel.

A makro- és mikroprudenciális tevékenységnek az MNB-be történő integrálása biztosítja a két terület hatékony koordinációját. A makro- és mikroprudenciális felügyelet, valamint a monetáris politika tágabb információs bázishoz jutott, és javult a döntés előkészítés feltételrendszere. Ellentmondásmentessé vált a pénzügyi közvetítőrendszer rendszer felé történő hatósági fellépés.³³²

4.3.2 A makroprudenciális felügyelet célja, feladatai

A MNB által végzett makro- és mikroprudenciális felügyelet alapvető célja a pénzügyi stabilitás biztosítása. A pénzügyi stabilitás olyan állapot, amelyben a pénzügyi rendszer, azaz a pénzügyi piacok és a pénzügyi szervezetek ellenállóak a gazdasági sokkokkal szemben és képes zökkenőmentesen ellátni a alapvető funkcióit, a pénzügyi források közvetítését, a kockázatok kezelését és a fizetési forgalom lebonyolítását.³³³

Az MNB alakítja ki a pénzügyi közvetítőrendszer egészének stabilitására vonatkozó makroprudenciális politikát, amelynek fő célja, a pénzügyi közvetítőrendszer ellenálló képességének növelése, valamint a pénzügyi közvetítőrendszer a gazdasági növekedéshez való fenntartható hozzájárulásának a biztosítása. Az MNB ennek érdekében, a törvény keretei között feltárja a pénzügyi közvetítőrendszer egészét fenyegető üzleti és gazdasági kockázatokat, elősegíti a rendszerszintű kockázatok kialakulásának megelőzését, valamint a már kialakult rendszerszintű kockázatok csökkentését, vagy megszüntetését.³³⁴

³³⁰ A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. 32. §(1) és (2) bekezdés.

³³¹ 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról

³³² LENTNER Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan Közpénzügyek és Államháztartástan.*, Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó. 196.

³³³ Uo 197.

³³⁴ 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról § (7) bekezdés

A Pénzügyi Stabilitási Tanács makroprudenciális felügyeli feladatai –egyebek mellett – a következők:

a, a pénzügyi közvetítőrendszer egészének stabilitása érdekében folyamatosan figyelemmel kíséri a pénzügyi közvetítőrendszer egészének , illetve a pénzügyi piacoknak a stabilitását, számba veszi a pénzügyi közvetítőrendszer egészét veszélyeztető kockázati tényezőket,

b, nyomon követi a nemzetközi és az európai piacokon zajló fejleményeket és a pénzügyi közvetítőrendszer egészének stabilitását veszélyeztető kockázatokot és a Monetáris Tanács által meghatározott stratégiai keretek között dönt a szükséges intézkedésekről,

c, megtárgyalja a pénzügyi közvetítőrendszer egészét érintő stratégiai, szabályozási, kockázati kérdéseket és szükség esetén állásfoglalást ad ki,

d, a pénzügyi közvetítőrendszer egészének stabilitását fenyegető helyzetben értékeli a rendszerkockázatokat, dönt az azok csökkentése, vagy megszüntetése érdekében szükséges intézkedésekről,

e, szükség szerint napirendre tűzi az Európai Rendszerkockázati Testületnek a pénzügyi közvetítőrendszer egészének szempontjából releváns ajánlásait, állásfoglalásait, kockázati figyelmeztetéseit,

f, szükség szerint megtárgyalja az Európai Felügyeleti Hatóságok által kiadott ajánlásokat, határozatokat, ideértve az európai pénzügyi rendszer stabilitásának komoly veszélyeztetettsége esetén a nemzetközi felügyeleti hatóságoknak címzett, egyedi intézkedések megtételére felszólító határozatokat is, valamint állát foglal az azokból származó feladatokról,

g, évente meghatározza az MNB ellenőrzési tevékenységének célterületeit.

A Pénzügyi Stabilitási Tanács döntéseiről rendszeresen beszámol az MNB Monetáris Tanácsának. A Pénzügyi Stabilitási Tanács olyan, legalább három, legfeljebb tíz tagú testület, amelynek elnöke az MNB elnöke, további tagjai pedig az MNB alelnökei és az elnök által kijelölt vezetők. A Tanács ülésén a pénz- tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter képviselője, valamint az MNB elnöke által felkért külső meghívottak tárgyalási joggal vesznek részt. A Pénzügyi Stabilitási Tanács határozatképes, ha tagjainak többsége jelen

van. A Tanács döntéseit a jelenlévő tagok egyszerű szótöbbségével hozza, szavazategyenlőség esetén az elnök szavazata dönt.³³⁵

4.3.3 A makroprudenciális felügyelet eszközei

A makroprudenciális felügyelet eszközei, a rendszerkockázatok feltárásával és kezelésével kapcsolatos alapvető feladatok

A makroprudenciális felügyelet eszközei jogi és közgazdasági szempontból is csoportosíthatók.

A, Jogi, szabályozási eszközök:

a, Jogszabályalkotás kezdeményezése

A MNB elnöke a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitása érdekében javaslatot tehet a Kormánynak jogszabály megalkotására, vagy törvényalkotás kezdeményezésére, illetve a Kormány tagjainak jogszabály megalkotására. Az elnök döntése szerint a javaslattétel a nyilvánosság útján is történhet.³³⁶

b, Rendeletalkotás

A MNB elnöke rendeletben szabályozza a Monetáris Tanács által meghatározott stratégiai keretek között, a Pénzügyi Stabilitási Tanács döntésének megfelelően a rendszerszintű kockázatok kialakulásának megelőzése, azok csökkentése, a pénzügyi közvetítőrendszer ellenálló képességének növelése érdekében szükséges intézkedéseket, amelyek a következők:

- a túlzott hitelkiáramlás kockázatának csökkenése érdekében szükséges intézkedések,
- az anticiklikus tőkepuffer képzésének és működésének feltételei,
- a rendszerszintű likviditási kockázatok csökkentése érdekében szükséges követelmények.³³⁷

Az MNB elnöke felhatalmazással rendelkezik, hogy rendeletben megtiltsa, korlátozza, vagy feltételekhez kösse egyes, pénzügyi tevékenységek végzését, a pénzügyi közvetítőrendszer biztonságos működése érdekében, a pénzügyi ágazati törvények hatálya (MNB felügyelete) alá tartozó valamennyi személyre és szervezetre kiterjedően, határozott időre, legfeljebb 90 napra.

³³⁵ 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 13. §

³³⁶ 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 158 §(1) bekezdés

³³⁷ 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 171. § (1) bekezdés)

Ilyen rendelet alkalmazására, a Monetáris Tanács által meghatározott stratégiai keretek között, a Pénzügyi Stabilitási Tanács döntésének megfelelően kerülhet sor. A rendelet kizárólag akkor alkotható meg, ha az érintett tevékenység végzése a pénzügyi közvetítőrendszer egészének működése szempontjából a közvetítő rendszer stabilitását veszélyeztető jelentős kockázattal jár és a kockázat más módon nem hárítható el.³³⁸

c, Ajánlások kiadása

A Pénzügyi Stabilitási Tanács az MNB jogalkalmazási gyakorlatának alapjait ismertető, a pénzügyi ágazati törvények hatálya alá tartozó szervezetekre és személyekre nézve kötelező erővel nem rendelkező ajánlást ad ki.³³⁹

Természetesen a jogi, szabályozási eszközök az MNB mikroprudenciális feladataira is erőteljesen kihatnak.

B, A makroprudenciális eszközök, másképpen fogalmazva a rendszerkockázatok feltárásával és kezelésével kapcsolatos alapvető feladatok, közgazdasági szempontból a következők:³⁴⁰

a, A hitelkínálat figyelemmel kísérése

Az MNB a hitelkínálat kiegyensúlyozottságát érintő rendszerszintű kockázatok csökkentése, vagy kialakulásának megelőzése érdekében folyamatosan figyelemmel kíséri a Magyarországon hitel - és pénzkölcsönnyújtási tevékenységet végző vállalkozások hitelezési aktivitását. Az MNB ugyancsak nyomon követi a Magyarországon székhellyel rendelkező vállalkozásoknak az EU másik tagállamában, vagy harmadik országban végzett hitel- és pénzkölcsönnyújtási tevékenységét.

b, A túlzott hitelkiáramlás megakadályozását szolgáló intézkedések

Amennyiben a hitelkiáramlásban olyan ingadozások következnek be, amelyek hatására a gazdasági növekedés üteme jelentősen eltér a hosszú távú rendtől, vagy ilyen folyamatok várhatók és ezek következtében jelentős, reálgazdasági veszteség valószínűsíthető, az MNB elnöke- a 2.1.2 pontban foglaltaknak megfelelően- rendeletet alkothat a szükséges intézkedésekről

³³⁸ 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 172. §(1) bekezdés

³³⁹ 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 13. § (2) bekezdés i, pont

³⁴⁰ 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 31- 38. §

c, Az anticiklikus tőkepuffer

A bankoknak a kedvező gazdasági környezet és a túlzott hitelállomány bővülés időszakában a szokásosan elvárt tőkekövetelményen felül további tőkepuffert kell képezniük, amely a recessziós periódusban használható fel.³⁴¹

Az MNB elnöke a Monetáris Tanács által meghatározott stratégiai keretek között, a Pénzügyi Stabilitási Tanács döntése alapján rendeletben szabályozza az anticiklikus tőkepuffer képzésének mértékét.

d, A rendszerszintű likviditási kockázatok csökkentését szolgáló intézkedések

Amennyiben a rendszerszintű kockázatok kialakulásának a megelőzése, a pénzügyi közvetítőrendszer ellenálló képességének növelése ezt indokolja, az MNB elnöke – a 2.1.2 pontban foglaltakban foglaltaknak megfelelően megalkotott – rendeletben, a rendszerszintű likviditási kockázatok csökkentése érdekében szükséges intézkedéseket határoz meg, a hitelintézetek és a befektetési vállalkozások számára.

e, A rendszerszinten jelentős intézmények csődvalószínűségét csökkentő intézkedések

A „too big too fail”(túl nagy a csődhöz) kategóriába tartozó pénzügyi szervezeteket méretük, a pénzügyi közvetítésben betöltött szerepük, vagy a nemzeti össztermékhez való hozzájárulásuk miatt sérthetetlennek, az állam által mindenáron fenntartandónak tartották.

2007/2008-as gazdasági válság jó néhány ilyen szervezet rendített meg, vagy lehetetlenné tett el. A rendszerszinten jelentős intézményekkel szemben a globális krízis tapasztalatai alapján, többletkövetelményeket határoznak meg. Ezen kívül pedig olyan válságrendező mechanizmusokat hoznak létre, amelyek biztosítják, hogy az ilyen szervezetek csődje is rendezett körülmények között, a rendszerszinten jelentős funkciók leválasztásával és továbbvitelével történjen meg. Ezek segítségével csökkenthetők a rendszer egészét érintő esetleges „fertőzések”, a reálgazdasági veszteségek.³⁴²

Az MNB meghatározza, és évente felülvizsgálja a Magyarországon székhellyel rendelkező globálisan jelentős és egyéb rendszerszinten jelentős hitelintézetek és befektetési vállalkozások körét és folyamatosan figyelemmel kíséri azok működését.

³⁴¹ SZOMBATI Anikó (2013): *i. m.* 158.

³⁴² Uo. 165-166.

Amennyiben az MNB tőkepuffert határoz meg, vagy annak mértékét módosítja az egyéb rendszerszinten jelentős hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozóan, akkor az arról szóló határozat nyilvánosságra hozatala előtt egy hónappal tájékoztatni kell az érintett tagállamok illetékes és kijelölt hatóságait a legfontosabb információkról. Ezek közé tartozik, hogy a tőkepuffer hogyan csökkenti majd arányosan és hatékonyan az érintett piaci szereplők rendszerszintű kockázatait, melyek a belső piacra gyakorolt hatások, illetve milyen mértékű a tőkepuffer?

e, Rendszerszintű vagy makroprudenciális kockázatot csökkentő intézkedések (rendszerkockázati tőkepuffer).

Amennyiben azt a nem ciklikus rendszerszintű, vagy makroprudenciális kockázatok kialakulásának megelőzése és csökkentése és a pénzügyi közvetítőrendszer ellenálló képességének növelése indokolja, a Pénzügyi Stabilitási Tanács a Monetáris Tanács által meghatározott stratégiai keretek között rendszerkockázati tőkepufferrátát határozhat meg.

f, A rendszerkockázat kezelésével kapcsolatos további feladatok (hitelnyújtás).

Az MNB egy hitelintézetnek a monetáris finanszírozás tilalmának betartásával rendkívüli hitelt nyújthat, amennyiben olyan körülmény áll fenn, amely miatt a hitelintézeti működése a pénzügyi rendszer stabilitását veszélyezteti.

Az MNB az Országos Betétbiztosítási Alapnak, valamint a Befektető-védelmi Alapnak – kérésükre, azt önállóan mérlegelve – sürgős, rendkívüli, a pénzügyi rendszer egészének stabilitását és a pénzforgalom zavartalanságát veszélyeztető esetben a monetáris finanszírozás tilalmának betartásával hitelt nyújthat, amelynek lejáratát legfeljebb három hónap lehet.

4.4. A mikroprudenciális felügyelet Magyarországon

4.4.1 Az egységes mikroprudenciális felügyelet kialakulása

Magyarországon a rendszerváltoztatás előtt, 1987-ben a volt államszocialista országok közül elsőként létrejött a kétszintű bankrendszer. A Magyar Nemzeti Bank kizárólag jegybankként működött, a kereskedelmi bankok pedig minden ágazati, vagy területi korlátozás nélkül versenyezhettek egymással az ügyfelekért.³⁴³ 1987. január 1-én megkezdte működését a pénzügyminisztérium szervezeti egységeként az Állami Bankfelügyeletet és az Állami

³⁴³ BOTOS Katalin – BÓDY László (2004): *Magyar pénz- és tőkepiaci rendszer*. Budapest, Szent István Társulat az Apostoli Szentsek Könyvkiadója. 10-11. o.

Biztosításfelügyeletet is.³⁴⁴ A két szervezet engedélyezési és felügyeleti tevékenységet végzett, azonban szabályozási eszközökkel nem rendelkezett.

1990-ben létrejött az Állami Értékpapírfelügyelet (későbbi névváltoztatás szerint Állami Értékpapír-és Tőzsd felügyelet), az 1993-as nyugdíjpénztári reform után pedig az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárak Felügyelete. Magyarországon tehát, az 90-es évek elején szektorális alapon még külön hatóság felügyelte a bankokat, a biztosítókat, az értékpapír-piaci szervezeteket és a pénztárakat. A felügyeletet a Kormány alárendeltségében működtek.³⁴⁵

1997-ben sor került az Állami Bankfelügyelet és az Állami Értékpapír – és Tőzsd felügyelet összevonására, amelynek eredményeképpen létrejött az Állami Pénz - és Tőkepiaci Felügyelet. 1999-ben újabb integráció történt. Az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet, az Állami Biztosításfelügyelet és az Állami Pénztárfelügyelet összevonásával 2000 április 1-től megkezdte működését az egységes felügyeleti szerv, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete.³⁴⁶ (2013-ban a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete megszűnt, a mikroprudenciális feladatok a makroprudenciális teendőkhöz hasonlóan a MNB-hez kerültek).

4.4.2 A magyar mikroprudenciális felügyelet jelenlegi működése

Az MNB ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét. Ennek célja:

- a, a pénzügyi közvetítőrendszer zavartalan, átlátható és hatékony működésének biztosítása,
- b, a pénzügyi közvetítőrendszer részét képező személyek és szervezetek prudens működésének biztosítása,
- c, az egyes pénzügyi szervezeteket, illetve a pénzügyi szervezetek egyes szektorait fenyegető, nemkívánatos üzleti és gazdasági kockázatok feltárása, a már kialakult egyedi vagy szektorális kockázatok csökkentése, vagy megszüntetése, illetve az egyes pénzügyi szervezetek prudens működésének biztosítása érdekében megelőző intézkedések alkalmazása,

³⁴⁴ Az Állami Bankfelügyeletről szóló 55/1986 (XII.10) MT rendelet és az Állami Biztosításfelügyeletről szóló 56/1986 (XII.10) MT rendelet

³⁴⁵ KÁLMÁN (2013): Pénzügyi szolgáltatások szakigazgatási alapjai ...i. m. 534.

³⁴⁶ SEREGDI László (2013): A PSZÁF jelenlegi helyzete, szerepe, a várható, illetve az indokolt változások. In: LENTNER Csaba szerk.: *Bankmenedzsment, Bankszabályozás- pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest, Nemzeti Közszoigalati és Tankönyv Kiadó. 403.

d, a pénzügyi szervezetek által nyújtott szolgáltatásokat igénybevevők érdekeinek védelme, a pénzügyi közvetítőrendszerrel szembeni közbizalom erősítése.³⁴⁷

Az MNB felügyeleti tevékenysége az un. ágazati pénzügyi törvények hatálya alá tartozó szervezetekre, személyekre és tevékenységekre terjed ki. Az ágazati pénzügyi törvények - többek között - a hitelintézetek és a pénzügyi vállalkozások, a biztosítók és a biztosítási tevékenység, a tőkepiac, a befektetési vállalkozások és az árutőzsdei szolgáltatók, valamint az általuk végezhető tevékenység területeit ölelik fel.³⁴⁸

A mikroprudenciális feladatok ellátása során az MNB

Az MNB mikroprudenciális feladatait a következők szerint csoportosíthatjuk.³⁴⁹

1, Engedélyezés

a, piacra lépés engedélyezése, annak érdekében, hogy a piacon csak a jogszabályi feltételeknek megfelelő intézmények vehessenek részt,

b, piacról való kilépés engedélyezése és annak kontrollálása az ügyfelekkel való megfelelő elszámolás biztosítása érdekében.

2, A pénzügyi piacok folyamatos felügyelete. Az MNB ennek keretében ellenőrzi a pénzügyi ágazati törvények hatálya alá tartozó szervezetek és személyek működésére és tevékenységére vonatkozó, hazai jogszabályi rendelkezések (beleértve az MNB rendeleteket is) és európai uniós jogi aktusok betartását, valamint az MNB hatósági határozataiban foglaltak végrehajtását.

3, A fogyasztóvédelmi feladatok ellátása,

4, Piacfelügyeleti feladatok

A mikroprudenciális feladatok ellátása során az MNB hatóságként jár el. A MNB eljárására az általános közigazgatási rendtartás (a továbbiakban ÁKR) szabályait is alkalmazni kell. Ezek az eljárások az ÁKR alapján un. részlegesen kivett eljárásoknak minősülnek, vagyis az ÁKR szabályait csak akkor kell alkalmazni rájuk, ha az ügýtípusra vonatkozó ágazati törvény, vagy az MNB törvény eltérő rendelkezéseket nem tartalmaz.

³⁴⁷ 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 4§ (9) bekezdés

³⁴⁸ 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 39. §)

³⁴⁹ KÁLMÁN (2013): Pénzügyi szolgáltatások szakigazgatási alapjai ...i. m. 537.

Az MNB döntése ellen fellebbezésnek nincs helye. Az ügyfél az MNB határozatának és az önálló jogorvoslattal megtámadható végzésének bírósági felülvizsgálatát kérheti a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságtól

4.4.2.1. Engedélyezés

Az engedélyezés a jogszabályban foglalt feltételek teljesítésének előzetes vizsgálatát jelenti. Az MNB által kiadott engedélyek közül legfontosabb az alapítási engedély. A pénzügyi piacokon szolgáltatások, üzletszerűen kizárólag engedély alapján, az engedélyben meghatározott körben és feltételek szerint végezhetők. Az alapítási engedély bizonyítja például, hogy a pénzügyi szervezet vezetői rendelkeznek a jogszabályokban előírt szakképzettségi és szakmai gyakorlati követelményekkel és a szükséges tárgyi feltételek is biztosítottak.

Az MNB az engedélyt jogszabályban meghatározott esetekben vissza is vonhatja.

4.4.2.2 Hatósági Felügyelet

Az MNB folyamatos hatósági felügyeletet gyakorol a pénzügyi ágazati törvények hatálya alá tartozó szervezetek és személyek felett. Ennek célja a kockázatok időben történő felismerése és megfelelő kezelése. A felügyeleti tevékenység két részre bontható az ellenőrzési eljárásra és a beavatkozási hatáskörökre.

4.4.2.2.1 Az MNB ellenőrzése az adatszolgáltatásból származó adatok ellenőrzését, valamint az MNB által lefolytatott helyszíni (un. on-side) és a helyszínen kívüli (un. off side) ellenőrzési eljárást foglalja magában.

Az ellenőrzési eljárásban – annak részlegesen kivett jellegére - az ÁKR szabályait kell alkalmazni.

A MNB az ellenőrzési eljárás során

a, átfogó vizsgálatot,

b, célvizsgálatot,

c, rendkívüli célvizsgálatot

d, témavizsgálatot és

e, utóvizsgálatot végez.(2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 64. §)

Az ellenőrzési eljárásban alkalmazni kell az ÁKR hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályait.

Az MNB az egyes pénzügyi szervezeteknél – jogszabályban meghatározott időszakonként– rendszeresen és visszatérően, kötelező átfogó vizsgálatot tart. Ennek keretében az adott pénzügyi szervezet tevékenységének, működésének, szervezetének és gazdálkodásának teljes körű ellenőrzésére kerül sor.

Az MNB célvizsgálatot a pénzügyi szervezetekre és személyekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések betartásának eseti ellenőrzése céljából végezhet. A célvizsgálat jogszabályi rendelkezések megsértésének gyanúja esetén, továbbá, egyes jogszabályi rendelkezések betartásának - nem átfogó – ellenőrzése céljából is folytatható.

Amennyiben a célvizsgálat lefolytatása különösen jelentős késedelemmel járna, az MNB rendkívüli célvizsgálatot indít a pénzügyi tevékenységet végző szervezeteknél és személyeknél, a pénzügyi jogszabályok súlyos megsértésének alapos gyanúja esetén, ha a jogsértés

a, az ügyfelek nagy számát érinti,

b, jelentős rendszerkockázattal jár.

c, vagy az adott piacba vetett bizalmat általánosan veszélyezteti.

Az MNB által hivatalból indított több személynél és szervezetnél indítható témavizsgálat célja, az azonos, vagy hasonló jellegű jogszabályi rendelkezések betartásának összehangolt és összehasonlító ellenőrzése.

Az MNB a határozatainak teljesülését utóvizsgálat keretében ellenőrzi, amely kiterjedhet a rendes, illetve rendkívüli adatszolgáltatásból adatok vizsgálatára, valamint a helyszíni és a helyszínen kívüli ellenőrzésből származó adatok és megállapítások kontrolálására.

Az ellenőrzések során helyszíni ellenőrzés is tartható. Az MNB jogosult az ellenőrzés során próbaügyletet kötni. Az ellenőrzés eredményeit a jogszabályban meghatározott időn belül az MNB vizsgálati jelentésben rögzíti, és azt az ellenőrzött személlyel, vagy szervezettel közli. Az eljárás alá vont személy, vagy szervezet a vizsgálati jelentésre írásban észrevételt tehet.³⁵⁰

A nem helyszíni ellenőrzések két csoportját a rendszeres jelentések és a rendkívüli (eseti) adatszolgáltatási kötelezettség képezi.

³⁵⁰ 2013. CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 68.- 69.§

4.4.2.2.2 Az MNB amennyiben az ellenőrzés végén, vagy az általa hivatalosan ismert tények alapján megállapítja a jogszabályok, vagy az MNB hatósági határozataiban előírt kötelezettség megszegését, elkerülését, elmulasztását, késedelmes, illetve hiányos teljesítését, a pénzügyi tevékenységet végző személyekkel és szervezetekkel szemben, az ágazati pénzügyi törvényekben meghatározott intézkedéseket, kivételes intézkedéseket alkalmazza, bírságot szab ki, vagy fegyelmi-, szabálysértési-, büntető- illetve egyéb eljárást kezdeményez.³⁵¹

A szakirodalom ezeket a beavatkozási hatásköröket összefoglalóan felügyeleti intézkedéseknek nevezi.³⁵²

Az MNB által alkalmazható beavatkozási lehetőségeknek a részletes szabályait, az egyes ágazati pénzügyi törvények tartalmazzák. Az MNB -ra vonatkozó törvény csak keretjelleggel rögzíti a legfontosabb, általánosan kötelező rendelkezéseket, amelyet összefoglalóan intézkedésnek nevez.³⁵³ Az MNB törvény tartalmazza például a bírságolás részletes szabályait és a kivételes intézkedések egyik legfontosabb fajtájával, a felügyeleti biztossal kapcsolatos meghatározó rendelkezéseket.

Az ellenőrzött személyekkel és szervezetekkel szemben egyaránt alkalmazható a közigazgatási anyagi jogi bírság, amelynek összege egyes esetekben több milliárd forint is lehet. Az MNB által alkalmazott intézkedések közül kiemelkedő jelentőségű: a vezetők figyelmeztetése, a szabályzatok átdolgozásra való kötelezés, bírság kiszabása, valamilyen tevékenység vagy termék szolgáltatásának megtiltása, felügyeleti biztos kirendelése, végső esetben pedig a pénzügyi szervezet felszámolásának a kezdeményezése.

Az MNB külföldi pénzügyi hatóság kezdeményezésére is alkalmazhatja az intézkedéseket. Az intézkedések együttesen és ismételten is alkalmazhatók.

Az MNB az intézkedések alkalmazásánál tekintettel van – egyebek mellett –

a, a szabályszegés, vagy mulasztás súlyosságára,

b, a cselekménynek a biztonságos működésre, a piacra, a pénzügyi tevékenységet folytató személyekre, szervezetekre, az ügyfelekre, stb. gyakorolt hatására,

³⁵¹ (2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 75. §)

³⁵² KÁLMÁN (2013): Pénzügyi szolgáltatások szakigazgatási alapjai *i. m.* 541.

³⁵³ 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 75. § (1) bekezdés bg, pont

c, a szabályszegéssel, vagy mulasztással előidézett kockázatra, a kár mértékére, a kárenyhítési hajlandóságra,

d, a felelős személyek által az MNB –vel kapcsolatban tanúsított együttműködésre,

e, az intézkedéssel érintett személy jó-, vagy rosszhiszeműségére, az általa elért vagyoni előnyre és az elkerült vagyoni hátrányra,

f, a szabályok megsértésének ismétlődésére és gyakoriságára stb.

Nem lehet intézkedést alkalmazni a mulasztásnak, vagy kötelezettségnek az MNB tudomásszerzésétől számított három év, illetve az elkövetéstől számított öt év elteltével.³⁵⁴

4.4.2.3 Pénzügyi fogyasztóvédelem

A 2007/2008-as válság következtében jelentősen megnőtt a pénzügyi szolgáltatásokban és a pénzügyi szervezetekben csalódott fogyasztók száma. A csalódottság oka, egyrészt a pénzügyi szolgáltatók gyakran nem teljes körű tájékoztatásában, vagy megtévesztő magatartásában, másrészt a pénzügyi tájékozatlanságból eredő nem kellően körültekintő fogyasztói döntéshozatalban keresendő. Ezek a folyamatok jelentősen csökkentették a pénzügyi rendszerbe és a pénzügyi szervezetekbe vetett bizalmat. A globálisan jelentkező bizalomvesztés a csalódott fogyasztók nagy száma, végső soron alááshatja a pénzügyi piacok stabilitását.

A bizalom visszaszerzése és a stabilitás helyreállítása, érdekében az utóbbi években megfigyelhető a pénzügyi fogyasztóvédelem szerepének globális szintű folyamatos felértékelődése.³⁵⁵

Az MNB ex lege (a törvény erejénél fogva) fogyasztóvédelmi hatóságnak minősül, a hatáskörébe tartozó pénzügyi szervezetek tevékenységével kapcsolatban.³⁵⁶

A pénzügyi ágazati törvényekben, valamint az általános fogyasztóvédelmi jogszabályokban foglalt rendelkezések megsértése esetén az MNB fogyasztóvédelmi (hatósági) eljárást folytat le. A fogyasztóvédelmi eljárás indulhat hivatalból és a fogyasztó kérelmére egyaránt.

³⁵⁴ 2013. évi CXXXI. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 75. §

³⁵⁵ CZAJLIK István - HORVÁTH Anna - SZ. PAP Judit (2013): Korszerű pénzügyi fogyasztóvédelem In: LENTNER Csaba szerk.: *Bankmenedzsment, Bankszabályozás- pénzügyi fogyasztóvédelem*. Budapest, Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó. 432.

³⁵⁶ KÁLMÁN (2013): Pénzügyi szolgáltatások szakigazgatási alapjai ...i. m. 541.

A fogyasztó a fogyasztóvédelmi eljárást kizárólag azt követően kezdeményezheti, miután a pénzügyi ágazati törvények hatálya alá tartozó szervezeteknél vagy személyeknél szóban vagy írásban, a szervezetek illetve személyek szolgáltatásával, vagy eljárásával kapcsolatos panaszát már előterjesztette, azonban:

- panaszára nem kapott választ,
- panaszának kivizsgálása nem a jogszabályokban előírtak szerint történt,
- a pénzügyi tevékenységet végző szervezet, vagy személy válaszából egyéb, fogyasztói jogot sértő körülmény vélelmezhető.³⁵⁷
- Az MNB nem járhat el a fogyasztók és a pénzügyi tevékenységet folytató szervezetek (személyek) közötti – szolgáltatás igénybevételére vonatkozó - jogviszony létrejöttével és teljesítésével kapcsolatos vitás ügyekben. Ezek a magánjogi jogviták ugyanis, az MNB által működtetett, szakmailag független Pénzügyi Békéltető Testület és ennek eljárását követően a bíróságok hatáskörébe és illetékességébe tartoznak. A Pénzügyi Békéltető Testület egyezség létrehozását kísérli meg, ennek eredménytelensége esetén az ügyben döntést hoz a fogyasztói jogok egyszerű, gyors, hatékony és költségkímélő érvényesítésének biztosítása érdekében.

A fogyasztóvédelmi eljárás keretében is lehetőség van próbaügyletek lebonyolítására. Az MNB hivatalból fogyasztóvédelmi célvizsgálatot, témavizsgálatot vagy utóvizsgálatot tarthat. A célvizsgálat a fogyasztóvédelmi rendelkezések betartásának eseti jellegű ellenőrzésére irányul, továbbá abban az esetben alkalmazható, ha a fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértése a fogyasztók széles körét érinti, és az azonnali beavatkozás szükségessége ezt indokolja. A témavizsgálat több szervezetnél és személynél végezhető az azonos, vagy hasonló jellegű fogyasztóvédelmi rendelkezések betartásának összehangolt és összehasonlító ellenőrzése céljából. Az MNB a fogyasztóvédelmi ellenőrzési eljárásban hozott határozatainak teljesülését utóvizsgálat keretében ellenőrzi, amely kiterjedhet a rendes illetve rendkívüli adatszolgáltatásból adatok vizsgálatára, valamint a helyszíni és helyszínen kívüli ellenőrzésből származó megállapítások kontrolálására.³⁵⁸

A fogyasztóvédelmi eljárásban önálló szankciórendszer került kialakításra. Az MNB a fogyasztóvédelmi rendelkezések, vagy a fogyasztóvédelmi ellenőrzés során hozott

³⁵⁷ 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 81.§

³⁵⁸ 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 86.§

határozatainak megsértése esetén, a törvényben meghatározott alkalmazási szempontok figyelembevételével,³⁵⁹ az arányosság követelményének szem előtt tartásával a következő jogkövetkezményeket alkalmazza:

a felhívás a szükséges intézkedések megtételére, a jogszabályok betartására, a feltárt hiányosságok megszüntetésére,

b, a jogsértő állapot megszüntetésének elrendelése,

c, a jogsértő állapot további folytatásának megtiltása,

d, a jogsértő kötelezése határidő tűzésével a feltárt hibák, hiányosságok megszüntetésére, azzal, hogy a jogsértő a megtett intézkedésekről köteles értesíteni az MNB-t.

e, a jogsértéssel érintett tevékenység végzésének, illetve szolgáltatás nyújtásának megtiltása, vagy feltételhez kötése, a jogszerű állapot helyreállításáig,

f, fogyasztóvédelmi bírság kiszabása.

A fogyasztóvédelmi rendelkezést tartalmazó jogszabály a benne foglalt rendelkezés megsértése esetén további jogkövetkezményeket határozhat meg.

Kötelező a fogyasztóvédelmi bírság kiszabása:

- amennyiben az MNB- nak a jogsértést megállapító jogerős határozatában előírt kötelezettség teljesítésére megállapított határnap elteltét, illetve határidő lejártát követő hat hónapon belül ugyanaz a szervezet, vagy személy ugyanazon jogszabályi rendelkezést ismételten megsértette,
- a jogsértés a fogyasztók széles körét érinti,
- az ágazati pénzügyi törvények hatálya alá tartozó szervezet, vagy személy megsérti a Pénzügyi Békéltető Testület eljárásában részére előírt együttműködési kötelezettséget és ezt alapos okkal nem menti ki.³⁶⁰

Az MNB a fogyasztóvédelmi ellenőrzési eljárás során feltárt jogsértés megszüntetése érdekében határozathozatal helyett hatósági szerződést köthet azzal az ügyféllel, aki vállalja,

³⁵⁹ 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 75. § (4) bekezdés a, c, és e-f, pont)

³⁶⁰ 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 88. §

hogy felhagy a jogsértő magatartással és magatartását a hatósági szerződésben meghatározott módon hozza összhangba a vonatkozó jogszabályok rendelkezéseivel. Az MNB ennek alapján felügyeleti bírság kiszabása helyett hatósági szerződésben arra kötelezheti az fogyasztóknak kárt okozó pénzügyi szervezetet, hogy – akár visszamenőleges hatállyal is – kártalanítsa az ügyfeleit és hagyjon fel a jogsértő gyakorlat alkalmazásával.³⁶¹

4.4.2.4. Piacfelügyeleti feladatok

A pénzügyi piacok felügyeletét a MNB látja el. Elméleti szempontból a piacfelügyelet a speciális hatósági felügyelet önálló, sajátos fogalmi és tartalmi elemekkel rendelkező típusa. A piacfelügyelet két részre bontható a piacfelügyeleti ellenőrzésre és a piacfelügyeleti ellenőrzés eredményeként alkalmazható piacfelügyeleti jogkörökre.³⁶²

Az MNB piacfelügyeleti eljárást (azon belül ellenőrzést indít):

- engedély nélkül, vagy bejelentés hiányában végzett tevékenység gyanúja áll fenn,
- bennfentes kereskedelem, vagy piacbefolyásolás gyanúja esetén,
- bennfentes személyre vonatkozó bejelentési és közzétételi kötelezettségre vonatkozó szabályok ellenőrzése céljából,
- a vállalatfelvásárlásra vonatkozó szabályok ellenőrzése érdekében.

Engedély nélkül végzett tevékenység megállapítása esetén az MNB:

- a, megtiltja a tevékenység végzését,
- b, büntetőeljárást kezdeményez,
- c, intézkedést, kivételes intézkedést alkalmaz, illetve
- d, piacfelügyeleti bírságot állapít meg.

A bejelentés hiányában végzett tevékenység esetén ugyanezek a piacfelügyeleti eszközök alkalmazhatók, a büntetőeljárás kezdeményezésének kivételével.

³⁶¹ CZAJLIK István – HORVÁTH Anna – SZ. PAP Judit (2013): *i.m.* 449- 450.

³⁶² LAPSÁNSZKY András (2012): A hatósági ellenőrzés és a hatósági felügyelet alapkérdései. In: PATYI András szerk.: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest- Pécs, Dialóg Campus, 429.

A piacfelügyeleti bírság jogi és természetes személyekkel szemben egyaránt alkalmazható. Belföldes kereskedelem vagy piacbefolyásolás gyanúja esetén, a belföldes személyre vonatkozó bejelentési és közzétételi kötelezettséggel kapcsolatos szabályok be nem tartásakor, és a vállalatfelvásárlásra irányadó szabályok megsértésekor az MNB a pénzügyi ágazati jogszabályokban foglalt beavatkozási lehetőségeket alkalmazza.

VII. Fogyasztóvédelem

a. A fogyasztóvédelmi ágazat társadalmi szerepe és célja

Napjaink komplex, sokszereplős globális gazdasági környezetében, amikor akár a tengerentúlról rendelhetünk árut, Dél-Amerikából exportált gyümölcsöt vásárolunk a piacon vagy éppen Ázsiában gyártott ruházati termékeket hordunk, a vásárló ritkán rendelkezik mind azzal a teljes körű tudással, amely alapján bizonyosan meg tudná ítélni a vásárlás kockázatait, a termék vagy szolgáltatás minőségét, biztonságosságát. A termék vagy a szolgáltatás vásárlója, a **fogyasztó**, jogosan félhet attól, hogy megtévesztik, félrevezetik a piaci ügyletei során, ugyanis az áru eredete nehezen nyomomkövethető, illetve a vásárlás során a gyártó vagy éppen forgalmazó többlettudással és gazdasági erőfölénnyel rendelkezik a fogyasztóval szemben. Ez **egyenlőtlenséget teremt a piaci szereplők közti erőviszonyokban**.

Mit tehet ezekben a helyzetekben a vásárló? Kihez fordulhat panaszával, sérelmeivel? Hogyan érvényesítheti jogait az erőfölényben lévő vállalkozásokkal szemben? Ezekre a kérdésekre adja meg a választ az állami fogyasztóvédelem.

A fogyasztóvédelem megjelenése és jelenkori értelmezése **a fogyasztói társadalom kialakulásához** kötődik. A fogyasztói társadalomra jellemző a tömeges, nagy mennyiségű, iparszerű áruterelés, a termelők közti kiélezett verseny, a globális áru- és szolgáltatáskereskedelem. Ezért a piaci termelés és a gazdasági verseny szabályozásán túl, fokozatosan kialakult az igény a fogyasztói érdekek védelmére. Mára **a fogyasztóvédelem a gazdaságpolitika kiemelt területévé vált**, melynek célja **a fogyasztók gazdasági érdekeinek, testi épségének, biztonságának védelme, a vásárlók megtévesztésének, 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, melyek azzal a céllal jöttek létre, hogy védjék és érvényesítsék a **fogyasztók érdekeit és jogait**. Feladatuk, hogy biztosítsák a **tisztességes kereskedelmi gyakorlatot**, valamint elősegítsék a fogyasztók **megfelelő információhoz és tájékoztatáshoz** jutását,

amelyek nélkülözhetetlenek 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 (például új gyártási technológiák), az áruk és szolgáltatások piacának változásaival és a kereskedelmi gyakorlat átalakulásával (például az interneten keresztül történő értékesítés, az elektronikus kereskedelem terjedése), a gazdasági szereplők piaci szokásainak folyamatos változásával.

A fogyasztóvédelem fogalmi meghatározásához közelebb visz, ha megismerjük az **öt fogyasztói alapjogot**, amelyet közösségi szinten az **Európai Tanács** határozatában állapított meg:³⁶³

- 1. A gazdasági érdekek védelméhez fűződő jog** megsértését jelenti általánosságban, ha a vásárlót a kereskedő valamilyen tisztességtelen módon olyan termék megvételére, megrendelésére veszi rá, esetleg kényszeríti, amely számára előnytelen, nem az igényeinek megfelelő optimális választás, vagy nem is állt szándékában megvásárolni. Ennek eszköze lehet a félrevezető nyereséjártékokkal, nyereségekkel kecsegtetés, a különösen előnyös vásárlás hamis látszatának keltése. A fogyasztó gazdasági érdekeit sértő magatartás továbbá a megtévesztő árfeltüntetés vagy hamis mérés is.
- 2. Az információhoz, az oktatáshoz jutás jogának garantálását egyrésztől a termék gyártója, illetve forgalmazója köteles biztosítani.** Az információszolgáltatás célja, hogy a fogyasztó tájékozódjon, hogy melyik termék felel meg leginkább az igényeinek és lehetőségeinek, valamint megismerje a termék lényeges jellemzőit. A tájékoztatás kiterjed a termék alapvető tulajdonságaira, mennyiségére, minőségére, árára, gyártó, forgalmazó adataira, használatára és kezelésére vonatkozó utasításokra, a használattal járó veszélyekre stb. Emellett kiemelkedő szerepe van a civil és állami szervezeteknek a fogyasztók képzésében és oktatásában, amely a tudatos vásárlói gondolkodásra nevelik a fogyasztót.
- 3. Jogorvoslati, kárigény-érvényesítési jog biztosítása egyrésztől a termék gyártójának, illetve forgalmazójának a feladata.** A fogyasztói panaszok kivizsgálásával, orvoslásával a kereskedő köteles foglalkozni elsősorban a jogszabályok előírásai szerint. Emellett az állam is széleskörű intézményrendszert tart fenn –

³⁶³ 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, melyet Magyarországon az 1994. évi I. törvény hirdetett ki az uniós jogszabályokkal való harmonizáció érdekében.

polgárjogi, büntetőjogi és közigazgatási eszközök révén –, amely lehetőséget biztosít a fogyasztói panaszok kivizsgálására és a kárigények rendezésére.

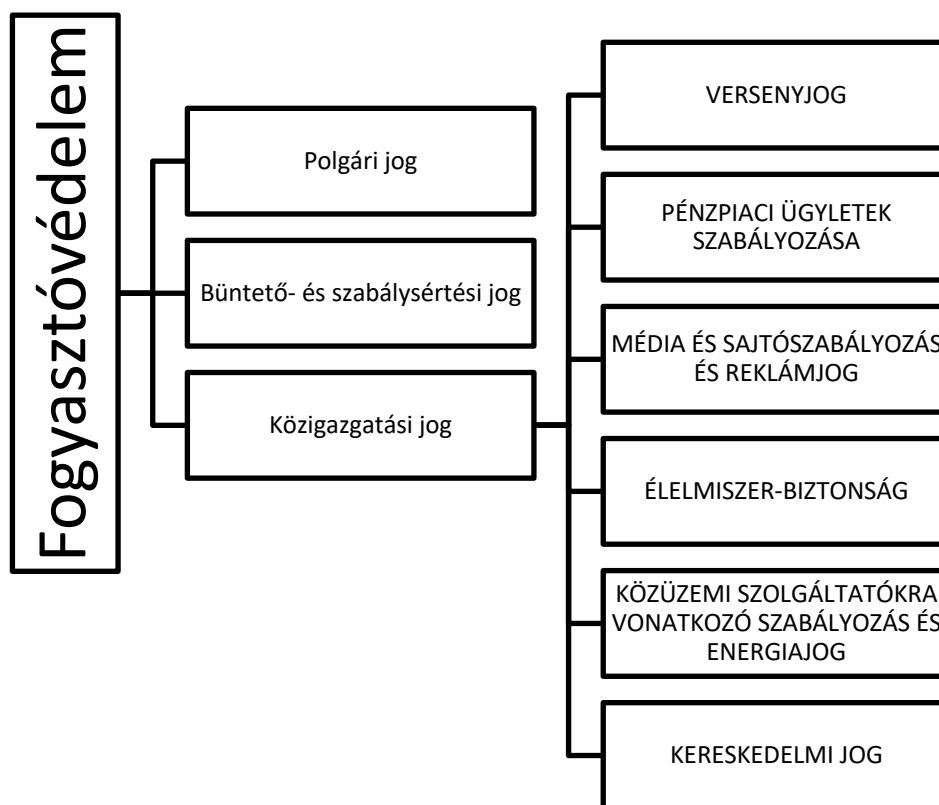
4. **A fogyasztó egészségének és biztonságának megóvásához joga** azt jelenti, hogy csak biztonságos termék hozható forgalomba, azaz a termék nem veszélyeztetheti a fogyasztó életét, egészségét, testi épségét. Ennek érdekében bizonyos termékekkel, azok használatával kapcsolatban kötelező biztonsági szabályokat kell megtartani (például kötelező szabvány), amely a forgalmazás feltétele.
5. **A fogyasztói érdekképviselő létrehozásának joga** elsősorban civil szervezetek alapításán keresztül valósul meg, melyek fontos szerepet játszanak a fogyasztók kollektív jogainak, igényeinek érvényesítésében.³⁶⁴

b. A fogyasztóvédelmi terület hazai szabályozása és az állami beavatkozás lehetséges eszközei

Ha a fogyasztók jogait védő normatív előírásokról, jogszabályi rendelkezésekről szeretnénk átfogó képet kapni, akkor **ágazati szabályozásokon**, sőt **jogterületeket átívelően** kell vizsgálódnunk. Ugyanis ott, ahol megjelenik valamilyen gazdasági tranzakció, áruk, szolgáltatások ellenérték fejében történő eladása, ott szükségszerűen megjelenik a **fogyasztó**, mint saját szükségleteinek kielégítése érdekében eljáró természetes személy, **aki árut vesz, rendel, kap, árut használ, igénybe vesz vagy az áruval kapcsolatos kereskedelmi kommunikáció, ajánlat címzettje**. Azaz a fogyasztó rendkívül szerteágazó módon kerülhet kapcsolatba a vállalkozásokkal, válhat gazdasági ügyletek szereplőjévé. Éppen ezért a fogyasztók jogait védő szabályrendszer is szerteágazó. A fogyasztóvédelem elhelyezése érdekében az alábbiakban a fogyasztóvédelem jogterületekkel, közigazgatási ágazatokkal való kapcsolatát vázoljuk fel.

³⁶⁴ Részletesebben vö. Longáné Láng Katalin: A fogyasztók alapvető jogai, a magyar fogyasztóvédelem jogszabályi háttere. Nemzeti Felnőttképzési és Szakképzési Intézet.
http://www.kepzesevolucioja.hu/dmdocuments/4ap/7_0005_007_101015.pdf (utolsó letöltés: 2018. január 5.).

Ábra 3: A fogyasztói jogokat szabályozó jogterületek



Forrás: A szerző saját szerkesztése

c. A fogyasztóvédelem a polgári jogban

A polgári jognak meghatározó szerepe van a **fogyasztói szerződésekkel kapcsolatban**, különösen a megkötését megelőző időszakban a szerződéskötést megelőző tájékoztatási kötelezettség előírásán keresztül,³⁶⁵ **illetve a vásárlás után a termékkel kapcsolatos minőségi garanciák érvényesítésében (jótállás, szavatosság).**

A **tájékoztatási kötelezettség** azt a célt szolgálja, hogy a fogyasztó kellő információval rendelkezzen a szerződéskötésre vonatkozó döntésének meghozatala során, és ezáltal kiegyenlítődjön az alulinformáltságából eredő hátránya. Ilyen lehet például, hogy a bankok,

³⁶⁵ Varga Nelli: Gondolatok a fogyasztói szerződési jog kialakulásáról és fejlődéséről. Debreceni Jogi Műhely, 2013. évi (X. évfolyam) 3. szám (2013. július) 138-157.

pénzügyi szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára előírhatják **a fogyasztó megfelelő tájékoztatását a szerződés kockázatairól**, például a kölcsönszerződések, hitelfelvétel vagy kockázatos pénzügyi befektetés esetén.

Emellett a polgári jog fontos fogyasztóvédelmi eszköze, hogy generálisan meghatározza a **fogyasztói szerződések tartalmára vonatkozó előírásokat**, amelyek a tisztességtelenül egyoldalú előnyszerzést igyekeznek megakadályozni. Ilyen például, hogy a fogyasztó hivatkozhat a szerződés vagy egyoldalú szerződésmódosítás **semmisségére**, ha **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 fogyasztó számára, ezért tisztességtelen.³⁶⁶

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

i. A vásárlástól való elállás és felmondás joga

A fogyasztókat védő garancia a vásárlástól való **elállás és a felmondás** jogának biztosítása. **Ha szerződésszegés következtében a jogosultnak a szerződés teljesítéséhez fűződő érdeke megszűnt, elállhat a szerződéstől, vagy ha a szerződéskötés előtt fennállt helyzetet természetben nem lehet visszaállítani, felmondhatja azt.**³⁶⁷ Az elállási jog tehát azt jelenti, hogy a megkötött szerződéstől jogszabályi felhatalmazás alapján egyoldalúan visszaléphet a fogyasztó és a termék visszaküldése esetén kérheti a vállalkozástól a már kifizetett vételár visszatérítését. Ezzel szemben a felmondás nem visszamenőlegesen, hanem a jövőre nézve szünteti meg a szerződést, így a fogyasztó által kifizetett vételárnak csak arányos részét jogosultak visszaigényelni, attól függően, hogy mekkora részt teljesített már a szolgáltatásból a vállalkozás. Az Európai Unió előírásokkal összhangban az **elállás és felmondás joga** a hazai szabályozás alapján³⁶⁸ **a távollevők között létrejött jogügyletekre és üzlethelyiségen kívül**

³⁶⁶ 2/2012 (XII. 10.) PK vélemény a fogyasztói kölcsönszerződésben pénzügyi intézmény által alkalmazott általános szerződési feltételekben szereplő egyoldalú szerződésmódosítási jog tisztességtelenségéről, 2. pont.

³⁶⁷ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:140. § (1).

³⁶⁸ A fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződések részletes szabályairól szóló 45/2014. (II. 26.) Korm. rendelet.

kötött szerződés vonatkoznak³⁶⁹ (például elektronikus kereskedelem, internetes vásárlás, árubemutatóval egybekötött termékértékesítés, csomagküldő kereskedelem). Az elállási és felmondási jog kompenzálja azt, hogy a vásárlás előtt nem volt lehetősége a fogyasztónak a termék megvizsgálására, kipróbálására, illetve üzembe helyezésére. Viszont vannak bizonyos termékek, amelyekre nem vonatkozik az elállás joga. Ilyen például a romlandó vagy minőségét rövid ideig megőrző termékek, olyan termékek, amelyek egészségvédelmi vagy higiéniai okokból az átadást követő felbontásuk után nem küldhetők vissza.³⁷⁰

ii. Jótállás, szavatosság

A fogyasztóvédelem polgári jogi eszközei a termék megfelelő minőségének garantálását is előírják a vállalkozások számára a fogyasztók védelme érdekében. Ezt hivatott elősegíteni a **jótállás és a szavatosság**. A szavatossági jog és a jótállás fogalmát a Polgári Törvénykönyv határozza meg.

A **jótállás lényege**, hogy a jótállás időtartama alatt **a kötelezett garantálja, hogy a szerződést hibátlanul teljesíti, vagyis hogy az érintett termék rendeltetésszerű használat mellett kifogástalanul fog működni**. Azaz, ez a forgalmazó részéről egy írásbeli kötelezettségvállalás, amely a garancialevél átadásával történik, amelyben vállalja, hogy a jótállási idő alatt történő meghibásodások kijavításáért kezeskedik. Emiatt szokták a jótállást a mindennapokban garanciának is nevezni. Viszont a jótállás nem feltétlenül önként vállalt kötelezettség. Bizonyos termékek és szolgáltatások vásárlása esetén **jogszabály kötelezően írhatja elő az eladónak**, hogy az előírt időszakra jótállást kell biztosítani a fogyasztónak. Magyarországon kormányrendelet³⁷¹ nevesíti azokat a tartós fogyasztási cikkeket, amelyekre kötelező jótállás vonatkozik. A jótállás tartamát a kötelező jótállás esetében az azt rendelő jogszabály, míg szerződéses jótállásnál a felek megállapodása határozza meg.

A **szavatosság**kapcsán, a szerződés tárgyától függően a szabályozás megkülönbözteti a **kellékszavatosságot és a termékszavatosságot**. Olyan szerződés alapján, amelyben a felek kölcsönös szolgáltatásokkal tartoznak egymásnak, a kötelezett a hibás teljesítésért **kellékszavatossággal** tartozik. A kellékszavatossági igény alapján a fogyasztó választása szerint az alábbi négy fajta kompenzációra jogosult:

³⁶⁹ A fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződések részletes szabályairól szóló 45/2014. (II. 26.) Korm. rendelet.

³⁷⁰ A fogyasztó és a vállalkozás közötti szerződések részletes szabályairól szóló 45/2014. (II. 26.) Korm. rendelet 29. §(1).

³⁷¹ 151/2003. (IX. 22.)Korm. rendelet. az egyes tartós fogyasztási cikkekre vonatkozó kötelező jótállásról.

- **kijavítást vagy kicserélést** igényelhet, kivéve, ha a választott kellékszavatossági jog teljesítése lehetetlen, vagy ha az a vállalkozásnak (kötelezettnek) – másik kellékszavatossági igény teljesítésével összehasonlítva – aránytalan többletköltséget eredményezne, vagy
- **az ellenszolgáltatás arányos leszállítását** igényelheti (**árleszállítás**)
- a hibát a vállalkozás költségére a fogyasztó saját maga **kijavíthatja vagy mással kijavíttathatja**,
- vagy a **szervizdíjtól elállhat**, ha a vállalkozás a kijavítást vagy a kicserélést nem vállalta, e kötelezettségének nem tud eleget tenni, vagy ha a fogyasztónak a kijavításhoz vagy kicsereléshez fűződő érdeke megszűnt.³⁷²

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

A fogyasztó és vállalkozás közötti szerződés esetén a fogyasztó kellékszavatossági igénye a teljesítés időpontjától számított **két éven** belül érvényesíthető. A terméknek a kicseréléssel vagy a kijavítással érintett részére a kellékszavatossági igény elévülése újból kezdődik.³⁷³

Az egyik lényeges **különbség** tehát a **szavatosság és a jótállás között az időtartam**, amin belül a garanciális jog érvényesíthető. A jótállás időtartama független a szavatossági jogok érvényesíthetőségére irányadó határidőktől, és a szavatossági jogoknál akár rövidebb vagy hosszabb időre is garanciát jelenthet. A gyakorlatban a teljesítéstől (vásárlástól) számítottan „párhuzamosan” telik a szavatossági és jótállási határidő, azok 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 5 év „garanciát” (szerződésben vállalt jótállást) biztosít, és a Ptk. alapján pedig két év jogvesztő határidőn belül érvényesíthetőek a szavatossági jogok.³⁷⁴ A másik lényeges eltérés, hogy **kit terhel a bizonyítás**. Míg a jótállás esetén feltételezni kell, hogy a fogyasztó véltlen a termék meghibásodásában, azaz az eladónak (gyártónak) kell bizonyítania azt, hogy a meghibásodás az adásvételt követően keletkezett, addig a szavatosságnál – fogyasztói szerződés esetén – csak a vásárlást követő hat hónapon

³⁷² A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:159. §.

³⁷³ A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 6:163. §.

³⁷⁴ Nemzeti Fogyasztóvédelmi hatóság tájékoztatója alapján, <http://www.nfh.hu/node/157> (utolsó letöltés: 2015. 11.02.)

belül terheli a vállalkozást a bizonyítás. Hat hónapot követően megfordul a bizonyítási teher és a fogyasztónak kell bizonyítania, hogy például rendeltetésszerű használat mellett ment tönkre a vásárolt termék.

d. A fogyasztók védelme a büntetőjogban és a szabálysértési jogban

A **piaci visszaélések súlyának és gyakoriságának növekedése**, a gazdasági jellegű jogsértések társadalomra gyakorolt negatív hatásainak fokozódása miatt szükségessé vált a büntetőjogi eszközök kiterjesztése a fogyasztóvédelem területére is. Főként olyan esetekben, ahol a közjogi és magánjogi eszközök már nem nyújtanak minden esetben hatékony védelmet, a közigazgatási és magánjogi szankciók nem bírnak kellő visszatartó erővel. A büntetőjogi szabályozásnak az is feladata, hogy a gazdasági élet jelentős érdeksérelemmel járó jogsértéseit a maga eszközeivel szankcionálja, így a **fogyasztók jogainak legsúlyosabb megsértését is a szabálysértési jog, illetve a büntetőjog bünteti.**³⁷⁵

A **büntetőjogi tényállások** között több, kifejezetten a fogyasztókat védő tényállás fedezhető fel. Ilyen például a **rossz minőségű termék forgalomba hozatala**, amelyik a jogszabályban előírt biztonságossági vagy minőségi követelményeknek nem felel meg,³⁷⁶ vagy a **megfelelőség hamis tanúsítása**, vagy aki **szervezett termékbemutatón különleges árkedvezmény vagy árelőny meglétéről, vagy nyerési esélyről megtévesztésre alkalmas tájékoztatást ad,**³⁷⁷ vagy aki jogtalan előnyszerzés végett, üzleti titkot jogosulatlanul megszerez, felhasznál.³⁷⁸ **Az élelmiszer engedély nélküli előállítás, forgalomba hozatala** is szabálysértésnek minősül, ami a fogyasztók egészségét és a piacra kerülő élelmiszerek biztonságosságát védi elsősorban. Emellett még ide sorolható például a szeszesital-árusítással és -kiszolgálással kapcsolatos szabály, miszerint szabálysértést követ el, aki vendéglátó üzletben **tizennyolcadik életévét be nem töltött személy részére szeszes italt szolgál ki.**³⁷⁹

e. A fogyasztóvédelem a közigazgatás egyes területein

A fogyasztók számára nyújtott jogvédelem érvényesítésének egyik kiemelt állami eszköze a **közigazgatási szervek útján történő közhatalom gyakorlás**, amely kiterjed például áruk, szolgáltatások forgalmazásának **engedélyezésére, üzletek működésének ellenőrzésére, felügyeletére, a szabálytalanul működő vállalkozások szankcionálására, az előírásoknak**

³⁷⁵ KARSAI Krisztina: Fogyasztóvédelem és büntetőjog. Budapest: HVG-ORAC. 2011.

³⁷⁶ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 415. §.

³⁷⁷ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 417. §.

³⁷⁸ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 418. §.

³⁷⁹ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény, 200. § (1)b9.

meg nem felelő termékek forgalomból történő kivonására. Ezeknek az állami tevékenységeknek a funkciója, hogy biztosítsák a piacon a tisztességes versenyt és kiegyensúlyozott kereskedelmi gyakorlatot, védjék a piaci szereplők, így a fogyasztók érdekeit is, valamint garantálják, hogy a piacon elérhető szolgáltatások, áruk megfeleljenek a minőségi, biztonsági követelményeknek. Ezen funkciók megvalósítása érdekében az állam széleskörű közigazgatási intézményrendszert épített ki.

A fogyasztóvédelmi hatósági eljárások az alábbi területek ellenőrzésére terjednek ki:

1. Az általános, az egyes üzletek működésére vonatkozó előírások ellenőrzése során a hatóság vizsgálja az alábbiakat:

Árfeltüntetés, árfelszámítás	Általános szabály szerint a fogyasztót írásban tájékoztatni kell a megvételre kínált termék eladási áráról és egységáráról, illetve a szolgáltatás díjáról. Például az árat Magyarországon a törvényes fizetőeszközben kifejezve (forint vagy Ft) megjelölve kell feltüntetni.
A tömegre értékesített ételek és térfogatra értékesített italok kiszolgált mennyiségének ellenőrzése	Ide vonatkozó szabály, hogy a terméket úgy kell csomagolni, hogy a csomagolás ne befolyásolja hátrányosan a termék minőségét vagy mennyiségét, illetve, hogy tilos a fogyasztók hamis méréssel, számolással, az áru minőségének megrontásával történő megkárosítása.
Az alkalmazott mérőeszközök hitelessége	A vásárló részére 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 kiszolgáltatni. ³⁸⁰
Nyitva tartásról való tájékoztatás	A kereskedelemről szóló törvény szabályai szerint a kereskedő köteles az üzlet nyitvatartási idejéről és az abban bekövetkező változásokról a vásárlókat tájékoztatni. ³⁸¹

³⁸⁰ A kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rend. 23. § (2).

³⁸¹ A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. Törvény 6. § (2) b).

Nyugtaadási kötelezettség és a bizonylati fegyelem megtartása	Az általános forgalmi adóról szóló törvény szerint az adóalany köteles termékértékesítéséről, szolgáltatás nyújtásáról számla vagy nyugta kibocsátásáról gondoskodni.
--	---

2. Piacfelügyeleti tevékenység folytatása

A piacfelügyeleti tevékenység az áruk és szolgáltatások biztonságosságával és megfelelőségével kapcsolatos ellenőrzési és felügyeleti feladatok ellátását jelentik. A fogyasztók élete, testi épsége és biztonsága védelmének valamint megfelelő tájékoztatása érdekében a fogyasztóvédelmi hatóság a piacfelügyeleti tevékenység körében az alábbiak meglétét vizsgálja:

- termékek biztonságos kialakítása,
- kötelező jelölések (például műszaki adatok, CE megfelelőségi jelölés), dokumentumok (például használati-kezelési útmutató, 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.

3. Tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmába ütköző tevékenységek kiszűrése

A fogyasztóvédelmi hatóság fellép az áruhoz kapcsolódó, a kereskedelmi ügylet lebonyolítását megelőzően, annak során és azt követően a fogyasztóval szemben alkalmazott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlattal szemben, melyek sértik a kereskedelmi gyakorlattal összefüggő magatartási kódexekre vonatkozó követelményeket.

Tisztességtelen az a kereskedelmi gyakorlat:

- amelynek alkalmazása során a kereskedelmi gyakorlat megvalósítója nem az ésszerűen elvárható szintű szakismerettel, illetve nem a jóhiszeműség és tisztesség alapelveinek megfelelően elvárható gondossággal jár el;
- amely olyan ügyleti döntés meghozatalára készíti a fogyasztót, amelyet egyébként nem hozott volna meg (a fogyasztói magatartás torzítása);
- amely megtévesztő, azaz valótlan információt tartalmaz, vagy valós tényt olyan módon jelenít meg, amely alkalmas a fogyasztók megtévesztésére az áru lényeges tulajdonságával, például műszaki jellemző, származási hely, összetevők – vagy a vásárlás feltételeivel – például ár, panaszkezelés lehetősége- összefüggésben, illetve

olyan ügyleti döntés meghozatalára készíti, amelyet egyébként nem hozott volna meg;³⁸²

- vagy amely agresszív, azaz pszichés vagy fizikai nyomásgyakorlással – akár a fogyasztóval szembeni hatalmi helyzet kihasználása, akár a fogyasztó zavarása révén – az adott helyzetben jelentősen korlátozza vagy alkalmas arra, hogy jelentősen korlátozza a fogyasztónak az áruval kapcsolatos választási vagy magatartási szabadságát, illetve lehetőségét a tájékozott döntés meghozatalára, és ezáltal a fogyasztót olyan ügyleti döntés meghozatalára készíti, amelyet egyébként nem hozott volna meg, vagy erre alkalmas.

A fogyasztói döntések tisztességtelen befolyásolására alkalmas magatartásokat a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény sorolja fel mellékletében. Ilyennek minősül például:

- A vállalkozás részéről nyújtott félrevezető szóbeli, írásbeli tájékoztatás nyújtása, illetve jelentős információ elhallgatása.
- Annak valótlan állítása, hogy az áru jogszerűen forgalmazható.
- Valótlan tény állítása a fogyasztó vagy családja személyes biztonsága fenyegetettségére vonatkozóan, ha a fogyasztó nem vásárolja meg az árut.
- Meghatározott vállalkozás által előállított áruhoz hasonló áru reklámozása olyan szándékosan megtévesztő módon, hogy a fogyasztó azt gondolhatja, hogy az árut – a valóságtól eltérően – ugyanaz a vállalkozás állította elő.
- Piramis-elve épülő eladásösztönző rendszer létrehozása.
- Annak valótlan állítása, hogy az áru alkalmas betegségek, illetve az emberi szervezet működési zavarai vagy rendellenességei gyógyítására.
- A kereskedelmi gyakorlat keretében verseny vagy díj meghirdetése anélkül, hogy a meghirdetett díjak vagy azok más, észszerű megfelelője kiosztásra kerülne.
- Olyan benyomás keltése a fogyasztóban, hogy nem hagyhatja el az üzlethelyiséget, amíg nem köt szerződést.
- Reklámban gyermekkorúak közvetlen felszólítása a reklámozott áru megvételére.
- Olyan hamis benyomás keltése, hogy a fogyasztó már megnyert, meg fog nyerni egy nyereményt, miközben valójában nincs ilyen nyeremény.

4. Gazdasági reklámok megfelelőségének vizsgálata

³⁸² 2008. évi XLVII. törvény a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról 6. §(1).

Gazdasági reklámok megfelelőségének vizsgálata keretében a hatóság végzi:

- a megjelenő reklámok tartalmának vizsgálatát,
- reklámtilalmak ellenőrzését.

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

5. 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 a termék megvizsgálására, az előadóval való személyes kapcsolatfelvételre. Éppen ezért a webshopon keresztül történő vásárolásokra is üzleten kívüli kereskedelemre vonatkozó speciális szabályokat kell alkalmazni.³⁸³ Az elektronikus kereskedelemre vonatkozó részletes szabályokat, előírásokat részletesen külön törvény szabályozza.³⁸⁴ Ezek megtartását a fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi. Ennek keretében a hatósági ellenőrzés különösen kiterjed:

- **a vállalkozás/szolgáltató honlapján közzétett előzetes tájékoztatásokra**, például hogy a szolgáltató beazonosítható-e feltüntetett adatok alapján (például cégnév, székhely, adószám, telefonszám, e-mail cím);
- **a szerződés létrejöttét követő előírásokra**, hogy a fogyasztó számára elérhető-e a honlapon a fogyasztói jogérvényesítés feltételeire vonatkozó tájékoztatás, az elállás jogát jogszabálynak megfelelően garantálja-e a kereskedő;
- **hogy a vállalkozó eleget tesz-e a jótállási jegy illetve a nyugta- és számlaadási kötelezettségének.**

6. Szavatossággal, jótállással kapcsolatos hatósági ellenőrzési tevékenység

Ezen jogokhoz kapcsolódó igényérvényesítéssel kapcsolatban 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;**

³⁸³ Vö. 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet a kereskedelmi tevékenységek végzésének feltételeiről.

³⁸⁴ 2001. évi CVIII. törvény az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről.

- **jótállási jegy átadásának és tartalmának vizsgálatát;**
- **minőségi kifogások szabályszerű intézésének vizsgálatát** (különösen a megfelelő tartalmú jegyzőkönyv felvétele a minőségi kifogásról).

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

7. Panaszkezelés

A fogyasztóvédelmi hatóság vizsgálja, hogy az ügyfelek írásbeli, szóbeli panaszait a vállalkozások jogszerűen kezelik-e, ellenőrzik a **vásárlók könyvének** elhelyezésére és kezelésére vonatkozó előírásokat, illetve a vásárlók könyvi bejegyzés és egyéb írásbeli panasz előírt időn belüli, érdemi megválaszolását, szóbeli panasz kezelését.

8. Utazás, vendéglátás

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

9. Közüzemi szolgáltatások ellenőrzése

A fogyasztóvédelmi hatóság végzi földgázszolgáltatásra, villamos-energiaszolgáltatásra, távhőszolgáltatásra, közműves ivóvízellátásra, hírközlési szolgáltatásra vonatkozó rendelkezések lakossági fogyasztókkal szembeni megtartásának ellenőrzését, különös tekintettel az elszámolásra, a számlázásra, a díjfizetésre, a mérésre, ezen területeken a panaszkezelés megfelelőségére. Érdekesség, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság szervezetében **fogyasztóvédelmi rezsipont** is működik, amelynek speciális feladata, hogy tájékoztassa a fogyasztókat a közszolgáltatásokkal kapcsolatos előírásokról és fogyasztói jogokról, igényérvényesítési lehetőségekről (például idetartozik a villamosenergia-, földgáz-, távhő-, víziközmű- és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás).

- f. A fogyasztóvédelmi szakigazgatási feladatokat ellátó hazai szervezetrendszer és feladataik

A fogyasztók alapjogainak és érdekeinek védelme változatos formában, eltérő eszközökkel valósulhat meg, de többnyire egyszerre több szereplő összehangolt tevékenységét igényli. Nevezetesen, a **terméket előállító (gyártó)** és az azt **kereskedelmi forgalomba hozó**

(forgalmazó) vállalkozásokét, az **állami szervek, köztük a jogalkotó, az államigazgatási és igazságszolgáltatási szervek** tevékenységét, valamint a **civil szervezetek** közreműködését. Az **Európai Unió** szerepe is kiemelkedő a közös fogyasztóvédelmi alapelvek és politika meghatározása területén, valamint működnek közösségi piacfelügyeleti rendszerek is.

A fogyasztóvédelem közigazgatási intézményrendszerének csúcán a **kormány** áll. A kormány elsődleges feladata a felelős minisztériummal együtt a **fogyasztóvédelmi politika kidolgozása**. A fogyasztóvédelmi politika magában foglalja azokat a jogszabályokat, stratégiákat, kormányzati programokat, intézkedési terveket, amelyeket a kormány a fogyasztói alapjogok garantálása érdekében alkot. A kormány a fogyasztóvédelmi politika megalkotása során tekintettel van az Európai Unió fogyasztóvédelmi szabályaira. A kormány és a szaktárca további feladata, hogy a fogyasztóvédelmi politika kidolgozása során **egyeztessen a különböző érdekképviseleti szervekkel, 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. Fogyasztókkal a gazdasági, kereskedelmi élet minden területén találkozunk.

A fogyasztók versenyjogi védelmét a Gazdasági Versenyhivatal látja el. A piaci versenyszabályozás és a versenyjog célja a gazdasági verseny védelme és a tisztességes piaci magatartás biztosítása.³⁸⁵

A pénzügyi szolgáltatók (például hitelintézetekről, pénzügyi vállalkozások, biztosító társaságok, takarékpénztárak) által nyújtott pénzügyi szolgáltatásokkal kapcsolatos panaszok kivizsgálása speciális ismereteket igényelnek. 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.

A médiaszolgáltatásokkal és kiadott sajtótermékekkel összefüggésben a **Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság** is ellát fogyasztóvédelmi feladatokat. Ezekben az esetekben fogyasztónak a médiaszolgáltatások és sajtótermékek nézője, hallgatója, vagy olvasója, valamint a műsorterjesztési szolgáltatás felhasználója és előfizetője minősül. A megjelenő tartalmakkal, reklámokkal összefüggésben a fogyasztóvédelem, különösen a fiatalkorúak védelme

³⁸⁵ A GVH tisztességtelen kereskedelmi gyakorlattal kapcsolatos hatáskörét a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII.törvény 10§(1) rendezi.

érdekében, az emberi méltóság védelme érdekében és a nem, faji vagy etnikai származáson, nemzetiségen, valláson vagy világnézeti meggyőződésen, fizikai vagy szellemi fogyatkozáson alapuló hátrányos megkülönböztetés elkerülése érdekében történik.

Az egyes központi hivatalok és költségvetési szervei formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről szóló 378/2016. (XII. 2.) Kormányrendelet értelmében a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság 2016. december 31-én jogutódlással megszűnt. Az NFH általános jogutódja a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium lett, majd 2018- tól az új kormány megalakulásával az Innovációért és Technológiáért Felelős Minisztérium lett, valamint a másodfokú ügyekben országos illetékességgel a **Pest Megyei Kormányhivatal** jár el. A fogyasztóvédelemért felelős miniszterhez (2018. májusától, az új kormány megalakulásával az innovációért és technológiáért felelős miniszter feladat- és hatáskörébe került a fogyasztóvédelmi terület irányítása) kerültek a stratégiai feladatok, például a fogyasztóvédelmi politika kidolgozása, az ellenőrzések szakmai felügyelete, a fogyasztóvédelmi szervezetrendszer irányítása és összehangolása, illetve a tárca felügyeli a két fogyasztóvédelmi laboratóriumot, továbbá a magyarországi Európai Fogyasztói Központot. Ezzel egyidejűleg **2017-től a 197 járáshoz kerültek a fogyasztóvédelmi elsőfokú hatósági feladatkörök**, így a fogyasztók 2017. január 1-jétől panaszaikkal elsősorban a területileg illetékes járási hivatalokhoz fordulhatnak, illetve a hatósági ellenőrzéseket is a járások végzik.

Helyi szinten a járási hivatalok mellett a települési önkormányzatok is közreműködnek a fogyasztóvédelemben. A helyi önkormányzatok képviselő-testületei segíthetik a fogyasztók önszerveződéseit, támogathatják a fogyasztóvédelmi egyesületek helyi érdekérvényesítő tevékenységét, a lakosság igényeitől függően fogyasztóvédelmi tanácsadó irodát működtethetnek.

VIII. Az állami beavatkozás területei és eszközei a munkaerőpiacon. A munkaügyi igazgatás.

Az áru és a szolgáltatások piaca, a pénz- és a tőkepiac mellett a munkaerőpiac a piacgazdaságok szerves része, melynek működése kihat a nemzetgazdasági folyamatok egészére. A munkaerő egy speciális és értékes termelési tényező. Magában foglalja az ember mindazon szellemi és fizikai képességét, amelyet a javak előállításánál felhasználhat.³⁸⁶ A munkaerőpiac integrálja a munkaerő keresleti és kínálati oldalán megjelenő szereplőket. A keresleti oldalon jelennek meg a munkáltatók, mint például a vállalkozások, míg kínálati oldalon a munkavállalók, azaz a háztartások szereplői. A piacgazdaságokban a munkaerőpiacokon, ahol a munkavállaló és a munkáltató egymásra talál, a kereslet és a kínálat soha sincs egyensúlyban, azaz még a harmonikusan működő gazdaságokban sincs teljes a foglalkoztatottság. A munkanélküliség minden működő gazdaság velejárója. Viszont a túlzott arányú munkanélküliség nemcsak makrogazdasági szempontból hátrányos, hanem jelentős társadalmi és egyéni problémáknak is a gyökere. Éppen ezért a kormányzatok törekszenek arra, hogy *a munkaerőpiac a keresleti és kínálati oldalának összehangolása, a foglalkoztatás feltételeinek és körülményeinek szabályozása* révén biztosítsák *a munkaerőpiac kiegyensúlyozottabb működését*. Az utóbbi évtizedekben, különösen a gazdasági válságot követően, az állam és a közigazgatás egyik legfontosabb gazdaságpolitikai célkitűzése *a foglalkoztatás növelésének elősegítése és a munkanélküliség csökkentése*. Ezen célkitűzések elérésére az állam elsősorban különböző gazdasági és információs, oktatási típusú szakpolitikai intézkedéseket alkalmaz, mint például támogatások, pénzügyi ösztönzők, adó- és járulékkedvezmények vagy (át)képzések szervezése vagy munkaerő-piaci jelentések készítése.

A foglalkoztatás növelése, illetve stabilan tartása mellett az államnak és a közigazgatásnak fontos szerepe van a munkaviszony és a munkakörülmények befolyásolásában is. Ezen a területen a regulatív (tiltások, előírások) és hatósági típusú szakpolitikai eszközök a jellemzőek. Például a munkaviszony létesítése során a feleknek számos jogi előírást kell figyelembe venniük, ugyanis az állam meghatározza a munkaviszony létesítésének, megszűnésének és a foglalkoztatásnak az alapvető szabályait. Ezzel a területtel részletesen a munkajog és a munkaügyi igazgatás foglalkozik. Emellett az állami szabályozás felöleli a munkakörülményekre és munkavégzés feltételeire vonatkozó előírásokat. Ezzel a területtel a

³⁸⁶ Solt Katalin: *Mikroökonómia*. Tatabánya, Tri-Mester Kiadó. 2007. p. 10.

munkavédelem foglalkozik. A kormány munkabérekre vonatkozóan is alkothat szabályokat (pl. minimálbér meghatározása).

A munkaerő-piaci folyamatokat tehát a piaci mechanizmusok mellett az állam is befolyásolja különböző szabályozási és hatósági eszközökön keresztül.

A fejezet célja a munkaerőpiaci folyamatok szabályozásának, a foglalkoztatás kiegyensúlyozása érdekében alkalmazott konkrét közigazgatási eszközök bemutatása, amellyel az állam a munkaerőpiaci diszfunkciókat, kudarcokat hivatott kezelni. Ennek keretében az olvasó betekintést kap abba a folyamatba, hogy a közigazgatás a különböző foglalkoztatási programokon, támogatásokon keresztül hogyan segíti elő a munkanélküliség csökkenését, illetve a munkaügyi és munkavédelmi igazgatási feladatok ellátásával hogyan védi a munkavállalók fizikai biztonságát, egészségét, valamint anyagi és munkajogi érdekeit.

A munkaerőpiac igazgatás funkcionális területei és eszközszerkezete

Magyarország Alaptörvénye³⁸⁷ is deklarálja, hogy „Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy *minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson*”,³⁸⁸ ugyanis az Alaptörvény alapvető jogként ismeri el a munka és a foglalkozás szabad megválasztását, valamint a vállalkozáshoz való jogot. Ezzel összhangban a hazai *közigazgatás* is közreműködik a *minél teljesebb foglalkoztatás elősegítése, a legális munkavállalás növelése és a munkavégzés körülményeinek javítása* érdekében. Ennek eszközei sokfélék lehetnek mind a beavatkozás irányát - például irányulhat a bérek szabályozására vagy a munkakörülmények javítására-, formájukat - például lehetnek kötelező jogi előírások vagy választható gazdasági ösztönzők-, mind pedig a célcsoportot tekintve, például vállalkozások, álláskereső támogatása, hátrányos helyzetű munkavállalók támogatása.

Közgazdasági értelemben akkor beszélünk munkanélküliségről, ha a munkaerőpiacon a kínálat meghaladja a keresletet. Munkanélkülinek pedig azt tekintjük, aki aktív korú, dolgozni tudó vagy dolgozni képes, munkahelyet kereső ember, de rajta kívülálló okok miatt nem rendelkezik munkaviszonnyal, és nem tanuló, nem nyugdíjas, foglalkoztatást elősegítő támogatásban nem részesül, és hajlandó lenne elhelyezkedni.³⁸⁹ Egyes közgazdászok a munkanélküliséget tekintik

³⁸⁷ Magyarország Alaptörvénye XII. cikk

³⁸⁸ Magyarország Alaptörvénye, XIX. cikk, (1) Elérhető:

https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV (a letöltés ideje: 2016. szeptember 28.) A kiemelés jelen anyag összeállítójától származik.

³⁸⁹ Vámosi Tamás (2013): *Munkaerő-piaci ismeretek*. Pécs, PTE FEEK.

a piacok legsúlyosabb diszfunkciójának, a társadalom legértékesebb erőforrásának elpazarolásának.³⁹⁰ Éppen ezért az állam és a közigazgatás egyik legfontosabb feladata a munka-erőpiaci folyamatok befolyásolása terén, hogy átfogó foglalkoztatáspolitikával csökkentse a munkanélküliséget, elősegítse a munkaerő- piaci kereslet és kínált egymáshoz igazítását, (munkaerőpiaci egyensúly) , valamint támogassa az álláskeresőket.

Attól függően, hogy az adott munkaerőpiacon mi okozza a munkanélküliséget a kormányzat eltérő foglalkoztatáspolitikai eszközöket alkalmazhat.

A foglalkoztatáspolitikai eszközrendszerét két nagy csoportra bonthatjuk: *aktív és passzív foglalkoztatáspolitikai eszközökre*. Az *aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök* az álláskeresők munkához való hozzájutását segítik elő az álláskeresők képzése, álláskeresési szolgáltatások biztosítása (például munkaerő-közvetítés) és a munkaadók foglalkoztatási képességének, lehetőségeinek növelése révén. A *passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök* az álláskeresők (köznapis nyelven: munkanélküliek) minimális ellátását szolgálják az álláskeresés időszakában.³⁹¹ A foglalkoztatáspolitikai célok megvalósítását közvetlenül az aktív eszközök szolgálják. A passzív eszközök pótlólagos jövedelmek vagy jövedelemkiegészítő ellátások, melyek kivételes vagy rendkívüli költségek fedezésére szolgálnak, mint például az egészségügyi ellátás, orvosi kezelés.³⁹² A foglalkoztatáspolitikai célok megvalósításához az aktív és passzív eszközök mellett hozzájárulnak azok a *munkajogi szabályok*, melyek védik a foglalkoztatottakat. Ilyenek például a csoportos létszámcsökkentésre, az elbocsátásra vonatkozó, a hátrányos megkülönböztetés tilalmára vagy a tanulmányi szerződésre vonatkozó szabályok.³⁹³ A foglalkoztatáspolitikai által – véglegesen vagy időlegesen – megoldhatatlannak mutató helyzetek pedig a *szociális ellátás intézményeivel* kezelhetők. Az alábbiakban a főbb foglalkoztatáspolitikai eszközöket tekintjük át.

Aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök

Az állami eszközök első csoportjába tartoznak a *gazdaságélénkítő, vállalkozástámogató, munkahelyteremtést ösztönző intézkedések*. Ezek az eszközök elsősorban a keresleti

³⁹⁰ Joseph E. Stiglitz (2003): *A viharos kilencvenes évek.*, Napvilág, Budapest, 2003 287.

³⁹¹ Rab Henriett (2006): A foglalkoztatáspolitikai eszközök szabályozásának változása napjainkban, *Debreceni Jogi Műhely*, 2006:2.

³⁹² Kézdi Gábor (2004): *Az aktív foglalkoztatáspolitikai programok hatásvizsgálatának módszertani kérdései*, MTA Közgazdaságtudományi Kutatóközpont Munkaerőpiaci Kutatások Műhelye, Budapesti Munkagazdaságtani Füzetek, 2:5

Borbély Tibor Bors (2003): Foglalkoztatáspolitikáról-másként, *Munkaügyi szemle*, 4:12.

(munkáltatói) oldal bővítését, munkahelyteremtést, a meglévő munkahelyek megőrzését, illetve akár a fogyasztás ösztönzését is szolgálhatják.

Az álláskeresők *foglalkoztatásának ösztönzésének* egyik „puha”, a vállalkozások számára nem kötelező, hanem fakultatívan választható eszköze, amikor az állam piaci logika alapján, gazdasági előnyök biztosítása révén igyekszik a vállalkozásokat arra ösztönözni, bővítsék a foglalkoztatást, illetve akár hátrányos helyzetű munkavállalókat is foglalkoztassanak. Ennek egyik eszköze, hogy az *álláskeresőt foglalkoztató munkáltató támogatást kap* a munkavállaló után *fizetendő járulékok, bérköltségek teljes vagy részleges átvállalásán* keresztül. Ez a támogatási forma viszont kedvezőtlen hatásokkal is járhat. Például, ha a munkáltató a támogatási idő és a kötelező továbbfoglalkoztatás idejének leteltét követően nem tartja fenn a támogatott munkavállalóval a munkaviszonyt, hanem helyette egy másik támogatott munkavállalót alkalmaz. A támogatások egy része csoportspecifikus támogatási forma, azaz az úgynevezett hátrányos helyzetű munkavállalói csoportok foglalkoztatása esetén vehető igénybe. Ilyennek minősülnek különösen a pályakezdők, a gyermekvállalás miatt munkaerőpiacról kiesők, a megváltozott munkaképességű munkavállalók és a nyugdíjhoz közeli munkavállalók. Az alábbiakban a főbb aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök fajtáit tekintjük át.

Fiatal munkavállalók foglalkoztatásának támogatása

Ez a pályakezdő fiatalok foglalkoztatási célú munkabér- vagy járulékkedvezménye (például 2013-tól az „Első Munkahely Garancia” elnevezésű, a 25 év alatti pályakezdő fiatal álláskeresők munkaerőpiaci helyzetének javítása érdekében indított központi munkaerőpiaci program), a munkatapasztalat szerzését szolgáló ösztöndíjas foglalkoztatás, például Közigazgatási Ösztöndíj program, valamint egyéb munkatapasztalat szerzési támogatások (például diákmunkára vonatkozó szabályok) révén valósul meg.

A munkaerőpiactól tartósan távol lévő személyek foglalkoztatásának támogatása

A munkaerőpiacról tartósan távollévő személyek (huzamosabb ideig álláskeresők, gyermekvállalás miatt kiesettek) foglalkoztatásának elősegítését adókedvezmények biztosításával (szociális hozzájárulási adóból részkedvezmény igénybevétele) segíti elő az állam.

Időskorúak és alacsony képzettségűek foglalkoztatásának támogatása

A munkaerőpiaci szempontból hátrányos helyzetűnek számító 50 év feletti vagy alacsony iskolai végzettségű tartósan álláskeresőket és a rendelkezésre állási támogatásban részesülők foglalkoztatását a munkáltatók által igénybe vehető járulékkedvezmények révén segítheti az állam.

Megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásának támogatása

Megváltozott munkaképességű személyek (egészségi állapota a rehabilitációs hatóság komplex minősítése alapján 40–60%-os) foglalkozási rehabilitációjának elősegítése érdekében rehabilitációs hozzájárulás fizetésére kötelezi az állam, ha az általa foglalkoztatottak létszáma a 25 főt meghaladja, és az általa foglalkoztatott megváltozott munkaképességű személyek száma nem éri el a létszám 5%-át.

A rehabilitációs hatóság az akkreditált munkáltató részére pályázati úton támogatást nyújthat a munkahely rehabilitációs célú átalakításához és/vagy bér- és költségtámogatást nyújthat, ha a munkáltató megváltozott munkaképességű személy foglalkoztatását biztosítja.³⁹⁴

Más, kiemelten támogatott csoportok foglalkoztatásának támogatása

Hátrányos helyzetű álláskereső csoportok mellett a kormány más, kiemelt csoportok foglalkoztatását is támogathatja járulékkedvezmények biztosításával. Erre példa a 2012-ben bevezetett Karrier Híd Program,³⁹⁵ mely a kormányzati létszámleépítésben érintett alkalmazottak számára a munkában maradáshoz, a magánszektorban történő újbóli elhelyezkedéshez nyújt segítséget. A felmentését megelőzően a közszférában foglalkoztatott személy után vehető igénybe adókedvezmény, melynek mértéke a Programban részt vett munkavállaló bruttó munkabérének, de legfeljebb a minimálbér kétszeresének 13,5%-a.

Álláskeresők vállalkozóvá válásának elősegítése

Egyéni vállalkozás beindításához, társas vállalkozás létrehozásához vagy ahhoz való csatlakozáshoz, östermelői tevékenység megkezdéséhez kaphat támogatást az álláskereső. Ez az eszköz azzal igyekszik csökkenteni a munkanélküliséget, hogy az álláskeresőket önálló megélhetési forrás teremtésére, vállalkozás beindítására ösztönzi. A támogatás célcsoportját a

³⁹⁴ 2011. évi CXCI. Törvény a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról

³⁹⁵ A nemzetgazdasági miniszter 2/2012. (II. 7.) NGM rendelete a Karrier Híd programban való részvétel további feltételeiről, valamint a szociális hozzájárulási adókedvezmény igénybevételéhez szükséges igazolás kiadásáról

huzamos ideje (legalább három hónapja) folyamatosan álláskeresőként nyilvántartott, illetve rehabilitációs ellátásban részesülő személyek képezik. A támogatást az igényelheti, aki vállalja, hogy önmaga foglalkoztatását egyéni vállalkozás keretében, vagy újonnan induló társas vállalkozás keretében, a társaság tevékenységében – munkaviszonyon kívüli jogviszonyban álló – személyesen közreműködő tagként, vagy mezőgazdasági őstermelőként, vagy az ehhez kapcsolódó szolgáltatói tevékenység keretében oldja meg. A vállalkozóvá válás támogatása részben jelenthet tájékoztatást, információnyújtást a vállalkozás beindítására vonatkozólag, részben pedig tőkejuttatást vissza nem térítendő formában.

Közfoglalkoztatási program

A munkahelyteremtés egyik speciális formája, mikor az állam saját maga mint munkáltató jelenik meg a piacon, és teremt tömegesen új munkahelyeket a *közfoglalkoztatási program keretében*. Erre számos példa volt a történelemben. Például a nagy gazdasági világválság idején (1929–1933) az USA-ban drasztikusan emelkedett a munkanélküliségi ráta. A keynesi mintát követve az állam növelte a közfeladatok ellátásában foglalkoztatottak arányát a munkanélküliség lecsökkentése és a belső fogyasztás fellendítése érdekében. Elsősorban infrastruktúra fejlesztésben, út- és vasúthálózat fejlesztéseknél, hídépítéseknel foglalkoztatta az állam a közmunkásokat. A *közfoglalkoztatási program*³⁹⁶ (a hétköznapi szóhasználatban „közmunkaprogram”) olyan foglalkoztatási eszköz, amely a munkaképes lakosság munkához juttatását, az álláskereső foglalkoztatásának elősegítését, az álláskereső munkatapasztalat-szerzését, a megélhetéshez szükséges minimális jövedelem szerzését teszik lehetővé, valamint biztosítja az álláskeresői járadékhoz, illetve segélyhez szükséges jogszerző idő megszerzését.

Az államnak elsősorban akkor kell fontos szerepet vállalnia a munkahelyteremtésben, ha a munkanélküliség elsődleges oka a *gazdasági recesszió*, a fogyasztás csökkenése, ami maga után vonja a termelés visszaesését, illetve a munkaerőigény csökkenését.

A foglalkoztatás bürokratikus akadályainak csökkentése, egyes atipikus foglalkoztatási formák támogatása

A munkahelyteremtés támogatásának közvetett eszköze lehet a foglalkoztatással járó adminisztratív akadályok csökkentése, az egyszerűsített foglalkoztatás elősegítése. Az utóbbi

³⁹⁶ A programra vonatkozó részletes rendelkezéseket a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény tartalmazza.

években bizonyos atipikus foglalkoztatási formák terjedtek el elsősorban a munkaerőpiaci keresleti igényhez igazodva, melyek elsődlegesen a gazdaságosságra törekcszenek a foglalkoztatás terén is. Az állam ezeknek a foglalkoztatási formáknak a támogatásával, jogi feltételrendszereinek megteremtésével támogathatja a gazdasági igényekhez rugalmasabban alkalmazkodó foglalkoztatást.

A támogatott *atipikus foglalkoztatási* formák a következők:

- alkalmi munkára/mezőgazdasági/turisztikai idénymunkára irányuló *egyszerűsített foglalkoztatás*,³⁹⁷ melynek keretében időszakonként mindössze néhány napra terjedően is van lehetőség munkaviszony létesítésére. A munkáltatók számára az egyszerűsített foglalkoztatás egyrészt a foglalkoztatáshoz kapcsolódó alacsonyabb összegű közterhek miatt jelent előnyt, másrészt az adminisztrációs terhek csökkenésével is jár. A munkáltató. A munkáltató hazánkban a bejelentési kötelezettségét elektronikus úton, központi elektronikus szolgáltató rendszeren keresztül (ügyfélkapu) vagy telefonos ügyfélszolgálaton keresztül is teljesítheti.
- a *munkaerő-kölcsönzés* keretében történő foglalkoztatás sajátos, hárompólusú jogviszony, amelynek keretében a kölcsönbeadó munkáltató a munkavállalóval azért létesít munkaviszonyt, hogy egy másik munkáltatónak – polgári jogi jogviszony keretében, ellenérték fejében – átengedje. A munkaerő-kölcsönzés keretében történő foglalkoztatás a munkáltató számára hatékonyabb munkaerő-gazdálkodást tesz lehetővé, ugyanis az eseti jelleggel felmerült – esetleg különleges szakértelmet igénylő – munkafeladatok ellátására nem szükséges önálló státuszt létrehoznia, új munkavállalót alkalmaznia.
- *Részmunkaidős foglalkoztatásnak* a rendes munkaidő mértékénél – napi 8 óránál – rövidebb időtartamú, tipikusan 4–6 órás napi munkavégzéssel járó atipikus foglalkoztatási jogviszony minősül. A részmunkaidős foglalkoztatás elsősorban azon munkavállalók számára jelenthet megfelelő megoldást, akiknek életkörülménye, családi helyzete nehezíti vagy lehetetlenné teszi a teljes munkaidőben történő munkavállalást, de a létszámleépítés elkerülésének egy lehetséges eszköze is lehet, ha bizonyos számú munkavállaló elbocsátása helyett részmunkaidőben foglalkoztatják őket tovább.
- *GYED/GYES melletti munkavállalás*: 2014. januártól a GYED és GYES mellett már korlátlanul lehet munkát vállalni, ha a gyermek elmúlt egyéves. Korábban a GYED folyósítása alatt egyáltalán nem lehetett dolgozni, a GYES alatt pedig csak legfeljebb

³⁹⁷ A részletes szabályozást az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló 2010. évi LXXV. törvény tartalmazza.

heti 30 órában. A módosítás nemcsak azokat a szülőket érinti, akiknek 2014. január 1. után születik gyermekük, hanem azokat is, akik ennél korábban szültek és gyermekük már elmúlt egyéves. Munkát időkorlát nélkül lehet GYED, GYES mellett végezni.³⁹⁸

Képzés, oktatás, információnyújtás

Az állami beavatkozás eszközeinek másik csoportja a kínálati oldal, azaz a *munkavállalók fejlesztését*, a munkavállalók képességeinek, tudásának munkaerőpiaci igényekhez igazítását, kereslet és kínálat egymásra találását támogatja. Ide tartozhat például az oktatási rendszer átalakítása, képzések szervezése, illetve munkaerő-közvetítési feladatok. A képzési rendszer átalakítása, a munkaerő-kínálat átképzése akkor járulhat hozzá lényegesen a foglalkoztatás növeléséhez, ha a munkanélküliség elsődleges oka *strukturális okokra* vezethető vissza, azaz ha a munkakereslet és a munkakínálat szerkezetében tér el egymástól. A gazdaság struktúrája átalakul, új nemzetgazdasági ágak jelennek meg, a gazdálkodó szervezetek száma és összetétele dinamikusan változik. A munkaképes korú lakosság viszont gyakran nem rendelkezik azokkal a képesítésekkel, tudás szinttel, amire az új ágazatokban, az új típusú vállalkozásoknak szüksége lenne. Ilyenkor az állam átképzésekkel, a képzési struktúra átalakításával csökkentheti a munkaerő-kereslet és -kínálat közti eltéréseket. A rendszerváltást követően például a magyar gazdaság strukturális átalakulása és a munkavállalók nagyarányú rugalmatlansága miatt jelentős strukturális munkanélküliség jellemezte a munkaerőpiacot.³⁹⁹

A munkaerőpiaci szolgáltatások keretében a munkaügyi központ információnyújtással, foglalkoztatási tanácsadással, valamint munkaközvetítéssel segíti az álláskeresőket és a munkaadók egymásra találását. Az információnyújtás elsősorban a foglalkoztatást elősegítő támogatásokra, az igénybe vehető munkanélküli ellátásokra, az elérhető képzésekre terjed ki. A foglalkoztatási tanácsadás pályaválasztási illetve pályamódosítási tanácsadást, álláskeresői technikák oktatását, pszichológiai és jogi tanácsadást, valamint a munkaadókkal, a helyi önkormányzatokkal és a területfejlesztési tanácsokkal való kapcsolattartást foglal magában. A munkaügyi központ – szintén a munkaerőpiaci szolgáltatások körében – pályázatok útján, vissza nem térítendő támogatással segíti a munkaerő-piaci szolgáltatást végző közhasznú szervezetek, természetes és jogi személyek, jogi személyiség nélküli gazdasági társaságok tevékenységét.

³⁹⁸ A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 20–22§.

³⁹⁹ Orgoványi Emília (1997): Foglalkoztatás és munkanélküliség Magyarországon. *Statisztikai szemle*, 1997 (75), Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 1022-1038..

Ezek a munkaerő-piaci szolgáltatások elsősorban a *súrlódásos (frikcionális) munkanélküliség* kezelését célozzák. A súrlódásos munkanélküliség abból fakad, hogy a munkavállalók nem kötődnek egész életükben egyetlen munkahelyhez. Időnként munkahelyet váltanak, és az új munkaviszony létesítéséig átmenetileg munkanélkülivé válnak. Ezt a folyamatot gyorsíthatja fel az állami foglalkoztatási szolgálat a munkaerő-közvetítés és -tanácsadás segítségével.

Az álláskeresők, a pályakezdők, a gyermek nevelése, gondozása miatt ellátásban részesülő és a munkaviszonyban álló személyek egy szűk körének képzését az állam a foglalkoztatás elősegítése és a továbbfoglalkoztatás biztosítása céljából támogatja. Ennek keretében például szakképesítésben, nyelvi képzésben, járművezetői engedély megszerzésére irányuló képzésben vehetnek részt a kedvezményezettek. A képzéshez kapcsolódó költségek közül az állam a képzés, valamint a képzéssel összefüggő utazás, szállás és ételmezés költségét – vagy annak egy részét – téríti meg.

Megváltozott munkaképességűek rehabilitációja⁴⁰⁰

A rehabilitációs ellátás keretében a megváltozott munkaképességű személy jogosult a rehabilitáció sikeres megvalósulása érdekében szükséges szolgáltatásokra, pénzbeli ellátásra. A rehabilitációs ellátásban részesülő személy a rehabilitációs hatósággal történő együttműködésre köteles, aminek keretében teljesíti a rehabilitációs tervben foglalt kötelezettségeket.

A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök

Az állami beavatkozás másik típusa a *szociális jellegű, passzív foglalkoztatás-politikai* eszközök. Az állam a munkanélkülieket pénzbeli és természetbeni juttatások révén segíeyezheti. A passzív foglalkoztatáspolitikai eszközök az álláskeresők ellátását szolgálják az álláskeresés időszakában. Ennek formái az *álláskeresési járadék*, amelyre hazánkban az a személy jogosult, aki az állása elvesztése előtti három évben legalább 360 nap munkaviszonnyal rendelkezett, és kérte a hatóságtól az álláskeresőként való nyilvántartását. Az álláskeresési járadék célja a munkaerőpiacról ideiglenesen kieső aktív korú személy megélhetésének anyagi támogatása, arra az időszakra (maximum 90 nap), amíg újból állást talál, mert addig nem rendelkezik jövedelemmel. A másik pénzbeli támogatási forma az *álláskeresési segély*, amely a még aktív korú, de a nyugdíjkorhatár eléréséhez közel álló személyek anyagi támogatásának

⁴⁰⁰ A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény.

kiegészítő formája. Akkor kérhető, ha az álláskereső az álláskeresési járadék folyósításának időtartamát kimerítette, közel van a nyugdíjkorhatár eléréséhez, és a jogszabályban meghatározott foglalkoztatási időre vonatkozó feltételekkel rendelkezik. Az álláskereső részére az álláskeresési járadék, illetve segély megállapításával kapcsolatos hatósági ügyintézés, valamint a munkahelykereséssel kapcsolatban *felmerülő költségeit* is megtérítheti a foglalkoztatási szolgálat. Ide tartozhat például a lakóhely és az állami foglalkoztatási szerv közti utazások költsége.

Regulatív eszközök

A munkaerő-piaci folyamatok befolyásolásának harmadik eszköztípusába tartozik az *állami bérszabályozás* (például a minimálbér normatív meghatározása, az állami dolgozó bérének meghatározása). A *minimálbért* Magyarországon kormányrendelet határozza meg. Célja a legrászorultabb dolgozók megsegítése, a „minimális jövedelemhez való jog” biztosítása. Emellett a minimálbér szabályozása révén befolyásolható a fogyasztás mértéke, de ez jelentős hatással van a munkaerő-keresletre, sőt a termékek árának alakulására is. Emellett a minimálbér emelése a feketén foglalkoztatottak számának növekedéséhez is hozzájárulhat.

Az állami szabályozó eszközök második csoportjának elemei a *legális foglalkoztatás megteremtését* célozzák. Ennek keretében a munkatörvénykönyv és az állami dolgozókra vonatkozó foglalkoztatási szabályok meghatározzák a legális foglalkoztatás kereteit, melyek tartalmazzák a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazandó egységes követelményeket. Rögzítik a munkavállaló és a munkáltató jogait és kötelezettségeit. Ezek a szabályok a munkaadó és a munkavállaló anyagi és munkajogi biztonságát védik. Emellett a járulék- és adófizetés elkerülésének megakadályozása érdekében előírják a foglalkoztatás bejelentésének kötelezettségét.

Az munkaügyi szabályozás célja különösen:

- a foglalkoztatás létrejöttének, jogszerűségének meghatározása;
- életkori feltételek előírása a fiatalok és gyermekek védelme érdekében;
- a foglalkoztatás megszűnése, megszüntetése módjainak szabályozása
- a nők, a fiatalok és a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatására vonatkozó speciális szabályok meghatározása és a diszkrimináció tilalma,
- a munka- és pihenőidő garantálása

A regulatív eszközök harmadik fajtája a *munkavégzés körülményeit hivatott szabályozni*, és a szabályokat a *hatósági ellenőrzések és kikényszerítés útján* érvényre juttatni. Itt elsősorban a munkát végző személyek fizikai biztonságának, egészségének a védelme a cél. A *munkavédelem szakterület* átöleli mindazon jogi, igazgatási, közgazdasági, műszaki, egészségügyi, szervezési, intézményi követelmények és intézkedések rendszerszemléletű végrehajtását, amelyeknek célja bármely munkavégzéssel kapcsolatban a balesetek, a fokozott expozíciók és a foglalkozási megbetegedések megelőzése. A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvényben (Mvt.) meghatározott fogalom szerint a munkavédelem a szervezett munkavégzésre vonatkozó munkabiztonsági és munkaegészségügyi követelmények, továbbá e törvény céljának megvalósítására szolgáló törvénykezési, szervezési, intézményi előírások rendszere, valamint mindezek végrehajtása.

A munkavédelem két fő területe:

- A munkabiztonság, amely a munkavédelem műszaki biztonsággal foglalkozó szakterülete, amelynek tevékenysége a balesetek megelőzésére irányul.
- A munkaegészségügy, amely a munkavédelem egészségügyi biztonsággal foglalkozó szakterülete, amelynek tevékenysége a fokozott expozíciók, a foglalkozási megbetegedések megelőzésére irányul.

Mivel a munkavédelmi előírások ágazonként és a munka jellegeként eltérőek és rendkívül szerteágazóak, ezért csak a főbb általános szabályokat foglaljuk össze röviden.

Már az Alaptörvény deklarálja, hogy:

- Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.
- Minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.
- Gyermekek foglalkoztatása – testi, szellemi és erkölcsi fejlődésüket nem veszélyeztető, törvényben meghatározott esetek kivételével – tilos.⁴⁰¹

A munkavédelem szabályai kiterjednek különösen a biztonsági, egészségvédelmi követelmények meghatározására, a munkáltatók és a munkavállalók kötelességeire és jogaira az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeinek

⁴⁰¹ Magyarország Alaptörvénye XVII-XVIII. cikk.

megvalósításában. Az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés érdekében a munkáltató köteles figyelemmel lenni különösen:

- a veszélyek elkerülésére;
- a nem elkerülhető veszélyek értékelésére;
- az emberi tényező figyelembevételére a munkahely kialakításánál;
- a műszaki fejlődés eredményeinek alkalmazására, amely csökkentheti a veszélyeket;
- a munkavállalók megfelelő utasításokkal történő ellátására;
- munkavédelmi ruhára vonatkozó követelmények betartására;
- az egészséges munkakörnyezet kialakítására;
- a megfelelő mennyiségű, jó minőségű ivóvíz ellátás biztosítására;
- öltözködési, tisztálkodási, egészségügyi, étkezési, pihenési és melegedési lehetőség biztosítására;
- a biztonságos, tanúsítvánnyal ellátott munkaeszközök alkalmazása, riasztó berendezések elhelyezésének előírására.

Emellett, ha a munkahelyen mégis munkabaleset következik be, akkor azt nyilvántartásba kell venni, és a munkáltatónak intézkednie kell a kivizsgálásról. A munkáltató köteles a súlyos munkabalesetet a munkavédelmi hatóságnak is azonnal bejelenteni.

A munkaerőpiaci szakigazgatási feladatokat ellátó hazai szervezetrendszer és feladataik

Munkaerő-piac szakterület

A munkaerő-piaci szakterület egy komplex, több szervet érintő igazgatási terület. A kiegyensúlyozott munkaerő-piaci folyamatok megteremtéséhez, fenntartásához az érintett állami és magán (munkaadók és munkavállalók) szereplők széles körének összehangolt cselekvésére van szükség.

Az állami szereplők közül az *Országgyűlés*⁴⁰² felelős a munkanélküliség megelőzését, illetőleg csökkentését szolgáló foglalkoztatási eszközök, az álláskeresőket megillető juttatások, a munkaerő-piaci közigazgatási szervezetrendszer, valamint ezek finanszírozási módjának szabályozásáért. A jelenleg a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény rendezi ezek legfontosabb szabályait.

A *Kormány* a munkaerő-piaci szakterülettel kapcsolatosan döntéseinek előkészítése, valamint végrehajtása során figyelembe veszi azok foglalkoztatáspolitikai összefüggéseit és

⁴⁰² A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 8. §(1) bekezdése.

következményeit. A Kormányban a pénzügyminiszter irányítja a foglalkoztatáspolitikai és munkaerőpiac szakterületet. Ennek keretében a miniszter ellát jogszabály előkészítéssel és szakpolitika-alkotással kapcsolatos feladatokat.⁴⁰³ Ennek keretében például:

- előkészíti az érintett tárcák minisztereinek bevonásával a munkaviszonyra, a közalkalmazotti jogviszonyra, a bérpolitika kialakítására vonatkozó jogszabályokat;
- a miniszter feladata a foglalkoztatás elősegítésére és az álláskereső támogatására, a munkaügyi kapcsolatokra, a külföldiek magyarországi foglalkoztatásának engedélyezésére, a munkaügyi ellenőrzésre és az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés szabályaira vonatkozó jogszabályok előkészítése.

Továbbá:

- kidolgozza a Kormány foglalkoztatáspolitikai koncepcióját;
- koordinálja a foglalkoztatáspolitikai végrehajtásával kapcsolatos feladatokat;
- meghatározza a foglalkoztatáspolitikai és az álláskereső ellátásának eszközrendszerét, a munkaerő-piaci szolgáltatások szabályait.

A területi államigazgatás integrációját megelőzően működő Munkaügyi Központ feladatait, 2015. április 1-jét követően a megyei (fővárosi) kormányhivatalok főosztályai és a járási hivatalok foglalkoztatási osztályai látják el. A foglalkoztatáspolitikai területi, illetve helyi végrehajtását végzik, ennek keretében különösen az alábbi főbb feladatokat látják el.

*A megyei (fővárosi) kormányhivatal:*⁴⁰⁴

- szakmailag irányítja és ellenőrzi az állami foglalkoztatási szervként eljáró járási hivatal tevékenységét, ennek keretében közreműködik az államtisztviselők szakmai képzésében, valamint szakmai ajánlások készítésével segíti a járási hivatal hatósági és szolgáltató tevékenységét,
- működteti az álláskereső ellátási és támogatási rendszerét,
- ellátja az európai uniós források felhasználásával kapcsolatos szakmai és pénzügyi feladatokat,
- elbírálja másodfokon az állami foglalkoztatási szerv hatáskörében eljáró járási hivatal által hozott határozatok elleni fellebbezést,

⁴⁰³ A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 70. §.(1) – (2)

⁴⁰⁴ Az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról szóló 320/2014. (XII. 13.) Korm. rendelet 10.§(1) bekezdése.

- együttműködik a helyi önkormányzatokkal, valamint az országos és helyi nemzetiségi önkormányzatokkal, továbbá más hatóságokkal és egyéb szervezetekkel,
- a harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának engedélyezésével összefüggésben befogadja a foglalkoztató által benyújtott munkaerőigényeket,
- nyilvántartja a csoportos létszámleépítésre vonatkozó bejelentéseket.

A járási hivatal:⁴⁰⁵

- ellátja az álláskeresők nyilvántartásba vételével kapcsolatos feladatokat, valamint az álláskeresési járadék, álláskeresési segély megállapításával, szüneteltetésével, megszüntetésével és visszakövetelésével kapcsolatos, továbbá egyes foglalkoztatást elősegítő támogatásokkal kapcsolatos feladatokat,
- közreműködik a munkaerő-piaci szolgáltatások szervezésében és bonyolításában,
- munkaközvetítést végez,
- fogadja a munkaerőigényekre vonatkozó bejelentéseket,
- információt nyújt, tanácsadást végez,
- ügyfélszolgálati tevékenységet végez,
- munkaerő-piaci programokat kezdeményez, szervezi azok végrehajtását,
- kapcsolatot tart a megye (főváros), a járás gazdasági életében részt vevő munkaadókkal, a helyi önkormányzatokkal és a megyében működő más szervezetekkel, közreműködik a gazdasági szerkezet átalakítását, valamint a foglalkoztatási helyzet javítását célzó programokban,
- a saját hatáskörben nyújtott álláskeresési ellátások és a foglalkoztatást elősegítő támogatások tekintetében méltányossági jogkört gyakorol,
- elsőfokú hatósági jogkört gyakorol bizonyos rendbírósággal kapcsolatos ügyekben, ha a mulasztást olyan kötelezettséggel függ össze, amelyet kell teljesíteni.

A helyi önkormányzat a foglalkoztatási feladatainak ellátása során:

- figyelemmel kíséri a helyi foglalkoztatási viszonyok alakulását,

⁴⁰⁵ Az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról szóló 320/2014. (XII. 13.) Korm. rendelet 11.§ (1) bekezdése.

- döntéseinek előkészítése, valamint végrehajtása során figyelembe veszi azok foglalkoztatáspolitikai következményeit,
- az állami foglalkoztatási szerv működési feltételeihez és fejlesztéséhez támogatást nyújt.

A munkaadói és munkavállalói oldal is részt vesz az állami munkaerő-piaci szakterület működtetésében és foglalkoztatáspolitikai kialakításában.

A munkaadó:

- érdekképviselői szervei útján részt vesz a foglalkoztatási érdekegyeztetésben,
- segíti az állami foglalkoztatási szerv munkáját, ennek keretében munkaerőigényéről és annak megszűnéséről folyamatosan, de legkésőbb a betöltés esedékességekor tájékoztatja az állami foglalkoztatási szervet,
- szociális hozzájárulási adó fizetésével hozzájárul az álláskeresők ellátásához.

A munkavállaló

- képviselői útján részt vesz a foglalkoztatási érdekegyeztetésben,
- együttműködik a munkaerő-piaci szolgáltató szervvel, valamint a munkaadóval, mérlegeli a felajánlott átképzési, foglalkoztatási lehetőségeket, együttműködik új munkahely felkutatásában,
- álláskeresők támogatásának biztosítására járulékot fizet.

Közfoglalkoztatás szakterület

A Közfoglalkoztatás szakterülete szorosan kapcsolódik a munkaerő-piaci szakterülethez.

A közfoglalkoztatásért felelős miniszterként a Kormány a *Belügyminisztert* jelölte ki. A megyei (fővárosi) kormányhivatalok, valamint a járási hivatalok részt vesznek a közfoglalkoztatási munkalehetőségek feltárásában, a közfoglalkoztatási programok és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzések szervezésében, működtetésében, az álláskeresők közfoglalkoztatásra való kiközvetítésében, a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatási szerződések megkötésében, és a szerződésben foglalt munkavégzés teljesülésének ellenőrzésében. A helyi önkormányzat a foglalkoztatási feladatainak keretében közfoglalkoztatást szervez.

A munkaügyi és munkavédelmi szakigazgatási feladatokat ellátó hazai szervezetrendszer és feladataik

A Kormány az állami foglalkoztatási szerv, a munkavédelmi és munkaügyi hatóság kijelöléséről, valamint e szervek hatósági és más feladatainak ellátásáról szóló 320/2014. (XII. 13.) Korm. rendeletben a munkavédelemmel és a munkaügyi hatósági tevékenységgel kapcsolatos közigazgatási feladatok ellátására munkavédelmi hatóságként, valamint munkaügyi hatóságként a foglalkoztatáspolitikáért felelős minisztert (a 2018. májusában megalakult kormányban a Pénzügyminiszter), továbbá a fővárosi és megyei kormányhivatalt és a fővárosi és megyei kormányhivatal járási hivatalát jelöli ki. A járási hivatal munkavédelmi, valamint munkaügyi hatósági hatáskörét a kormányhivatal illetékességi területére kiterjedő illetékességgel, a fővárosi és megyei kormányhivatal megyeszékhely szerinti járási (fővárosi kerületi) hivatala, Budapest Főváros területén a Budapest Főváros Kormányhivatalának III. Kerületi Hivatala, Pest megye területén a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala gyakorolja. A munkavédelmi feladatkörében eljáró járási hivatal annak a kormányhivatalnak az illetékességi területén, ahol a székhelye található, valamennyi munkahelyen ellenőrzést tarthat, függetlenül a foglalkoztató székhelyétől és telephelyétől.

Az elsőfokú munkavédelmi hatóság feladat és hatáskörébe tartozik a munkáltatók munkavédelmi kötelezettségei teljesítésének vizsgálata hatósági ellenőrzés keretében. A munkavédelmi felügyelőségek, illetve a munkavédelmi felügyelők hatósági tevékenységük során az általános közigazgatási hatósági eljárás szabályait meghatározó jogszabály alapján⁴⁰⁶ és az Mvt. alapján járnak el. A munkavédelmi eljárás főszabály szerint hivatalból indul. A munkavédelmi felügyelő illetékességi területén, valamennyi munkahelyen ellenőrzést tarthat, függetlenül a foglalkoztató székhelyétől és telephelyétől. Az ellenőrzés során, a munkahelyen tartózkodó személytől az ellenőrzéshez szükséges felvilágosítást kérhet, valamint az ilyen személyt személyi azonossága igazolására felhívhatja, az ellenőrzés lefolytatásának akadályozása esetén pedig igénybe veheti a rendőrséget. A munkavédelmi hatóság jogosult az ellenőrzése során feltárt hiányosságok megszüntetése érdekében köteles intézkedés és felelősségre vonás alkalmazására.

Munkavédelmi ellenőrzés kiterjed különösen:

⁴⁰⁶ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról.

- személyi feltételeknek (például a munkaköri orvosi vizsgálatok, az előírt szakképzettségek és képesítések);
- munkaszervezési feltételeknek;
- a munkavégzés összehangolásának;
- az egyéni védőeszköz biztosításának és használatának (megfelelőségi tanúsítvány, nyilvántartás, használati utasítás, oktatás);
- munkavégzési- és technológiai szabályok betartásának;
- munkaeszközök állapota és munkavédelmi felszereltségének;
- az üzembe helyezést megelőző vizsgálatoknak;
- a veszélyes munkaeszköz és technológiáknak;
- veszélyes munkaeszköz áttelepítésének;
- a munkavállaló munkára képes állapotának vizsgálatára.

Közérdekű bejelentések, panaszok nyomán indítható eljárások

A közérdekű bejelentéseket, panaszokat szintén a felügyelőség vizsgálja ki. Panasz az olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá. A közérdekű bejelentés pedig olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

Kérelemre indítható eljárások

Ha a munkabaleset kivizsgálásának eredményével a sérült munkavállaló, annak halála esetén hozzátartozója nem ért egyet, a munkabaleset bekövetkezésétől számított három évig kérelemmel fordulhat a baleset bekövetkezésének helye szerint illetékes munkavédelmi hatósághoz és kérheti a munkabaleset körülményeinek kivizsgálását, illetve a balesetnek munkabalesetté minősítését. Erre a lehetőségre – mint jogorvoslatra – a munkáltató köteles felhívni a sérült vagy hozzátartozója figyelmét a balesettel kapcsolatos munkáltatói álláspontot közlő határozatban.

Intézkedések megtétele

A munkavédelmi felügyelő jogosult – többek között:

- a munkahelyek tekintetében a munkáltatót határozatlanban kötelezni, hogy írásban nyújtson tájékoztatást a megjelölt munkavédelmi követelmények teljesítéséről;
- a munkáltatót felhívni az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeinek teljesítésére;
- a munkáltatót a feltárt hiányosságok meghatározott határidőn belül történő megszüntetésére kötelezni;
- az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzésre vonatkozó előírások súlyos megszegésével foglalkoztatott munkavállalót a kifogásolt munkavégzéstől eltiltani;
- a munkavállaló egészségét, testi épségét közvetlenül fenyegető veszély esetén, vagy határértéket meghaladó expozícióban, vagy rákkeltő, mutagén, teratogén hatású veszély előfordulásakor – annak elhárításáig – továbbá a nem megfelelő védelmet nyújtó védőeszköz használatakor a veszélyes tevékenység, illetőleg üzem, üzemrész működésének, munkaeszköz, egyéni védőeszköz, veszélyes anyag/készítmény használatának felfüggesztését elrendelni;
- a munkaeszköz és egyéni védőeszköz működését, használatát felfüggeszteni, ha az nem rendelkezik meghatározott okirattal;
- munkahigiénés vizsgálatok elvégzését elrendelni.

A munkavédelmi hatóság munkavédelmi bírságot alkalmaz az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzésre vonatkozó követelmények teljesítését elmulasztó, és ezzel a munkavállaló életét, testi épségét vagy egészségét súlyosan veszélyeztető munkáltatóval szemben.

A munkavédelmi hatóság tájékoztatással és tanácsadással segíti a munkáltatókat és munkavállalókat, a munkavédelmi képviselőket, továbbá az érdekképviselőket, hogy azok a munkavédelemmel kapcsolatos jogukat gyakorolhassák, és kötelezettségeiket teljesíthessék.

A munkavédelmi hatóság felügyelője jogosult a szabálysértésre vonatkozó külön jogszabályok szerint eljárni.

A munkaügyi hatóság feladatait és a munkaügyi ellenőrzés végzésének szabályait a munkaügyi ellenőrzésekről szóló 1996. évi LXXV. törvény (továbbiakban: Met.) szabályozza.

Az ellenőrzés kiterjed az alábbi személyi körre:

- arra a természetes és jogi személyre, aki, illetve amely a tizennyolcadik életévét betöltött természetes személyt foglalkoztatásra irányuló jogviszony – ideértve az egyszerűsített foglalkoztatásra vagy alkalmi munkára létesített munkaviszonyt is –, továbbá harmadik országbeli állampolgárt vagy fiatal munkavállalót foglalkoztatásra irányuló jogviszony alapján foglalkoztat;
- munkaerő-kölcsönzés esetén a kölcsönbeadóra és a kölcsönbevevőre, valamint az iskolaszövetkezet által nyújtott szolgáltatás esetén az iskolaszövetkezetre és a szolgáltatás fogadójára;
- a külföldön letelepedett és határokon átnyúló szolgáltatásnyújtás céljából munkavállalót Magyarországra küldő munkáltatóra (a továbbiakban: külföldi munkáltató);
- a külföldi munkáltató munkavállalójának az Mt. 295. § alapján történő munkavégzésére.

A törvény hatálya kiterjed az Mt. hatálya alá nem tartozó munkáltatóra, a nemzetközi magánjog szabályai szerint imperatív rendelkezések, valamint azon jogszabályi rendelkezések tekintetében, amelyektől az Mt. szabályai szerint megállapodás útján nem lehet eltérni.

A munkaügyi ellenőrzés kiterjed az alábbi szabályok megtartására:⁴⁰⁷

- a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítéséhez szükséges jognyilatkozat alakszerűségére, a munkavállalói jogalanyisággal kapcsolatos életkori feltételekre (ideértve a gyermekmunka tilalmát is), továbbá a munkaszerződés lényeges tartalmi elemeire és a foglalkoztató írásbeli tájékoztatási kötelezettségére (ideértve a jogosultnak az Mt. 297. §-a szerinti tájékoztatási kötelezettségét is) vonatkozó rendelkezésekre;
- a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésével, megszűnésével, megszüntetésével összefüggő bejelentési kötelezettségre;
- a nők, a fiatalok és a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásával kapcsolatos jogszabályokra;
- a munka- és pihenőidőre, valamint munkaviszonyra vonatkozó szabályban előírt rendelkezésekre;
- a jogszabályban, kollektív szerződésben vagy a miniszter által az ágazatra, alágazatra kiterjesztett kollektív szerződésben megállapított munkabér mértékére, valamint a munkabér védelmére vonatkozó rendelkezésekre;
- a foglalkoztatásra irányuló jogviszony megszűnésével összefüggő – a munkavállalót megillető – igazolások kiállítására és kiadására, valamint a munkaviszony

⁴⁰⁷ Met. 3. §- 3/A §.

megszűnéséhez, megszüntetéséhez kapcsolódó elszámolás megtörténteire vonatkozó jogszabályok rendelkezéseire;

- a harmadik országbeli állampolgárok magyarországi foglalkoztatásának engedélyezésére, illetve a harmadik országbeli és a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező állampolgárok foglalkoztatására vonatkozó jogszabályokra;
- a munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó, valamint a munkaerő-kölcsönzési tevékenység végzésére jogosító jogszabályokra;
- a teljesítménykövetelmény megállapítása tekintetében az előzetes foglalkoztatói eljárás lefolytatásának tényére, valamint a teljesítménykövetelmény és a teljesítménybértényezők alkalmazása előtti közlésére vonatkozó szabályokra;
- a harmadik országbeli állampolgár és a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy magyarországi foglalkoztatásának bejelentésére vonatkozó jogszabályokra;
- a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harm.tv.) 71. § (1), (2), és (8) bekezdése szerinti kötelezettségek foglalkoztató általi megtartására.

A munkaügyi előírások végrehajtásának elősegítését szolgáló tájékoztató, felvilágosító tevékenység folytatásában a munkavédelmi és munkaügyi hatóságok is részt vesznek.

Ha az ellenőrzés során tapasztalt szabálytalanságok a szabálysértési jogszabály előírásait megsértik, a felügyelő szabálysértési eljárást folytat le a foglalkoztató részéről eljáró természetes személy ellen, ha a foglalkoztató nem magánszemély vagy nem egyéni vállalkozó.

IX. A kereskedelem igazgatása

Napjaink globális piacgazdaságában az országokat, sőt kontinenseket átívelően áramolnak az áruk, nyersanyagok, szolgáltatások az egyes nemzetek piacai között. Az Európai Unió teljesen akadályok nélkül biztosítja az áruk és szolgáltatások szabad áramlását a

tagországok között. Az áruk kivitele (exportja) és behozatala (importja) jelentősen befolyásolja a nemzetgazdasági folyamatokat. Emellett Magyarország Alaptörvénye mindenki számára biztosítja a vállalkozás szabadságát, azaz bárki szabadon bekapcsolódhat az áruterelésbe, szolgáltatások nyújtásába. Viszont minden évben hallhatunk arról, hogy fogyasztásra alkalmatlan élelmiszerek kerülnek forgalomba. Például 2005-ben ezer kiló, a határértéket többszörösen meghaladó aflatoxint tartalmazó kínai fűszerpaprika jelent meg a hazai kereskedelmi forgalomban. Vagy éppen emberi egészséget veszélyeztető áruk kerülnek piacra, mint például magas ólomtartalmú festékekkel, mérgező műanyagadalékokkal, széteső, apró darabkákkal ellátott gyermekjátékok. De arról is hallhatunk, hogy egy-egy utazási iroda fizetéképtelensége miatt az utazásra már befizetett utasok pórul járnak, és pénzüik egy részének „bottal üthetik a nyomát”. Felmerül a kérdés, hogy az állam mit tehet az ilyen helyzetek megelőzése és orvoslása érdekében. Az államnak fontos szerepe van a kereskedelmi folyamatok szabályozásában és felügyeletében.

A külkereskedelem kapcsán különösen a:

- a makrogazdasági egyensúly fenntartásában,
- a kereskedelmi mérleg (import és export folyamatok) egyensúlyának megtartásában,
- a hazai termelők és vállalkozások védelmében és az export tevékenységek támogatásában,
- a külföldről érkező áruk piacfelügyeletében, a megfelelőségi előírások ellenőrzésében.

A belkereskedelmi folyamatok kapcsán az állam szerepet játszik:

- a vállalkozások támogatásában, kereskedelmi folyamatok élénkítésében,
- a tisztességtelen kereskedelmi tevékenységek feltárásában és megakadályozásában,
- a fogyasztók és vállalkozások érdekeinek védelmében,
- a kereskedelmi szektor az átlátható és stabil működésének megteremtésében,
- a kereskedelmi tevékenység folytatásának szabályainak meghatározásában és felügyeletében,
- a kereskedelmi forgalomba kerülő áruk, szolgáltatások ellenőrzésében.

g. A kereskedelmi terület hazai szabályozása és az állami beavatkozás lehetséges eszközei

i. A kereskedelmi szakigazgatás eszközeinek csoportosítása

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

ii. Regulatív eszközök

A kereskedelempolitikai eszközök első csoportjába tartoznak a *regulatív, szabályozási eszközök*. Az állam normatív eszközökkel (törvény, kormányrendelet) vagy az önkormányzatok 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 elősegítésére érdekében. Magyarországon a kereskedelmi tevékenység folytatásának általános szabályait *a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény rögzíti*. Emellett az egyes kereskedelmi formák végzéséhez (például elektronikus kereskedelem), különböző termékek forgalmazásához, szolgáltatások nyújtásához (például a lovas szolgáltató tevékenység folytatása) *az ágazati jogszabályok* (kormányrendeletek, miniszteri rendeletek) részletszabályokkal nyújtanak eligazítást. Ezen túlmenően, bizonyos kérdésekben *a helyi viszonyokra tekintettel az önkormányzatok is rendelkeznek szabályozási jogkörrel*. Így például meghatározhatnak a kereskedelmi tevékenységre vonatkozó speciális szabályokat (például szeszecital árusításnak rendjére, közterületen történő értékesítésre vonatkozó szabályok.) 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. Jogszabály a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok, a növények egészségének és életének védelme, a környezet védelme, közegészségügyi követelmények érvényesítése érdekében előírhatja, hogy meghatározott termékek forgalmazására irányuló kereskedelmi tevékenység kizárólag meghatározott hatósági engedéllyel és az előírások megtartásával folytatható.⁴⁰⁸

A kereskedelmi szabályok kiterjedhetnek:

⁴⁰⁸ A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény.

1. *A kereskedelmi tevékenység megindításának, feltételeinek a meghatározására*, például üzlet működtetéséhez előzetes engedély szükséges, bizonyos kereskedelmi, szolgáltatási tevékenység folytatásához megfelelő anyagi tőkével, üzleti tervvel kell rendelkeznie a vállalkozásnak.
2. *A kereskedelmi tevékenység milyen formában folytatható*. A hazai szabályozás például felsorolja, hogy mely formákban végezhető kereskedelmi tevékenység, amely közül a vállalkozás szabadon megválaszthat. A kereskedelemről szóló törvény az alábbi kereskedelmi formákat teszi lehetővé:⁴⁰⁹
 - 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,
 - automatából történő értékesítés,
 - közlekedési eszközön folytatott értékesítés.
3. *Képesítési előírásokra*. Például jogszabály előírhatja a szakképzett eladó alkalmazását vagy turisztikai szolgáltatások esetén megfelelő szakmai képesítéssel, például lovas oktatói képesítéssel rendelkező szakember foglalkoztatását.
4. *A forgalmazott termékkel szemben támasztott követelményekre*. Ilyen például, hogy a termék eredetét hitelt érdemlően igazoló bizonylattal kell rendelkezni a forgalmazónak, vagy, hogy a hazai előírásoknak megfelelő jelölésekkel ellátott termék hozható kereskedelmi forgalomba, amely megfelel a hazai szabványoknak, illetve a minőségi és biztonsági előírásoknak.
5. *A fogyasztói jogok védelme érdekében* 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 könyvét. A vásárlók ide jegyezhetik be az üzlet működésével kapcsolatos panaszait.⁴¹⁰ A másik, a fogyasztókkal szembeni tisztességes gyakorlatot elősegítő előírás, hogy a kereskedő

⁴⁰⁹ A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 3. §(1).

⁴¹⁰ A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 5. §(4).

köteles biztosítani, hogy a vásárló a megvásárolni kívánt termék méretét, súlyát, illetve használhatóságát ellenőrizhesse az üzletben.⁴¹¹ A jogszabály előírhatja ügyfélszolgálat kötelező működtetését is bizonyos kereskedelmi formák tekintetében (például az árubemutatóval egybekötött termékértékesítés esetében).

6. Állami szabályozó előírhat *a kereskedelmi egységek nyitva tartására* vonatkozó szabályokat is. Ilyen volt például a vasárnapi zárvatatás elrendelése⁴¹² a kiskereskedelmi szektorban. Emellett a települési önkormányzat képviselő-testülete a helyi sajátosságok figyelembevételével rendeletben szabályozhatja az üzletek éjszakai (22 és 6 óra közötti) nyitva tartásának korlátozását, illetve szeszes italt kimerő, árusító kereskedelmi, vendéglátó üzletek nyitva tartását.⁴¹³

iii. Közigazgatási hatósági eszközök

A közigazgatási hatósági tevékenység segíti a kereskedelmi forgalom ellenőrzését, számbavételét, védi a fogyasztók érdekét, de lehetőséget ad a korlátozásokra is. Közigazgatási hatósági eszközök körébe tartozik a kereskedelmi hatóságok engedélyező tevékenysége, működési engedély kiadása, amely feljogosít a kereskedelmi tevékenység folytatására, kereskedelmi szolgáltatások nyújtására. Ugyanis jogszabály valamely hatóság engedélyét írja elő a kereskedelmi tevékenység folytatásnak előfeltételként.

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

- a kereskedőkről,
- a működési engedéllyel rendelkező és a bejelentett üzletekről, az üzletek nyitva tartásáról,
- a bejelentett bevásárlóközpontokról és helyi termelői piacokról, valamint az engedélyezett vásárokról és piacokról,
- az idegenvezetői tevékenységet folytatókról,
- a lovas szolgáltató tevékenységet folytatókról,
- a szálláshely-szolgáltatási tevékenységet folytatókról,
- a tartós szálláshasználati szolgáltatási tevékenységet folytatókról,

⁴¹¹ A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 5. §(2).

⁴¹² A kiskereskedelmi szektorban történő vasárnapi munkavégzés tilalmáról szóló 53/2015. (III. 17.) Korm. rendelet.

⁴¹³ A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 6. §(4).

- a bejelentett utazásszervezőkről és az utazásközvetítőkről.⁴¹⁴

Bizonyos termékek kereskedelmi forgalomba hozatalát, szolgáltatások nyújtását meghatározott feltételek meglétéhez, a termékre, a kereskedelmi ügyletre vonatkozó követelményekhez kötheti az állam. Ilyen például a szabványok megtartása, az egészségügyi biztonsági, a környezetvédelmi normák betartása, a speciális (képesítésre vonatkozó) okmányokkal való rendelkezés, a vámeljárást stb. Ezeknek az előírásoknak a megtartását *különböző szakhatóságok bevonásával koordináltan, felügyeleti jogkörüket gyakorolva ellenőrzik a kereskedelmi hatóságok*. A közigazgatási hatósági feladatok harmadik csoportjába tehát az ilyen típusú hatósági felügyeleti tevékenység tartozik. A hatósági ellenőrzések célja az előírások betartatása a vállalkozásokkal a fogyasztók, a közegészségügy, a közrend, a közbiztonság stb. védelme érdekében.

iv. Adók, állami szubvenciók

Az adók alkalmazása a kereskedelemben többnyire úgy jelentkezik, hogy bizonyos kereskedelmi cikkek, szolgáltatásokat nagyobb vagy kisebb adóteherrel sújtják, mint a többi árucikket, attól függően, hogy ezzel az állam bizonyos termékek iránti keresletet vissza kívánja szorítani (például népegészségügyi termékadó, azaz a „chipsadó”) vagy éppen ösztönözni akarja (például mezőgazdasági termelők adókedvezménye). Az állam bizonyos ágazatok vagy termelői szektorok áruinak kereskedelmi forgalmát állami támogatásokkal (szubvenciókkal) is támogathatja. Az állami támogatás formáját tekintve lehet *közvetett vagy közvetlen támogatás*. A közvetlen támogatás olyan költségvetési forrásból származó, vissza nem térítendő állami támogatás, melyet 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 mentesültek, ezzel támogatva a kisebb kereskedelmi egységek működését. Másik példa lehet a 2017. január 1-jétől hatályos szabály, amely 27 százalékról 18 százalékra csökkentette az étkezőhelyi vendéglátásban az étel- és a helyben készített, nem alkoholtartalmú italforgalom után fizetendő áfát a vendéglátó szektor támogatása érdekében. A gazdaságpolitikai cél szempontjából a szubvenció lehet *termelési szubvenció*, melynek célja, hogy az állami szervek által kedvezőtlennek ítélt piaci hatásokból fakadó problémákat enyhítse, megoldását pénzügyi

⁴¹⁴ A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény 6/G. §.

juttatással elősegítse (hazai agrártermékek, élelmiszerek támogatása). Beszélhetünk *exportszubszcencióról* (a kivített támogató eszköz), amely a kifejezetten exportra irányuló termelést támogatja. Ennek fontos eszköze az exportőröknek nyújtott kedvezményes hitel vagy speciális engedélyek, jogok biztosítása az exportőröknek.⁴¹⁵ Emellett létezik importszubszcenció, amely a behozatal növelését célozhatja.

v. 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 áruk árába, ezáltal drágítják azt. Másrészt az állam számára jelentős bevételi forrás a vámhatáron áthaladó árukra kivetett és befizetett vám összege. A vámok fajtáinak csoportosításánál kiemelten fontos, hogy milyen funkciót tölt be a külkereskedelmi forgalomszabályozásában. 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 váموkat, amelyeket az adott állam autonóm döntése alapján, függetlenül állapít meg. Emellett léteznek a szerződéses váموk (vagy vámmentességek), amelyet az ország nemzetközi szerződésből fakadó kötelezettsége miatt állapít meg.⁴¹⁶

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 hozzájárult a költségvetés bevételeinek növeléséhez is (*fiskális vám*). Emellett a vámok alkalmazása mellett nem csak gazdasági, de politikai érvek is szólhatnak.⁴¹⁷

Magyarország 2004 óta az *Európai Unió vámuniójának* része. Ez azt jelenti egyrészt, hogy a tagországok között történő kereskedelmi tranzakciók során (termékek, áruk szolgáltatások exportja, importja) a tagországok egymás termékei után semmilyen vámmilletéket nem szabnak

⁴¹⁵ Gáspár Pál (2004): A kereskedelempolitika; In. Veress József (szerk.) Gazdaságpolitika, Budapest: Aula, 2014. 76. o.

⁴¹⁶ Huszár E. (1994): Nemzetközi kereskedelempolitika. Aula Kiadó. Budapest.

⁴¹⁷ Gáspár Pál (2004): A kereskedelempolitika; In. Veress József (szerk.) Gazdaságpolitika, Budapest: Aula, 2014. 73. o.

ki. Ebből fakadóan a tagállamok közötti vámellenőrzés teljesen megszűnt. Másrésről a vámunió közös vámpolitikát alkalmaz a vámunió kívüli harmadik országból behozott áruk tekintetében. A vámunió az EU jogelődjének legelső vívmányai közé tartozik, amely a tagországok közötti szabad, korlátok nélküli áru, szolgáltatásáramlást kívánta előmozdítani. Az EU által létrehozott vámunió rendkívül összetett, sokrétű rendszer, mely részletesen, az összes tagországra vonatkozóan egységesen szabályozza az áruk behozatalának és kivitelének rendjét.⁴¹⁸ A közösségi szabályozási rendszer összhangban van a Vámügyi Világszervezet (WCO) által kidolgozott harmonizált rendszerrel.

A vámuniót a gyakorlatban a tagállamok *nemzeti vámigazgatási szervei* működtetik, melyek egymással összehangolva végzik tevékenységüket. A tagállami vámhivatalok 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.⁴¹⁹

vi. Devizapolitikai eszközök

A devizakeretek és az árfolyamok megállapítása lehetővé teszi a külkereskedelembé való beavatkozást. Az árfolyamok nagysága, annak változása befolyásolja az exportőrök és importőrök jövedelmét, így áttételesen hatással van a kereskedelmi forgalom nagyságára is. Például a nemzeti valuta leértékelése rövid távon általában exportfokozó és importkorlátozó hatású. Az export termék ugyanis a külföldi vásárlók számára olcsóbbá válik, így eladhatóbbá is az exportőrök számára. Viszont az import termékek relatíve drágulnak, így kevésbé lesznek kelendők. A fenti hatásmechanizmus miatt az árfolyam-szabályozás fontos külkereskedelempolitikai szabályozási eszköz.

vii. Mennyiségi korlátozások (kontingens, kvóta, embargó)

A kormányzat által megállapított mennyiség, melynél tilos többet importálni vagy exportálni az adott termékből a vonatkozó naptári évben. Az export kvóta 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 import kvóta célja a hazai termelői érdekek védelme és a termelés ösztönzése lehet. Emellett gyakran alkalmazzák a kereskedelmi korlátozást politikai eszközként is. Például 2014-ben az orosz-

⁴¹⁸ Európai Bizottság (2014): Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról: Vámpolitika. Luxembourg: az Európai Unió Kiadóhivatala.

⁴¹⁹ Európai Bizottság (2014): Közérthetően az Európai Unió szakpolitikáiról: Vámpolitika. Luxembourg: az Európai Unió Kiadóhivatala.

ukrán konfliktus miatt az Európai Unió az Oroszország elleni szankcióként bevezette 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.

h. A kereskedelmi szakigazgatás egyes speciális területeire vonatkozó hazai szabályozás

i. Üzlet működési engedélye

A forgalmazott termékek köre alapvetően két csoportba bontható: Egyes termékek forgalmazása biztonsági és egészségvédelmi szempontok miatt csak üzletben lehetséges⁴²⁰. Ha ilyen, üzletköteles terméket – például növényvédő szerek, főfegyver – kíván forgalmazni a kereskedő, akkor működési engedélyt kell kérnie. A működési engedély tartalmazza a csak üzletben forgalmazható termékek körét. Üzletben folytatott tevékenységnek minősül a vendéglátó tevékenység is, így az szintén működési engedély köteles. A termékek másik csoportjával szemben ilyen előírást nem tartalmaznak a kereskedelmi szabályok. Ilyen termékek forgalmazása esetén a forgalmazó a kereskedelmi tevékenység folytatását csak bejelenteni köteles. A működési engedélyt kiadásában, illetve a kereskedelmi tevékenység folytatásának bejelentésének fogadásában az üzlet helye szerinti helyi önkormányzat jegyzője az illetékes. Az üzletköteles termékek speciális jellege miatt a jegyző az eljárásba az illetékes szakhatóságokat is bevonja.

ii. Idegenvezetői tevékenység

Az idegenvezetői tevékenység folytatása szintén bejelentés köteles turisztikai jellegű kereskedelmi szolgáltatási tevékenység, amelynek folytatásának részletes szabályait az idegenvezetői tevékenységről szóló 33/2009. (XII. 18.) ÖM rendelet rendezi. A szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvényben meghatározott adatokon túlmenően a szolgáltatónak meg kell jelölnie, hogy a szolgáltató mely nyelven (nyelveken) kívánja a tevékenységet folytatni, igazolni kell, hogy az idegenvezetői szolgáltatást végző személy idegenvezető szakképesítéssel és nyelvismerettel rendelkezik.

⁴²⁰ A kizárólag üzletben forgalmazható termékek körét a 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet 3. sz. melléklete sorolja fel.

iii. Lovas szolgáltató tevékenység

A kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (Kertv.) szerint a lovas szolgáltató tevékenység olyan üzletszerű gazdasági tevékenység, amelynek keretében ló igénybevételével nyújtanak szabadidős, terápiás vagy oktatási célú szolgáltatást, így különösen ide tartozik a lovagoltatás, lovas oktatás, lovasterápia, fogyatékos személynek nyújtott lovas szolgáltatás, terep- vagy túralovaglás, fogathajtás, fogathajtás oktatás, fogatoztatás, lovas bemutató.

A lovas szolgáltató tevékenységről szóló 14/2008. (XII. 20.) ÖM rendelet állapítja meg a lovas szolgáltató tevékenység bejelentésének, az ilyen szolgáltatási tevékenységet folytató vállalkozások nyilvántartásának részletes szabályait, továbbá az e tevékenységek folytatásának részletes követelményeit, és a lovas szolgáltató tevékenység ellenőrzésének részletes szabályait. Ennek keretében a rendelet szabályozza a lovas szolgáltató tevékenység folytatásával szemben támasztott követelményeket, például:

- általános és alkalmassági elvárásokat a lovakkal szemben;
- a lovas terapeutákkal és lovas oktatókkal szembeni képesítési előírásokat;
- a ló tartással és a lovardával szembeni követelményeket.

iv. Szálláshely-szolgáltatás

A Kertv. a szálláshely-szolgáltatás kapcsán megkülönbözteti a tartós szálláshasználati szolgáltatási tevékenységet, üzletszerű gazdasági tevékenység keretében éjszakai ott-tartózkodást, pihenést is magában foglaló tartózkodás céljára szolgáló szállás használata jogának (üdülési jog) biztosítása. Ide tartoznak a panziók, szállodák, kempingek, üdülőházak, közösségi szálláshelyek. Emellett létezik a nem tartós szálláshely-szolgáltatási tevékenység is, amikor rendszerint magánszemélyek időszakosan rövid időre tartózkodás céljára kiadják ingatlanjukat. A szálláshely-szolgáltatási tevékenység folytatására vonatkozó speciális követelményeket a szálláshely-szolgáltatási tevékenység folytatásának részletes feltételeiről és a szálláshely-üzemeltetési engedély kiadásának rendjéről szóló 239/2009. (X.20.) Korm. rendelet határozza meg. A szálláshely-szolgáltatási tevékenység megkezdését be kell jelenteni a tevékenység helye szerint illetékes jegyzőnél, aki ellenőrzi a szálláshely-szolgáltatás folytatásához való feltételek meglétét, és értesíti az illetékes szakhatóságokat a tevékenység

megkezdéséről a bejelentés megtörténtéről szóló igazolás megküldésével.⁴²¹ A 239/2009. (X. 20.) Korm. rendelet 1. melléklete tartalmazza a szálláshely-típusonkénti követelményeket.⁴²²

v. Utazásszervezői és utazásközvetítői tevékenység

A közelmúltban is tapasztalt utazási irodai csúszások elkerülése, utazásszervező vállalkozások csődjének megelőzése érdekében, valamint a vevők érdekeinek védelme érdekében is szükséges az utazásszervezői vagy utazásközvetítői tevékenység felügyelete. Magyarországon utazásszervezői vagy utazásközvetítői tevékenységet csak az az utazási vállalkozó folytathat, aki a Kertv., valamint az utazásszervező és -közvetítő tevékenységről szóló 213/1996. (XII. 23.) Korm. rendelet vagyoni biztosíték meglétére, átláthatóságra, tisztességes működés követelményeire és szakmai képzésre vonatkozó feltételeinek megfelel, és tevékenységét a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalnál⁴²³ a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvényben foglaltak szerint bejelentette.⁴²⁴

i. A kereskedelmi szakigazgatási feladatokat ellátó hazai szervezetrendszer és feladataik

A kereskedelmi szakterület *az innovációért és technológiáért felelős 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, fejlesztési koncepcióját.

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

i. A külgazdasági kapcsolatok igazgatásért felelős szervek

A kereskedelempolitika végrehajtásában fontos szerepet játszanak *külgazdasági kapcsolatok igazgatásért felelős szervek*. A kereskedelemmel összefüggő egyik legfontosabb feladat a külgazdasági kapcsolatrendszer feltérképezése és ennek függvényében a hazai gazdaságpolitikai stratégiák kijelölése, fejlesztési és együttműködési irányok meghatározása,

⁴²¹ A szálláshely-szolgáltatási tevékenység folytatásának részletes feltételeiről és a szálláshely-üzemeltetési engedély kiadásának rendjéről szóló 239/2009. (X.20.) Korm. rendelet 7. §.

⁴²² A szálláshely-szolgáltatási tevékenység folytatásának részletes feltételeiről és a szálláshely-üzemeltetési engedély kiadásának rendjéről szóló 239/2009. (X.20.) Korm. rendelet.

⁴²³ A Magyar Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal jogutódlással – Budapest Főváros Kormányhivatalába beolvadással megszűnik 2017. január 1-jétől.

⁴²⁴ Az utazásszervező és -közvetítő tevékenységről szóló 213/1996. (XII. 23.) Korm. rendelet.

melyek illeszkednek a világgazdasági folyamatokhoz. Ez a *külgazdasági ügyekért felelős miniszter* feladatai közé tartozik. Ő felel ennek keretében különösen:

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

Más diplomáciai és külügyi feladataik mellett a *külképviseltek* is fontos részt vállalnak az államközi gazdasági kapcsolatok fejlesztésében, gondozásában a gazdaságdiplomáciai tevékenységen keresztül. A diplomácia eszközeivel – tárgyalás, az ország népszerűsítése, információáramoltatás – elősegítik külföldi tőkebevonást.

A *Nemzeti Befektetési Ügynökség* – 2014 júliusáig Nemzeti Külgazdasági Hivatalként működött – amely a külgazdasági ügyekért felelős miniszter irányítása alá tartozó központi hivatal szintén jelentős feladatot játszik a külgazdasági kapcsolatok építésében, a befektetés-ösztönzésben a gazdasági, szabályozási, intézményi és egyéb feltételrendszer kialakításának irányainak meghatározásával, a külgazdasági politikai koncepció és a külgazdasági stratégia végrehajtásában betöltött szerepével. Az Ügynökség a befektetés-ösztönzési tevékenysége körében információkat nyújt külföldiek számára a hazai befektetési, jogi, adózási és pénzügyi környezetről; továbbá egyablakos rendszert működtet, amely segíti a külföldiek tájékozódását a befektetési lehetőségeket illetően, és segítséget nyújt a külföldi befektetői döntések meghozatalához.

A *Magyar Nemzeti Kereskedőház (MNKH) Zrt.*, mely 2018 - ban egybeolvadt leányvállalatával, a Magyar Kereskedelemfejlesztési és Promóciós Kft – vel és új társaságként – Hepa Magyar Exportfejlesztési Ügynökség Nonprofit Zrt. - működik tovább.⁴²⁵ A társaság célja elősegíteni

⁴²⁵ A Kormány 163/2018. (IX. 10.) Korm. Rendelete a HEPA Magyar Exportfejlesztési Ügynökség Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság és a Közép-európai Gazdaságfejlesztési Hálózat Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság feladatainak meghatározásáról, valamint a Digitális Jólét Program végrehajtásával

a hazai magas hozzáadott értékű, nemzetközileg is versenyképes termékeket és szolgáltatásokat előállító hazai kis- és középvállalkozások exporttevékenységének bővülését. A szervezet tevékenysége két fő pillére épül. Egyrészt felkutatják azokat a magyar vállalkozásokat, melyek a külföldön is versenyképesek lehetnek. Másrészt a célországokban létrehozott helyi kereskedőházaink segítségével felméri az adott piac igényeit, illetve feltérképezik a magyar cégek szempontjából potenciális üzleti lehetőségeket.

ii. A belföldi kereskedelmi hatósági feladatokat ellátó szervek

A kereskedelmi szakigazgatási feladatok központi igazgatását – a miniszter irányítása alatt – 2016 december végéig a Magyar Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal (MKEH) Kereskedelmi Hatósága végezte. A Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal az 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat értelmében jogutódlással – Budapest Főváros Kormányhivatalába történő beolvadással – megszűnt. Az MKEH 2017. január 1-jétől *Budapest Főváros Kormányhivatala* szervezeti rendszerén belül folytatja szakmai tevékenységét. A MKEH kereskedelmi, haditechnikai, exportellenőrzési és nemesfémhitelesítési szervezeti egységei 2017. január 1-jétől Budapest Főváros Kormányhivatalának Kereskedelmi, Haditechnikai, Exportellenőrzési és Nemesfémhitelesítési Főosztályaként működnek.

Helyi szinten a kereskedelmi és vendéglátóipari tevékenységgel összefüggő közigazgatási feladatok elsődleges címzettje a *települési/ kerületi jegyző*, a Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyző (továbbiakban: jegyző). A jegyző feladata ezzel összefüggésben öt jól elhatárolható igazgatási feladattípusba sorolható:

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

összefüggő egyes feladatokról, valamint a Kormányzati Informatikai Fejlesztési Ügynökségről szóló 268/2010. (XII. 3.) Korm. rendelet módosításáról szóló 127/2017. (VI. 8.) Korm. Rendelet módosításáról

X. Bányászati igazgatás

1. Bányászati igazgatás

1.1. A bányajog és a bányászati igazgatás helye a jogrendszerben. Történeti kérdések

A fejezet célja a bányászati igazgatásra vonatkozó ismeretek összességének ismertetése. A bányászati igazgatás (szakigazgatás) alapja a bányajog,⁴²⁶ mint jogi diszciplína. Azonban sem a bányajog maga, sem a bányászati igazgatás nem képzelhető el bányászati alapismeretek nélkül.⁴²⁷ A bányajog a bányatudományok része is.⁴²⁸ Ugyanakkor a bányászati életviszonyok sem csupán a bányamérnöki (valamint geológiai) és bányajogi, vagy bányai igazgatási tanokból állnak, hanem ezeket sajátos, régi egyetemi hagyományok⁴²⁹, régre visszanyúló munkásbiztosítás (középkori bányatárszláda intézménye),⁴³⁰ sajátos egészségügyi követelmények (bányaegészségügy),⁴³¹ valamint önálló zenei élet,⁴³² illetőleg hagyományos egyenruha viselése⁴³³ jellemzi. Esetenként a bányajogot is művelték-művelik nem jogászok (bányamérnökök) is (többnyire jogászokkal karöltve).⁴³⁴ Ugyanakkor nagyjából 1800 és 1850 között a bányajog nemcsak önállóan művelt jogág volt, hanem külön oktatták (együtt a

⁴²⁶ Valamennyi hazai jogág számára, illetve készülő nemzeti jogi bibliográfiánk számára is példászerű a honi (illetve magyar vonatkozású külföldi műveket is tartalmazó) bányajog bibliográfiai feldolgozottsága: IZSÓ (2008) 5-78. A napjainkban népszerű szakmai blogok e területen is megjelentek: Bányajog blog <https://www.banyajog.hu/> (utolsó megtekintés: 2019. július 15.).

⁴²⁷ A bányászati alapismeretekkel ez a tankönyv külön nem foglalkozik, ld. a jogirodalomban HULKÓ (2013) 125-129.; a műszaki irodalomban: SZAKÁLL (2000) 49-55.; a bányászat technikatörténetére a kezdetektől az 1910-es évek közepéig még mindig mértékadó összefoglalás: WILLIAMS (1914) 3-393. Vö. azonban az 1. függelék, ehhez ld. részletesen a fentiekén kívül: Magyar Bányászati és Földtani Szolgálat honlapja. Elérhetőség: <https://mbfsz.gov.hu/> (utolsó megtekintés: 2019. július 15.). Magyarország ásványi nyersanyagvagyonja 2018. január 1., https://mbfsz.gov.hu/asvanyvagyon_nyilvantartas (utolsó megtekintés: 2019. július 15.). Magyar Állami Földtani, Geofizikai, és Bányászati Adattár <https://mbfsz.gov.hu/magyar-allami-foldtani-geofizikai-es-banyaszati-adattar> (utolsó megtekintés: 2019. július 15.).

⁴²⁸ WENZEL (1866) 2.; TÁRKÁNY SZÜCS-RADNAY-KISS (1970) 14.; HULKÓ (2013) 125. A kérdéssel a közigazgatás-elmélet és a közigazgatási jog elmélete is foglalkozott. Tamás András a közigazgatási jog és a közigazgatás viszonyát láttató hasonlat gyanánt hozza a példát: „Egyszerű magyarázatként: a bányai igazgatás nem rendezhető és valószínűleg meg legalább minimális bányászati ismeretek nélkül.” TAMÁS (2010) 13-14.

⁴²⁹ Az 1746-ban létesített selmezbányai Bányászati és Erdészeti Akadémia, mely 1919-ben Sopronba költözött, itteni jogutóda fennáll, és a Miskolci Egyetem is innen ered, mely a 18. század közepétől 1918-ig hiánytalanul, 45 000 kötetben fennmaradt selmeci műemlékkönyvtárat őrzi.

⁴³⁰ MÁRKUS (1907) 517-518.; IZSÓ– IZSÓ (2007a) 114-162.; POMOGYI (2008) 90.

⁴³¹ A bányaeegészségügy összetett feladataira ld. az alábbi kötet tanulmányait: UNGVÁRY - VARGA szerk. (2007) 5-350.

⁴³² NEMCSIK (1986) 5-190.

⁴³³ Az első hazai közigazgatási jogi tankönyv szerzője utal rá, hogy a hagyományos magyar bányászegyenruhát a Bach-rendszerben sem merték betiltani. RÉCSI (1854) I. 351-352., a problémára vö.: KOI (2014) 67-68., Récsi életére: KOI (2013) 47-72.

⁴³⁴ Erre példa a hazai bányajog polgári kori legnagyobb összefoglaló kézikönyve. ALLIQUANDER – BÁN - TASSONYI (1931) 1-874. (E körben Bán Imre volt jogász, míg Alliquander Ödön és Tassonyi Ernő bányamérnökök).

statisztikával melyet államtan névvel is illettek).⁴³⁵ Érdemes utalni régi (latin és magyar nyelvű) bányajogi irodalmunk alapdarabjaira ehelyütt.⁴³⁶

A bányászati igazgatás függvénye a bányajognak. A bányajog jogrendszerbeli helye vitatott, az alábbi álláspontok alakultak ki:

1. A bányajog különös jog (ius speciale) vagy egyedi jog (ius singulare), önálló jogterület, így sem a közjognak, sem a magánjognak nem része.
2. A bányajog a közjogba és a magánjogba tartozó vegyes szakjog, „keresztülfekvő” „ölelkező,”(vagy kvázi) jogág, komplex jogterület.
3. A bányajog a közjogba (közigazgatási jogba) tartozik.
4. A bányajog a magánjogba (dologi jogba) tartozó, de közjogi jellegű törvénnyel szabályozott jogterület

*Meglátásunk szerint a bányajog ún. függő, állapotváltoztató, továbbá indeterminált jogág. Mit jelent a függő jogág? Kifejtettsége vagy hiánya attól függ, hogy az adott államban vannak-e bányászható ásványkincsek. Erős történeti gyökerei és nálunk nagyjából 1800 óta tartó önálló tudományos művelése (és 1850-ig önálló tantárgyként történő oktatása) mellett sajátos, önálló jogintézményei, és a történetileg tény önálló jogág volta nem teszik lehetővé vegyes szakjogba sorolásának elfogadását. (Az ide tartozó munkajog, agrárjog, kereskedelmi jog, környezetjog, médiajog stb. ugyanis (eredendően, vagyis történetileg) soha nem volt önálló jogág, szemben a bányajoggal). A bányajog önállósága azonban elenyészett, tehát *állapotváltoztató jogág* is. A közjog és a magánjog elválasztása soha nem volt éles, ez még persze nem jelentheti a közjog vagy a magánjog létének ma divatos tagadását. Nézetünk szerint a bányajog döntően közjogi meghatározottságú, önállóan is művelhető sajátos jogterület, azaz ius singulare. Ilyen irányú helyzete azonban *indeterminált*, mert a bányászati viszonyok hazai*

⁴³⁵ Statisztika és bányajogprofesszoraink: Faber Antal (1772-1854) pozsonyi jogakadémia (1804-1841); Jurjevich József (1785-1875) zágrábi jogakadémia (1811-1834), pesti egyetem (1834-1843); Fülepp József (1786-1847) akadémikus, a bányajogi szaknyelv megmagyarosítója, a bányajog egyik alakítója, jogász és mérnök; Dinkay Pál (1788-1857) egri jogakadémia (1813-1857); Albely Antal Ferdinánd (1794-1875) pozsonyi jogakadémia (1842-1843); Kolbay Mátyás (1795-1850k.) pozsonyi jogakadémia (1827-1843), kassai jogakadémia (1843-1849); Baintner János (1815-1881) akadémikus, pozsonyi jogakadémia (1848-1850) államismeret és bányajog; Láner Ferenc (1805-1853) pesti egyetem (1845-1853); Wenzel Gusztáv (1812-1891) akadémikus, pesti egyetem (1850-1861) magyar magánjog és bányajog tanára; Konek Sándor (1819-1882) győri jogakadémia (statisztika és bányajog, 1845-1850); pozsonyi jogakadémia (közigazgatási és pénzügyi jog, statisztika, 1850-1854); pesti egyetem (statisztika 1854-1882; egyházjog 1860-1870). Említendő, hogy Johann Thädeus Peithner (1727-1792) bányajogász és bányamérnök, a prágai egyetemen bányajogot is tanított (1762-1772), ezt követően került Selmechbányára, ahol a bányaművelést oktatta (1772-1777).

⁴³⁶ FABER (1816) 5-146.; JURJEVICH (1822) 1-208.; SÓFALVI (1834) 5-308. A bányászat pénzügyi, adójogi kérdéseire: BLASKOVITS (1834) 5-156. A hazai bányajog újabb történeti irodalma: IZSÓ (2004) 8-50.; ZLINSZKY (2013) [1988] 156-167.; GEDEON (2018) 47-56.

jövőbeni esetleges pozitív változásával *ius speciale* jellege a történeti alapok miatt nem tekinthető helyreállíthatatlannak.

A bányászati igazgatás a bányáiparral kapcsolatos sajátos állami hatósági igazgatási feladatok ellátását, jogi eljárási cselekmények lefolytatását jelenti.

A bányajog történeti irodalma igen gazdag.⁴³⁷ Az első bányajogi jogkönyv vonatkozásában a magyar Selmecebányát (1245) szokták kiemelni. Tagadhatatlan, hogy *Európa feltehetően első rendszeres és legteljesebb bányajoga a selmeci*. Német címe (korabeli helyesírással) *Gemaine Statt - und Perkrecht der Erbern und Löblichen Statt Schebnitz*.⁴³⁸ (A bányászati törvényhozás rendszeresebbé válása a 16. századtól volt jellemző Magyarországon).

A magyar bányajog történeti⁴³⁹ fejlődése öt jogforráskörrel jellemezhető:

1. A hazai jog kora: a városi bányajogok (kezdet: Selmeci bányajog, 1245), és az 1523. 39. tc. (röv.: *Bd.*);
2. Maximilianisches Bergordnung, 1573. február 16. (röv.: *Mbo.*);
3. Osztrák Általános Bányatörvény, 1854. május 23. (röv.: *Oábtv.*);
4. A bányászatról szóló 1960.évi III. tv., 1960.december 1. (röv.: *Bát.*);
5. A bányászatról szóló 1993.évi XLVIII. tv., 1993. május 12. (röv.: *Btv.*) hatályos.

Ezen korszakok részletezésétől eltekintünk, és csupán hatályos jogi rezsimet vizsgáljuk. (A történeti bányászati igazgatásunk szervezeti jogi rendszerére lásd az 1.függelék).

1.1. A bányászati igazgatás jelenlegi szabályozása

Az 1993-as *Btv.* (1993. évi XLVIII. tv.) kidolgozása során egyik alapelv volt, hogy a piaci alapokra helyezett bányászati tevékenység már nem az állam, hanem a vállalkozó kockázatára történik. Az új viszonyok a bányajogi szakirodalomban is specializált művek megjelenését is magukkal hozták (kavicsbányászat növekvő szerepe).⁴⁴⁰ Ugyanakkor a bányászati tevékenység fokozott állami szabályozás alatt áll. Egyes szerzők ezt megállapítólag

⁴³⁷ Egy modern feldolgozás: IZSÓ (2004): *i.m.* 8-50. Emellett szinte az összes 1945 előtti bányajogi monográfia tartalmazott történeti részt. A külföldi bányajog és bányászati igazgatás fejlődésére: DESROUSSEAUX (1953) 3-23.

⁴³⁸ Német-magyar szövegkiadása: FUCHS (2009) 39-59.

⁴³⁹ Modern, rövid összefoglalásként az egyes történeti korszakok kifejtésére ld.: KOI (2006) 475-484. Említendőek a bányajog és korabeli bányászati szakigazgatás mellett a korábbiakon túlmenően a történetiséget is összegző szerzők és alapműveik: WENZEL Gusztáv (1812-1891); BARTHA Béla (1830-1912); SIPOS Árpád (1843-1901); KATONA Mór (1845-1927); LÁNYI Bertalan (1851-1921); LITSCHAUER Lajos (1858-1937); FEHÉR Manó (1856 k. – 1922 k.); SZEŐKE Imre (1860k.-1917k.); BALKAY Béla (1865-1917); BÁN Imre (1890-1944).

⁴⁴⁰ IZSÓ (2007b) 3-110.

jegyzik meg,⁴⁴¹ míg mások az állam kizárólagos jogának problémájaként vetik fel.⁴⁴² Ugyanakkor a Btv. kodifikálása során cél volt, hogy mintegy ráépüljön a koncessziós törvényre (1991. évi XVI. tv.).⁴⁴³ Azonban a koncesszióba adás egyes szabályaira, illetve a bányászati koncessziókra, valamint a bányászati koncessziós tevékenység folytatására is tartalmaz rendelkezéseket a törvény, mely a felszíni előkutatástól a bányabezárásig, illetve a mezőfelhagyásig terjedően szabályozza a vonatkozó életviszonyok létszakaszait Btv. 4.§; 10-13.§§; 14-19. §§; 42. §). A törvény jelenleg 49 szakaszból áll, de egyes esetekben a szakaszokat betűjelekkel megkülönböztetett, módosításból eredő szakaszok tesznek terjedelmesebbé.⁴⁴⁴ Az 1960-as Bát.-tal szembeállítva a szakirodalom a Btv. korszerű jellegére is utalt,⁴⁴⁵ valamint nevezték „centrikus” (centrális) ágazati státútumnak⁴⁴⁶ is.⁴⁴⁷

A bányahatóság (jelenlegi törvényi elnevezése bányafelügyelet; Btv. 43. §) jellegzetességeit előzetesen tisztázni szükséges. A *bányahatóság*⁴⁴⁸(bányafelügyelet, esetleg bányarendészeti szerv⁴⁴⁹) sajátossága eredendően, hogy közigazgatási szakhatóság, mely történetileg a bányajogosítványok kiadása mellett, felügyeletet, ellenőrzést, előzetesen veszélyelhárítást végez.⁴⁵⁰ A szocialista szakirodalom termelésirányító bányarendészeti szervként jellemezte a bányahatóságot (vö. az 1945 előtt is létező bányarendészeti szerv-konceptióval).⁴⁵¹ A mai bányafelügyelet különös hatáskörű, centrális közigazgatási szervtípus, az egységes bányászati szakigazgatás szervezetrendszerének gyűjtőneve. A bányahatóság bányászati tevékenységre vonatkozó hatásköreit (építéshatósági, építésfelügyeleti, bánya- és

⁴⁴¹ TORMA (2004) 74.

⁴⁴² MOLNÁR (2004) 131.

⁴⁴³ NÉMETH (1998) 16-18. Vö.: 2018. évi CV. tv. (Konmód. tv.) változásaival.

⁴⁴⁴ A szabályozás bonyolultabbá válását jelzi, hogy a Btv. 2012-es módosítása (2012. évi XLVII. tv.) III/A. rész elnevezéssel iktatta be az energetikai és ipari eredetű széndioxid geológiai tárolására vonatkozó szabályokat (42/A-42/W. §§). Ez a 90 oldal terjedelmű törvény mintegy 10%-a.

⁴⁴⁵ MOLNÁR (1999) 126.

⁴⁴⁶ Megjegyzendő, hogy a státútum a hazai bányajogban sajátos, történeti, és írásos, egy adott bányavidék számára hatályos szabályozástípus (a kiegészítés után hatályos bányajogi státútumok felsorolása a jogszabályjegyzékben). Másabb jelleggel, de státútum volt a selmeci jogkönyv is. A magyar közjogban a státútum a vármegyék és a helyi városi, valamint községi önkormányzatok, egy időben Erdély és Horvát-Szlavónország, a kiváltságos kerületek, valamint a céhek számára jelentett szabályozási metódus neve szabályrendelet. (A mai önkormányzati rendeletek a közjogi típusú (önkormányzati) szabályrendeletek távolabbi leszármazói).

⁴⁴⁷ MOLNÁR (1999): *i.m.* 126.

⁴⁴⁸ FONYÓ (1973a) 101.

⁴⁴⁹ FONYÓ (1973b) 101. Fonyó a bányarendészetet a munkabiztonságra, a bányauzem zavarmentes működésére szűkíti. A bányaműszaki tiltások 1945 előtt e körben kifejezettebben jelentek meg. BALKAY-SZEŐKE (1909): *i.m.* 580-601. A bányarendészetet és a bányahatóságot/bányafelügyeletet azonosítja: HULKÓ (2013): *i.m.* 135. Ez az 1949-1955 közötti korszakra (amikor bányarendészeti kirendeltségek voltak bányakapitányságok helyett) formaliter igaz, ám 1949 (főképp 1945) előtt talán kevésbé volt jellemző.

⁴⁵⁰ SIPOS (1898) 620-621.

⁴⁵¹ BESNYÓ (1973) 101.

tűzrendészeti, munkavédelmi és műszaki - biztonságtechnikai hatáskörök) a bányászati törvény határozza meg.⁴⁵²

Vizsgálni kell a *bányászati igazgatás szervezetrendszerét, a hatásköri és illetékességi kérdéseket*. A bányászati igazgatás szervezetrendszere relatíve egyszerű a közigazgatási jogirodalom megállapítása szerint.⁴⁵³ A miniszteriális szinten a bányászatért felelős miniszter helyezkedik el. A bányafelügyelet látja el a bányászattal kapcsolatos közigazgatási feladatokat. Az így létrehozott rendszer a bányászati igazgatás átfogó és egységes intézményi szisztéma.⁴⁵⁴ A bányafelügyeleti és az állami földtani feladatokat ellátó szerv a Magyar Bányászati és Földtani Szolgálat (a továbbiakban: MBFSZ), valamint a Baranya Megyei, Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei, Jász-Nagykun-Szolnok Megyei, Pest Megyei és Veszprém Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban együtt: kormányhivatal). A kormányhivatalok bányafelügyeleti és állami földtani hatósági feladatait érintően felügyeleti szerv az MBFSZ. A bányafelügyelet hatáskörébe tartozó közigazgatási hatósági ügyekben hatóságként elsőfokon a bánya fekvése szerint illetékes kormányhivatal, másodfokon - országos illetékességgel - az MBFSZ jár el. Megjegyzendő, hogy az 1009/2017 (I.11.) Korm. hat. rendelkezett a bányászati igazgatás jelenlegi rendszerének kialakításáról (a korábbi elnevezésekre ld. a 3. függelék). Mindez a korábbi Magyar Bányászati és Földtani Hivatal, illetve a Magyar Földtani és Geofizikai Intézet összeolvadását jelentette, így alakult ki a Magyar Bányászati és Földtani Szolgálat, mint központi hivatal. A bányakapitányságokat (1854-1949; 1993-2017) azon kijelölt kormányhivatalok váltották fel, melyek illetékességi területén bányászati tevékenység folyik. Az MBFSZ elsőfokú bányafelügyeleti hatáskörébe tartozó hatósági ügyeket a Btv. végrehajtására kiadott kormányrendelet határozza meg (203/1998. (XII.19.) Korm. r. /Vhr./). Az MBFSZ pontos feladatkataszterét, szakmapolitikai feladatait a jogállásáról szóló kormányrendelet (161/2017. (VI.28.) Korm. r.) határozza meg a részletszabályok szintjén.

A bányafelügyelet feladatait és hatásköreit a törvény elkülönítve tárgyalja, úgy azonban, hogy a hatáskörök hatósági feladataihoz tapadnak.

A bányafelügyelet *feladata* a felügyelete alá tartozó tevékenységek (Btv. 44-46. §§) végzése során a dolgozók védelme (élet, testi épség, egészség vonatkozásában). *Ellenőrzést végez* az energiavagyonnal való gazdálkodás (ásványvagyon, geotermikus energiavagyon), a táj- és természetvédelem, a műszaki biztonság, és a tűzvédelem szabályai tekintetében. A tűzvédelem a bányák föld alatti, valamint külszíni részére egyaránt kiterjedő *hatósági jogkör*.

⁴⁵² ESZTÓ (2009) 80.

⁴⁵³ HULKÓ (2013): *i.m.* 135.

⁴⁵⁴ Hasonlóan vélekedik: NÉMETH (1998): *i.m.* 76.

A bányafelügyelet *hatásköre* a *hatósági feladatai* körében lehet műszaki-biztonsági, munkavédelmi, építésügyi hatósági, építésfelügyeleti, ásványvagyon-gazdálkodási, piacfelügyeleti, valamint földtani hatáskör.

Érdemes figyelmet szentelni a bányafelügyeletre vonatkozó sajátos eljárási szabályoknak. Itt az Ákr. 8. § (3) bek. értelmében vett, Btv.-ben megállapított kiegészítő eljárási szabályokról van szó, lévén a bányászati igazgatási eljárás nem kivett eljárás (Ákr. 8. § (1) bek.).⁴⁵⁵

A *bányafelügyelet hatósági eljárásaiban* az ügyfél nyilatkozatával a hiányzó bizonyíték nem pótolható, továbbá az ügyfél köteles valamennyi olyan okiratot, amelynek benyújtására jogszabályi előírás kötelezi, eredetiben vagy hitelesített másolatban benyújtani, továbbá, valamint sajátos szabályozás az is, hogy a döntés szóban nem közölhető. A bányafelügyelet döntésének véglegessé válásától számított hat hónapos határidőn túl további ügyfél nem vehet részt az eljárásban.

A *bányafelügyelet engedélyezési eljárásaiban* - ellenérdekű ügyfél hiányában - a szakhatóság az előírt határidőn belül nem ad állásfoglalást, a szakhatósági hozzájárulást megadottnak kell tekinteni. Megállapítható, hogy nincs ellenérdekű ügyfél, ha a kérelmező ügyfél benyújtotta az ügyben érintett összes ismert ügyfélnek a kérelmezett tevékenység végzéséhez történő hozzájáruló nyilatkozatát vagy a tevékenység végzését lehetővé tevő megállapodást. A bányafelügyelet hatósági eljárása során a székhelyén lakcímmel nem rendelkező természetes személyt vagy a székhellyel nem rendelkező jogi személy törvényes képviselőjét is idézheti székhelyére (Btv. 42/B. § (10) bek.). Ez a szabály az Ákr. idézés helyére vonatkozó szabályán belül a székhelyre idézés generális regulációjának az az esete, amikor ezt jogszabály (azaz az Ákr.-tól különböző törvény) írja elő (Ákr. 59. § (1) a) pont). A nagyszámú ügyfelek esetében bányászati engedélyezési eljárásban hirdetményi kézbesítésnek van helye. Ha az eljárás a hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosát, vagy azt, akinek a jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték, illetve több mint ötven ügyfelet érint - az eljárás során a személyesen az ügyfélnek szóló végzések kivételével - a bányafelügyelet a döntéseit hirdetményi úton közli.

A bányafelügyelet eljárása során az ügyintézési határidők egyes esetekben, az ügyek bonyolultságára tekintettel sajátosak, ritkán teljes eljárási határidők, ezek a következők.

1. a szén-dioxid geológiai tárolásával kapcsolatban:

1.1. a tárolás engedélyezésére vonatkozó eljárás során 70 nap;

1.2. a bezárást követő időszakra vonatkozó terv elbírálására 45 nap;

⁴⁵⁵ Vö. a 2017. L. tv. (Ákr. módtv.) szabályaival is.

2.a bányatelek megállapítására indított eljárás során 60 nap; (ez ún. teljes eljárási határidő, Ákr. 50. § (2) bek. b) pont);

3.a kutatás engedélyezésére vonatkozó eljárás során 25 nap.

Továbbá a bányafelügyelet eljárásaiban a függő hatályú döntésben nem kell rendelkezni a kérelmezett jog gyakorlásáról (azaz az Ákr. 42. § (2) bek. c) pont az ügyfelet megillető kérelmezett joggyakorlás itt nem érvényesül); a bányafelügyelet eljárásaiban hiánypótlásra felhívásnak legfeljebb két ízben van helye (ez az Ákr. 44. § b) pont második fordulatában írt egy alkalommal történő hiánypótlással szemben favorabilis szabályozás). Az igazságügyi szakértőkön kívüli földtani szakkérdésben szakértő személyekre, illetve a hites bányamérőkre a törvény külön rendelkezéseket állapít meg (Btv. 44/A. § (1)-(3) bek.).

Hatósági ügyben országos illetékességgel eljáró bányafelügyeleti és állami földtani feladatokat ellátó szerv döntéseit felügyeleti jogkörben megváltoztatni, vagy megsemmisíteni nem lehet (Btv. 43. § (4) bek.); szemben az általános eljárási szabállyal (Ákr. 121. § (2) bek., ahol a kasszáció, vagy a reformáció egy ízben gyakorolható, a bányászati igazgatásban pedig e lehetőség kizárt).

Környezetvédelmi szempontból már a hetvenes-nyolcvanas években foglalkoztak a magyar jogtudósok a bányászat és a környezetvédelem, konkrétan a földkéreg védelme vonatkozásában. Már ekkoriban világos megállapítás volt, hogy korszerű technikák alkalmazásával kell az üzemi biztonságot biztosítani. A bányahatóság által megkezdett termelés megkívánta a tájrendezést, a terület újrahasznosításának tervezését és végrehajtását.⁴⁵⁶ 1989 után a környezetvédelmi jog megerősítését jelentette a közigazgatási bíráskodás körében kifejlesztett joggyakorlat, döntvényjog.⁴⁵⁷ Ma már az éghajlatváltozás, globális felmelegedés, illetve a fenntartható fejlődés körüli felvetések állami feladatok képében jelennek meg. A bányászat, és annak jogi szabályozása főleg a szénhidrogének bányászata és szállítása, illetve a -műszaki szakkifejezéssel élve- bányászat által letermelt termőföldekkel kapcsolatos rendelkezések említendőek e körben. Szükséges a vizek mennyiségi és minőségi védelme, illetve hogy a bányászat minél kevesebb értékes termőföldet foglaljon le. A külszíni bányaművelés jelentős levegőszennyezéssel járhat ⁴⁵⁸ (Aarhusi jegyzőkönyv 2007. évi XXI. tv.).

⁴⁵⁶ TAMÁS (1981) 174-175.

⁴⁵⁷ PETRIK (1999) 411-417.; GELLÉRTHEGYI (2002) 23-301.

⁴⁵⁸ FÜLÖP-FÜLÖP (2018) 225-226., 230-231.

1.2. A bányászati igazgatás nemzetközi jogi, és EU jogi vonatkozásai

Igaz a korábbi szakirodalmi megállapítás, mely szerint nemzetek feletti, nemzetközi (és államközi) önálló bányajogi rezsím jelenleg sem alakult ki,⁴⁵⁹ bár nemzetközi jogászok foglalkoznak a tengerfenék, és az óceán bányászatának kérdéseivel.⁴⁶⁰ Az állami bányafennhatóság (bányafelségjog, bányaurjog) megegyezik az állam területi fennhatóságával, de az államhatáron ezt veszélyeztetheti a határos államok behatolása. Ez a szilárd nyersanyagok bányászata esetén ritka, határvillongások a szénhidrogének esetében jellemzőbbek. Az elfogadott megoldást a *korábbi tulajdonba vétel szabálya* (*prior appropriation rule*) jelenti. Mindezt államközi kutatási koncessziók, illetve államszerződésen alapuló kutatási korlátozások árnyalják.⁴⁶¹

Az ENSZ tengerjogi egyezmény XI. fejezet 133. cikk a) és b) pontja az erőforrások és az ásványok fogalmát határozza meg. Erőforrás minden szilárd, folyékony, gáznemű ásványi anyag, amely természetes helyén (a területen,⁴⁶² a tengerfenéken, vagy az alatt) lelhető fel, ideértve a polimetál rögöket. Az ásvány pedig a területről, tengerfenékről, vagy tengerfenék alatról kifejtett (kibányászott) erőforrás. Az ENSZ tengerjogi egyezmény XI. fejezet alkalmazásáról szóló 1994-es megállapodás (gyakorlatilag az eredeti instrumentum módosítását megfogalmazó, külön megszövegezett, de az alapegyezménnyel együtti, egyetlen dokumentumként értelmezendő (2. cikk (1) bek.) egyezmény; továbbiakban: megállapodás) szűkebb körben tartalmaz néhány bányajogi rendelkezést. Igazgatási szempontból fontos, hogy a jamaicai székhelyű Nemzetközi Tengerfenék Hatóság (továbbiakban: Hatóság) tevékenységének fő célja a terület erőforrásaival kapcsolatos igazgatási tevékenység kifejtése. A Függelék 2. címe alapján ilyen, hogy a Nemzetközi Tengerfenék Hatóság (továbbiakban: Hatóság) által létrehozott vállalat (továbbiakban: Vállalat) a mélytengeri bányászati tevékenységeket kezdetben közös vállalatok (*joint ventures*) szervezésében valósítja meg, végzi (2. cím (2) bek.). A bányaterületen a részes államok nem kötelesek sem a Vállalat, sem a közös vállalatok bányászati tevékenységének finanszírozására (2. cím (3) bek.). A Hatóság jogi és technikai bizottsága tagjai egy része számára kötelező szaktudás körébe tartozik az óceáni bányászattal kapcsolatos jogi (igazgatási) és gazdasági ismeretek köre (165. cikk (1) bek.).

⁴⁵⁹ TÁRKÁNY SZÚCS-RADNAY-KISS (1970): *i.m.* 537.

⁴⁶⁰ GOLDIE (1975) 1-69.

⁴⁶¹ TÁRKÁNY SZÚCS-RADNAY-KISS (1970): *i.m.* 537-538.

⁴⁶² A terület (az egyezmény szóhasználatában: Terület) a nemzeti joghatóság határain túli tengerfeneket, óceánfeneket, és az alattuk lévő általajjt jelenti (1. cikk (1) bek.).

Az EU jog és az *acquis communautaire* körében már a történeti időkben, a jogelőd Európai Szén- és Acélközösség korszakában az elnevezés is kifejezte az ásványi nyersanyag kitermelésének, illetve kereskedelmének fontosságát, jellegadó voltát. A Római Szerződés (1957) kitűzte a természeti erőforrások észszerű hasznosítását, ezen bázis kimerülését elkerülő politika bevezetését. Az Euratom szerződés (1957) létrehozott egy ügynökséget, elővételi joggal a tagállamok területén kitermelt ércekre, nyersanyagokra, hasadóanyagokra (továbbiakban: anyagok), illetve a Közösségen belüli, és azon kívüli anyagok szállítására (52. ci kk (2) bek. b) pont). Az Amszterdami Szerződés (1997) vezette be az egyeséges közös környezetvédelmi politikát, elfogadva a fenntartható fejlődés nemzetközi koncepcióját. Míg az energiajog és energiaellátás területén tapinthatóbbak voltak a közösségi politika irányelvei, addig az ásványvagyon-gazdálkodás területén a helyzet töredékesebb volt. Ilyen volt a kőszénrel kapcsolatos politikai kialakítása az ötvenes években; a hasadóanyagokkal kapcsolatos politika (dúsított urán, 1974-től); minimális kőolaj- és földgázkészletek tartalékainak fenntartása (1968-tól). Az EU nem energiatermelő ipara fenntartható fejlődésének előmozdításáról (COM(2000)265) amely teljességében és a fenntartható fejlődés tükrében elemezte a bányászatot (a bányászat érintett az egyéb földfelhasználás által; a bányászat fenntartható fejlődése környezeti-társadalmi szempontok figyelembevételével; szükséges egy koherens bányászati közösségpolitika kialakítása).⁴⁶³ Az újabb EU jogi instrumentumok főleg egyes fémek bányászatával kapcsolatos: különösen a higanyra vonatkozó szabályozás sokirányú.⁴⁶⁴ Az ón, tantál, volfrám, és ezek ércei, valamint az arany egyetlen rendelet tárgya.⁴⁶⁵ Jelentős a bányászati hulladékkezelésről szóló irányelv végrehajtásáról szóló parlamenti állásfoglalás is.⁴⁶⁶ Fontos továbbá a Kínai Népköztársaság kokszbekhozatával kapcsolatos dömpingellenes szabályozás.⁴⁶⁷

1.függelék A magyar bányahatósági (bányafelügyeleti) rendszer 1573-2013 (saját szerkesztés)

A)1573-1854 közötti állapot:

Felső szint: bécsi legfőbb bányahatóság

⁴⁶³ HÁMOR (2003) 139-141.

⁴⁶⁴ 2017/852 EU parlamenti és tanácsi rendelet; 1102/2008 EU parlamenti és tanácsi rendelet; 2017/939 tanácsi határozat;

⁴⁶⁵ 2017/821 EU parlamenti és tanácsi rendelet.

⁴⁶⁶ 2018/C 298/17 EU parlamenti állásfoglalás.

⁴⁶⁷ 2730/2000/ESZAK határozata.

Középszint: a négy középfokú bányahatóság: selmecebányai főkamagrófság, szomolnokbányai és nagybányai bánya főfelügyelőség, oravicai bányai igazgatóság (ezek egyben főbányabíróóságok)

Alsó szint: bánya - és erdőhivatalok (egyben elsőfokú bányabíróóságok)

B)1886-os állapot: hét bányakapitányság (1854-től) és három bányabiztosság (kirendeltség) volt.⁴⁶⁸

Felső szint: Kezdetben a Földművelési, Ipari, és Kereskedelmi Minisztérium (1848-1889), ezt követően a Pénzügyminisztérium (közigazgatási jogvédelem nincs, a közigazgatási bírósághoz nem lehet fordulni /1897/).⁴⁶⁹ A főbányahatóságot nem hozzák létre.

1. Besztercebányai magyar királyi bányakapitányság
2. Budapesti magyar királyi bányakapitányság
3. Nagybányai magyar királyi bányakapitányság
4. Oravicai magyar királyi bányakapitányság
5. Szepes - iglói magyar királyi bányakapitányság
- 5.1. Rozsnyói magyar királyi bányabiztosság
- 5.2. Gölnicbányai magyar királyi bányabiztosság
6. Zalatnai magyar királyi bányakapitányság
- 6.1. Abrudbányai magyar királyi bányabiztosság
7. Zágrábi magyar királyi bányakapitányság

C)1909-es állapot (a hét bányakapitányságon belül hat bányabiztosság van).⁴⁷⁰

1. Besztercebányai magyar királyi bányakapitányság
2. Budapesti magyar királyi bányakapitányság
- 2.1. Pécsi magyar királyi bányabiztosság
- 2.2. Miskolci magyar királyi bányabiztosság
3. Nagybányai magyar királyi bányakapitányság
4. Oravicai magyar királyi bányakapitányság
5. Szepes - iglói magyar királyi bányakapitányság
- 5.1. Rozsnyói magyar királyi bányabiztosság
- 5.2. Gölnicbányai magyar királyi bányabiztosság

⁴⁶⁸ LITSCHAUER (1886) 160-161.

⁴⁶⁹ KOI (2010) 188-200.

⁴⁷⁰ SZEŐKE (1915) 302-303.

- 6.Zalatnai magyar királyi bányakapitányság
- 6.1.Abrudbányai magyar királyi bányabiztosság
- 6.2.Petrozsényi magyar királyi bányabiztosság
- 7.Zágrábi magyar királyi bányabiztosság

D)Az 1931-es állapot.⁴⁷¹

(A bányakapitányságok 1949-ig működtek).

- 1.Budapesti magyar királyi bányakapitányság
- 2.Miskolci magyar királyi bányakapitányság
- 3.Pécsi magyar királyi bányakapitányság
- 4.Salgótarjáni magyar királyi bányakapitányság

E)Az 1973-as állapot.⁴⁷²

Országos Bányaműszaki Főfelügyelőség (1955-től)

Bányarendészeti kirendeltségek (1949-1955)

A kerületi bányaműszaki felügyelőségek (1955-1993) székhelyei:

- 1. Budapest
- 2. Dorog
- 3. Miskolc
- 4. Pécs
- 5. Salgótarján
- 6. Tatabánya
- 7. Veszprém

F)A 2013-as állapot⁴⁷³

Magyar Bányászati és Földtani Hivatal (2008-2017)+Magyar Földtani és Geofizikai Intézet (2012-2017)

Magyar Bányászati Hivatal (1993-2007)+Magyar Geológiai Szolgálat(1993-2012)

- 1.Miskolci Bányakapitányság
- 2.Pécsi Bányakapitányság
- 3.Szolnoki Bányakapitányság
- 4.Veszprémi Bányakapitányság

⁴⁷¹ ALLIQUANDER – BÁN - TASSONYI (1931): *i.m.* 675.

⁴⁷² BESNYÓ (1973) 101. A kerületi bányaműszaki felügyelőségek székhelyét sorolja fel a függelék E) része.

⁴⁷³ HULKÓ (2013) 163. 150. vj.

Felhasznált irodalom

- ALLIQUANDER Ödön – BÁN Imre – TASSONYI Ernő (1931): *Magyar bányajog. A bányászatra vonatkozó törvények, rendeletek, döntvények, és elvi határozatok teljes gyűjteménye.* Budapest, Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt. cxliii., 904.
- BALKAY Béla – SZEŐKE Imre (1909): *Magyar bányajog. A teljes joganyag.* Budapest, Apolló Irodalmi és Nyomdai Rt. Második, bővített kiadás. 644.
- Bányajog blog <https://www.banyajog.hu/> (utolsó megtekintés: 2019. július 15.)
- BESNYŐ Károly szerk. (1973): *Államigazgatás A-tól Z-ig.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 800.
- BLASKOVITS Sándor (1834): *Status politico - juridicus incliti Regni Hungariae.* Pest, Trattner – Károlyi. viii., 156.
- Jean DESROUSSEAUX (1953): Évolution historique de l' administration des mines. *Annales des mines* Vol. 142. No. 12. 3-23.
- FABER Antal (1816): *Principia juris metallici Hungarici.* Pozsony, Belnay özvegye és örököse. x., 146.
- FONYÓ Gyula (1973a): Bányahatóság. In BESNYŐ Károly szerk.: *Államigazgatás A-tól Z-ig.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 101.
- FONYÓ Gyula (1973b): Bányarendészet. In BESNYŐ Károly szerk.: *Államigazgatás A-tól Z-ig.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 101.
- FUCHS Péter (ford.) (2009): *Selmecbánya város középkori jogkönyve. Selmecbánya városi és bányajogi kódexe. Codex des Stadt- und Bergrecht von Schemnitz.* Budapest, Montan-Press. 59.
- FÜLÖP Sándor-FÜLÖP Bence (2018): Éghajlatvédelmi és energiajog. In BARANYAI Gábor – BESENYEI Mónika – CSERNUS Dóra Ildikó – FÜLÖP Bence – FÜLÖP Sándor – HETESI Zsolt – KOVÁCS Lajos – NÉMETH Zsolt – TEKNŐS László: *A fenntartható fejlődés és az állam feladatai* (szerk.: BARANYAI Gábor – CSERNUS Dóra Ildikó; lekt.: ifj. ZLINSZKY János). Budapest, Dialóg Campus. 226-232.
- GEDEON Magdolna (2018): Die Geschichte der Bergrechtskodifikation in Ungarn. In HOMOKI-NAGY Mária – VARGA Norbert (eds.): *7th Conference on Legal History in Szeged. Codification Achievements and Failures in the 19th-20th century.* Szeged, University of Szeged Faculty of Law and Political Sciences Dept. of Hungarian Legal History. 47-56.
- GELLÉRTHEGYI István (2002): *Környezetvédelem 1995-2001. Környezetvédelmi döntvénytár a Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőség jogerősen befejezett közigazgatási pereinek gyakorlatából.* Budapest, HVG-Orac. 301.

- Lewis Frederick Edward GOLDIE (1975): Mining Rights and the General International Law Regime of the Deep Ocean Floor. *Brooklyn Journal of International Law* Vol 2. No. 1. 1-69. Elérhető: <https://brooklynworks.brooklaw.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1437&context=bjil> (utolsó megtekintés: 2019. július 15.).
- HÁMOR Tamás (2003): A bányászat és a bányászati hulladékkezelés szabályozása az Európai Unió közösségi jogában. *Magyar Közigazgatás* 53. évf. (2003) 3. sz. 139-146.
- HULKÓ Gábor (2013): Bányászati igazgatás. In BARABÁS Gergely – BARTA Attila – BÁNDI Gyula – BENCSIK András – CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs – FÁBIÁN Adrián – FORGÁCS Anna – GERENCSÉR Balázs Szabolcs – GYURITA Rita – HAJASNÉ BORSA Dominika – HULKÓ Gábor – KÁLMÁN János – LAPSÁNSZKY András – MUDRÁNÉ LÁNG Erzsébet – ROZSNYAI Krisztina – SZABÓ Balázs – SZALAI Éva – TORMA András – TÓTH András – TÓTH Tamara – TURKOVICS István: *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből II. Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás* (szerk.: LAPSÁNSZKY András). Budapest, CompLex Wolters Kluwer. 125-141.
- IZSÓ István (2004): *Magyar bányajog*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó. 204.
- IZSÓ István – IZSÓ Luca (2007a): A bányatárspénztárak bányajogi működésének alapjai és felügyelete Magyarországon. In UNGVÁRY György – VARGA József szerk. (2007): *A magyar bányaegetésügy története*. Budapest, Argumentum 114-162.
- IZSÓ István (2007b): *A kavicsbányászat jogi szabályozási rendszere*. Miskolc, Bíbor Kiadó. 113.
- IZSÓ István (2008): *A magyarországi bányajogi szakirodalom bibliográfiája*. Rudabánya, Érc- és Ásványbányászati Múzeum Alapítvány.
- JURJEVICH József (1822): *Institutiones juris metallici hungarici*. Zágráb, Novoszelian. xvi., 208.
- KOI Gyula (2006): A bányajog és a bányászati szakigazgatás jellegzetességei (jogelméleti-jogtörténeti vázlat). *Magyar Közigazgatás* LVI. évf. 8. sz. 475-492.
- KOI Gyula (2010): A közérdek, mint érték a közigazgatásban. In SMUK Péter (szerk.): *Az állam és jog alapvető értékei* I. Győr, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. 188-200.
- KOI Gyula (2013): *Évszázadok mezsgyéjén. Négy magyar közigazgatás-tudós útkeresése és életpéldája. Zsoldos Ignác (1803-1885) Récsi Emil (1822-1864) Concha Győző (1846-1933) Magyary Zoltán (1888-1945)*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem. 178.

KOI Gyula (2014): *A közigazgatás-tudományi nézetek fejlődése. Külföldi hatások a magyar közigazgatási jog és közigazgatástan művelésében a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó. 487.

LÁNYI Bertalan (1897): *A bányajog alapelvei, tekintettel a bányajogi kodifikáció feladataira*. Budapest, Grill Károly. iv., 362.

LITSCHAUER Lajos (1886): *Az 1854. május hó 23-án kelt Általános Bányatörvény*. Budapest, Eggenberger. x., 578.

Magyar Bányászati és Földtani Szolgálat honlapja. Elérhetőség: <https://mbfsz.gov.hu/> (utolsó megtekintés: 2019. július 15.).

Magyar Állami Földtani, Geofizikai, és Bányászati Adattár <https://mbfsz.gov.hu/magyar-allami-foldtani-geofizikai-es-banyaszati-adattar> (utolsó megtekintés: 2019. július 15.).

Magyarország ásványi nyersanyagvagyonja 2018. január 1., https://mbfsz.gov.hu/asvanyvagyon_nyilvantartas (utolsó megtekintés: 2019. július 15.).

MÁRKUS Dezső (1907): Társláda. In MÁRKUS Dezső szerk.: *Magyar jogi lexikon VI. Pergátló kifogás - Zsupán*. Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt. 517-518.

MOLNÁR Miklós (1999): A bányászat joga. In BAKSA Sarolta – BÁNDI Gyula – BARACZKA Róbertné - BERÉNYI Sándor - BOYTHA Györgyné – CZUCZAI Jenő – FAZEKAS Judit – FAZEKAS Marianna - FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre – FÖLDES Gábor – GYARMATI András – KATONA Tamás – KÖHALMI Zsolt – LÖVÉTEI István – LŐRINCZ Lajos – MOLNÁR Miklós – NAGY Marianna – RÉVÉSZ T. Mihály– SZALAI Éva – SZIKINGER István: *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel*. Budapest, Osiris Kiadó. 126-128.

MOLNÁR Miklós (2004): A bányászat joga. In BALLA Zoltán – BÁNDI Gyula – BÉNYI Orsolya – BERÉNYI Sándor - BOYTHA Györgyné – BURAI-KOVÁCS János – FAZEKAS Judit – FAZEKAS Marianna - FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre – KATONA Tamás – LIPPÉNYI Tivadar – LÖVÉTEI István – LŐRINCZ Lajos – MOLNÁR Miklós – NAGY Marianna – RÉVÉSZ T. Mihály– SZALAI Éva: *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel* (szerk.: FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre). Budapest, Osiris Kiadó. 131-133.

NEMCSIK Pál (1986): *A magyar bányamunkásság zenei élete*. Budapest, Zeneműkiadó. 190.

NÉMETH József (1998): *Új magyar bányajog kézikönyve*. Budapest, Novorg. iv., 157.

PETRIK Ferenc (1999): Környezetvédelmi bírság. In BAUERNÉ POLONY Enikő – KASZAINÉ MEZEY Katalin – KOZMA György – LOMNICI Zoltán – PETRIK Ferenc (1999): *Közigazgatási perek 1990-1998. Közigazgatási Döntvénytár*. Budapest, HVG-Orac. 411-417.

POMOGYI László (összeáll.): *Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézikönyvtár*. Budapest, M-érték Kiadó. 85-90.

- RÉCSI Emil (1854): *A közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint, különös tekintettel Magyarországra I. Az összes közigazgatási szervezet és az államszolgálati viszonyok rendszeres előadása.* Pest, Heckenast. xii., 296.
- SIPOS Árpád (1898): Bányahatóság. In MÁRKUS Dezső szerk.: *Magyar jogi lexikon I. A- Bíró.* Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Rt. 620-621.
- SÓFALVI Elek (1834): *Institutiones juris metallici in usum Magni Principatus Transylvaniae.* Kolozsvár, Királyi Líceum. viii., 308.
- SZAKÁLL Sándor (2000): Ásványvilág. In Kollega-Tarsoly István (főszerk.): *Magyarország a 20. században II. Természeti környezet, népesség és társadalom, egyházak és felekezetek, gazdaság.* Szekszárd, Babits. 49-55.
- SZEŐKE Imre (1915): *Bányajog.* Budapest, Tisza Testvérek Könyvkereskedése. 397.
- TAMÁS András (1981): A földkéreg védelme. In KILÉNYI Géza – LAÁR Árpád – MAGYAR Árpád – NAGY László – TAMÁS András: *A környezetvédelmi jog kézikönyve* (szerk.: TAMÁS András; lekt.: PETRIK Ferenc). Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 174-175.
- TAMÁS András (2010): *A közigazgatási jog elmélete.* Budapest, Szent István Társulat. 512.
- TÁRKÁNY SZÜCS Ernő – RADNAY József – KISS László (1970): *Magyar bányajog.* Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. 734.
- TORMA András (2004): Bányajog. In BISTEI Attila – BORSODINÉ NAGY Erika – KOVÁCS András – MARTON Emőke – NYITRAI Péter – PAULOVICs Anita – SZABÓ Eszter – TISZA Tibor – TORMA András – VERESNÉ JAKAB Zsuzsanna: *Közigazgatási jog. Különös rész* (szerk.: TORMA András). Miskolc, Bíbor kiadó, 4. átdolgozott kiadás. 67-75.
- UNGVÁRY György – VARGA József szerk. (2007): *A magyar bányaelegségügy története.* Budapest, Argumentum. 355.
- WENZEL Gusztáv (2012) [1868]: *A magyar és erdélyi bányajog rendszere.* Buda, Egyetemi Nyomda. /Reprint: Budapest, Históriaantik Könyvkiadó. Egyedi példányszámú kiadványok sorozat 473. kötet/. xiii., 279.
- Archibald WILLIAMS (1914): *A modern bányászat.* (Ford.: RÉZ Géza). Budapest, Franklin. 393.
- ZLINSZKY János (2013) [1988]: Bányajogi reformtörekvések Magyarországon a 19. században. In ZLINSZKY János (2013): *A XII táblától a 12 ponton át a magánjog új törvénykönyvéig. Válogatott tanulmányok.* Budapest, Szent István Társulat. 157-167.

Jogszabályok jegyzéke

Irányító törvény

1993. évi XLVIII. törvény a bányászatról

Törvény

2018. évi CV. törvény a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény módosításáról

2017. évi L. törvény az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény, és a közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról

2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról

2012. évi XLVII. törvény a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény és egyes energetikai tárgyú törvények módosításáról

2007. évi XXI. törvény a nagy távolságra jutó, országhatárokon áterjedő levegőszennyezésről szóló 1979. évi Genfi Egyezményhez csatolt, a nehézfémekről szóló, Aarhusban, 1998. június 24-én elfogadott Jegyzőkönyv kihirdetéséről

1991. évi XVI. törvény a koncesszióról

1960. évi III. törvény a bányászatról

Törvéncikk

1523. évi 39. tc. Mindenkinek szabad bányákat művelni, és arany- s ezüstérceket ásni

1573. évi Maximilianisches Bergordnung

1854. évi Osztrák Általános Bányatörvény

Kormányrendelet

161/2017. (VI.28.) Korm. rendelet a Magyar Bányászati és Földtani Szolgálatról

203/1998. (XII.19.) Korm. rendelet a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény végrehajtásáról

Rendelet

54/2009. (X.9.) KHEM rendelet a bányászat területén munkabiztonsági szaktevékenységnek minősülő feladatok ellátására jogosult személyek szakképesítési követelményeiről

Kormányhatározat

1009/2017 (I.11.) Korm. hat. a bányászati igazgatás átszervezésével kapcsolatos feladatokról

Bányastatútumok

Általános bányalapszabály a régi aranykerületnek alább megnevezett bányamegyéi számára s az összes aranymosásra nézve Erdélyben

Az Abrudbánya-verespataki bányamegye alapszabálya

Toroczkó bányamegye statútuma (15.813 Földmin. szám alatti jóváhagyás; 1870. augusztus 3.)

Alapszabályok a Felsőbányai középhegyi bányamegye számára

Bányarendőri szabályok

Bányarendőri szabályok a budapesti m. kir. bányakapitányság kerülete számára

Bányarendőri szabályok a nagybányai m. kir. bányakapitányság hivatalos kerülete számára

Nemzetközi jogi jogforrások

Az ENSZ 1982. december 10-i Tengerjogi egyezménye és az egyezmény XI. része végrehajtásáról szóló 1994. július 28-i megállapodás

Európai Unió jogforrások

Alapító szerződések

Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozataláról (1957. március 25., hat.: 1958. január 1.)

Szerződés az Európai Atomenergia Közösség létrehozataláról (1957. március 25., hat.: 1958. január 1.)

Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések, és egyes kapcsolódó jogi aktusok módosításáról (1997. október 2., hat.: 1999. május 1.)

Rendelet

Az Európai Parlament és a Tanács 2017. május 17-i 2017/852 EU rendelete a higanyról és az 1102/2008/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

Az Európai Parlament és a Tanács 2017. május 17-i 2017/821 EU rendelete a konfliktusok által érintett és nagy kockázatot jelentő térségekből származó ón, tantál, volfrám, ezek ércei és arany uniós importőrei körében a kellő gondosság elvének megfelelő ellátási láncra vonatkozó kötelezettségek megállapításáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2008. október 22-i 1102/2008/EK rendelete a fémhigany és egyes higanyvegyületek és –keverékek kiviteli tilalmáról, valamint a fémhigany biztonságos tárolásáról

Tanácsi határozat

A Tanács 2017. május 11-i 2017/939 EU határozata a higanyról szóló Minamata Egyezménynek az Európai Unió nevében történő megkötéséről

Bizottsági határozat

A Bizottság 2000. december 14-i 2730/2000/ESZAK határozata a Kínai Népköztársaságból származó, 80 mm-t meghaladó átmérőjű darabos kőszénkokszt behozatalára vonatkozó végleges dömpingellenes vám kivetéséről és a kivetett vám végleges beszedéséről

Európai Unió egyéb jogi instrumentumai

Az Európai Parlament 2017. április 27-i (2018/C 298/17) állásfoglalása a bányászati hulladékról szóló irányelv (2006/21/EK) végrehajtásáról (2015/2117 (INI))

XI. Agrárigazgatás és a vidékfejlesztés. Birtokpolitika

1. Az agrárigazgatás és a vidékfejlesztés hazai szabályozása és közigazgatási eszközszerkezere

2. Az agrárigazgatás és a vidékfejlesztés intézményi szerkezere

3. Az agrárigazgatás és a vidékfejlesztés sajátos szabályozási és közigazgatási szerkezere

4. Birtokpolitika

4.1. A termőföld tulajdona

4.2. A termőföld használata

4.3. Vegyes szabályok

1. Az agrárigazgatás és a vidékfejlesztés hazai szabályozása és közigazgatási eszközszerkezere

A föld és a víz az élelmiszer-ellátás és a könnyűipar forrásai, valamint *meghatározó szerepet töltenek 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 kötelezettségszegési eljárást indítottak Magyarországgal szemben, 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 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 célkitűzést, 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 a foglalkoztatási és versenyképességi viszonyokat is érinti. Erre figyelemmel az agrárigazgatást és a hozzá kapcsolódó agrár-

vidékfejlesztéssel kapcsolatos szabályozási és igazgatási feladatokat indokolt együttesen kezelni.

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 támogatásnak 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 úgynevezett 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 nyilvántartásokból 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 például az, amikor az illetékes ellenőrző hatóság a nagybani zöldség-gyümölcs piacon ellenőrzéseket tart, és amennyiben azt állapítja meg, hogy egy termék (például 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 növényegészségügyi 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 vállalkozásokkiemelt 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 és a vidékfejlesztés intézményi rendszere

Az agrárigazgatási feladatokat ellátó intézményhálózat működtetésénél kiemelten fontos az a tény, hogy hazánk EU-tagságából következően kormányzati szinten, az EU irányába a Közös Agrárpolitikával (KAP) kapcsolatos EU döntéshozatali rendben a *tagállami képviselet ellátása, nemzeti szinten pedig a KAP hatálya alá tartozó intézkedések 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 jogosult ellátni a KAP hatálya alá tartozó egyes szervezési, igazgatási, illetve közösségi forrásból nyújtott támogatások kifizetésével összefüggő feladatokat (például korábban a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal, 2017-től pedig a Magyar Államkincstár mint akkreditált kifizető ügynökség, vagy a közösségi ellenőrzési és vizsgálati standardok alapján működő hatóságok).

Az Agrármisztérium, a megyei, fővárosi kormányhivatalok, járási hivatalok, az államigazgatási (szakigazgatási) feladatot ellátó, hatáskört gyakorló központi hivatalok (Magyar Államkincstár, Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal), és a nem kormányzati szervek (köztestületek, érdek-képviseleti szervezetek) mind agrár- és vidékfejlesztési igazgatási feladatokat ellátó intézmények.

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 *ügynevezett egyablakos ügyintézés lehetőségét* (engedély kiadás, iratok benyújtása, igazolások kiadása). Ez a koncepcionális váltás érintette az agrárigazgatási struktúrát is.

A megyei kormányhivatalok mezőgazdasági feladatainak meghatározásáról szóló 68/2015. (III. 30.) Korm. rendelet szabályozta újra az agrár- és vidékfejlesztési igazgatás kö-

*rébe tartozó hatósági feladatokat.*⁴⁷⁴ Ennek értelmében az agrár- és vidékfejlesztési igazgatás körébe tartozó hatósági feladatokat általános jelleggel a fővárosi, megyei kormányhivatalok, illetve a járási hivatalok látják el.

A kormányhivatalok agrár-, és vidékfejlesztési igazgatási feladatai esetében az általános, illetve a szakmai irányítási feladatok egymástól elválasztódnak. Az általános irányítási feladatokat jelenleg a Miniszterelnökséget vezető miniszter látja el. A kormányrendelet értelmében az *agrár- és vidékfejlesztési igazgatás körébe tartozó hatósági tevékenység szakmai irányítási, törvényességi és szakszerűségi ellenőrzési hatásköröket szakmai irányító miniszterként az agrárminiszter gyakorolja.* A minisztert megillető szakmai irányító jogkörök gyakorlásában a *Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal* (a továbbiakban: NÉBIH) működik közre.⁴⁷⁵

A megyei kormányhivatalokon belül működő *járási hivatalok* az agrár- és vidékfejlesztési igazgatás körébe tartozó élelmiszerlánc-felügyeleti szervként, élelmiszerlánc-biztonsági és állat-egészségügyi hatóságként, a kölcsönös megfeleltetési szabályok betartásának ellenőrzésére hatáskörrel rendelkező hatóságként; az ingatlanügyi és telekalakítási hatóságként, továbbá mezőgazdasági igazgatási szervként járnak el. *A járási hivatal által első fokon hozott döntés esetében másodfokon a megyei kormányhivatal jár el.*⁴⁷⁶

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

A földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet értelmében *a földügyi igazgatás foglalkozik:*

⁴⁷⁴ Lásd <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1500068.KOR×hift=ffffff4&txtreferer=00000001.TXT> a 68/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a megyei kormányhivatalok mezőgazdasági feladatainak meghatározásáról

⁴⁷⁵ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1200022.KOR> a 22/2012. (II. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról

⁴⁷⁶ Lásd: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?dbnum=1&docid=A1600383.KOR&mahu=1> a 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről

- a) az ingatlan-nyilvántartással;
- b) a földhasználati nyilvántartással;
- c) a földművesekről, a mezőgazdasági termelőszervezetekről és a mezőgazdasági üzemközpontokról vezetett nyilvántartással;
- d) a földmérési és térképészeti állami alapfeladatokkal és alapmunkákkal – ide nem értve a honvédelmi célú földmérési és térképészeti tevékenységet – a földméréssel, térképészettel, távérzékeléssel, térinformatikai rendszerek működtetésével és az államhatárral kapcsolatos nemzetközi kötelezettségekkel összefüggő feladatokkal;
- e) a földminősítéssel, a földvédelemmel, a földhasznosítási előírások érvényesülésével; a földtulajdoni és a földhasználati előírások érvényesülésével;
- f) a földforgalommal;
- g) a telekalakítással.

A kormány *földmérési és térinformatikai államigazgatási szervként* a Földmérési és Távérzékelési Intézet (FÖMI) jogutódjaként az országos illetékességgel eljáró *Budapest Főváros Kormányhivatalát jelölte ki*.

A kormány *ingatlanügyi hatóságként* a földmérési és térinformatikai államigazgatási szervet, a földügyi igazgatási hatáskörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatalt és a földügyi igazgatási hatáskörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatalt jelölte ki.

Az agrárigazgatás intézményi struktúrájának átalakítását is magában foglaló 1312/2016. (VI. 13.) kormányhatározat⁴⁷⁷ alapvetően abból az elvből indul ki, hogy az egyedi hatósági ügyek rendezését, tehát a végrehajtást a kormányhivatalok, illetve a járási hivatalok hatáskörébe vonják össze, míg a szakmai irányítási, stratégiaalkotási, illetve jogalkotási feladatok maradjanak meg minisztériumi szinten. További stratégiai célként került megfogalmazásra, hogy az állami bevételekért egységesen az új struktúrában működő állami adóhatóság (NAV), míg a kiadásokért a szervezetében is megújult Magyar Államkincstár legyen a felelős. Ez utóbbi koncepcionális elem érdemben érinti az EU-forrásból történő kifizetések rendjét. További általános célja volt ennek a struktúraátalakításnak, hogy az egységes szemléletű irányítás és a végrehajtás szervezettségében is erősödjön. Az intézményi struktúra átalakítása azonban nem eredményezte a korábban más szervezetrendszerben ellátott feladatok megszűnését.

⁴⁷⁷ Lásd <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A16H1312.KOR×hift=ffffff4&txtreferer=00000001.TXT> 1312/2016. (VI. 13.) Korm. határozat a központi hivatalok és a költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával kapcsolatos intézkedésekről

Az MVH megszüntetéséről, valamint egyes ezzel összefüggő kormányrendeletek módosításáról szóló 328/2016. (X. 28.) Korm. rendeletnek megfelelően a *Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal 2016. december 31-ével beolvadásos különválással megszűnt, és 2017. január 1-jétől általános jogutódja a Magyar Államkincstár lett.* A Magyar Államkincstárról szóló 311/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet értelmében, *a Kormány a Kincstárt jelölte ki KAP kifizető ügynökségként; mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási szervként, agrárkároenyhítési szervként, a tagállami ISAMM koordinátori feladatok ellátására.* A Magyar Államkincstár jogállását jelenleg a Magyar Államkincstárról szóló 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet állapítja meg.⁴⁷⁸

A Kincstár kifizető ügynökségi, továbbá mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási tevékenysége felett *a szakmai irányítási jogokat a 2018. évi kormányzati struktúra értelmében az Agrárminisztérium minisztérium gyakorolja.* A szervezeti átalakulással egyidejűleg *az MVH megyei kirendeltségei beolvadtak a megyei Kormányhivatalokba, és a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet módosításával a megyei kormányhivatalok lettek kijelölve átruházott feladatként a kifizető ügynökségi feladatok tekintetében a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásokkal összefüggő területi kezelésű kérelemkezelési, helyszíni ellenőrzési, megyei ügyfélszolgálati feladatok, valamint a Közös Agrárpolitika tagállami végrehajtásával összefüggő feladatokat ellátó egyes szervezetek kijelöléséről szóló kormányrendeletben a megyei kormányhivatalra átruházott feladatok ellátására.*

A Kincstár a kormány által rendeletben kijelölt és az illetékes hatóság által e feladat végrehajtására akkreditált szervként alaptevékenysége keretében ellátja az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) és az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapból (EMGA) finanszírozott támogatások és egyéb intézkedések kifizető ügynökségi feladatait. A Kincstár tevékenysége keretében ellátja a támogatási kérelmek értékelésével, a jogosultság ellenőrzéséhez és a kifizetésekhez kapcsolódó egyéb intézkedésekkel kapcsolatos feladatokat. Kérelmeket kezel, ehhez kapcsolódóan döntéseket hoz és készít elő, kifizetéseket engedélyez és teljesít, adminisztratív és helyszíni ellenőrzéseket végez, és működteti az alaptevékenységéhez kapcsolódó nyilvántartási rendszereket. A kincstár

⁴⁷⁸ Lásd: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1700310.KOR×hift=ffffff4&txreferer=00000001.TXT> a 310/2017. (X. 31.) Korm. rendelet a Magyar Államkincstárról

feladatai közé tartozik továbbá az információszoigáltatás, az adattárolás, a jelentéstétel, a képzés és az ügyfél-tájékoztatás.

A Közös Agrárpolitika tagállami végrehajtásával összefüggő feladatokat ellátó egyes szervezetek kijelöléséről szóló 168/2014. (VII. 18.) Korm. rendelet⁴⁷⁹ értelmében a Kincstár egyes kifizető ügynökségi feladatait átruházhatja egyéb szervezetek részére, vagy azokat más szakértő szervezetekkel együttműködésben láthatja el.

A Kincstár mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási tevékenysége során ellátja az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) és az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból (EMGA)l finanszírozott támogatások és egyéb intézkedések tekintetében a kifizető ügynökségi, valamint egyéb jogcímeK végrehajtásával, és a fejlesztéssel összefüggő feladatokat.

A Kincstár az előzőekben felsorolt feladatai keretében működteti:

- a) az Egységes Mezőgazdasági Ügyfél-nyilvántartási Rendszert;
- b) a Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszert (MePAR);
- c) az intézkedések kezelésére szolgáló nyilvántartási és ellenőrzési rendszereket;
- d) azintervenciós raktárregiszttert;
- e) a mezőgazdasági célú, csekély összegű (de minimis) támogatások nyilvántartási rendszerét;
- f) a mezőgazdasági vagyoni értékű jogosultságok nyilvántartását;
- g) a tejkvóta-nyilvántartási rendszert;
- h) a monitoring adatnyilvántartási rendszert;
- i) a mezőgazdasági kockázatkezelési adatbázist.

A kincstár kifizető ügynökségi feladatai végrehajtása során a pénzügyi források felhasználásával kapcsolatos adatrögzítés és feldolgozás támogatása érdekében *Integrált Igazgatási és Ellenőrzési Rendszert (IIER) működtet.*

A kérelmek benyújtását és a támogatásokhoz történő hozzájutást egyszerűsítendő 2008. óta van lehetőség a *kérelmek elektronikus úton történő beadására.*

A Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról szóló 22/2012. (II. 29.) Korm. rendelet értelmében a *Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (NÉBIH)* az élelmiszerlánc-felügyeletért felelős miniszter (agrárminiszter) irányítása alá tartozó, központi hivatalként

⁴⁷⁹ Lásd: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1400168.KOR> a 168/2014. (VII. 18.) Korm. rendelet a Közös Agrárpolitika tagállami végrehajtásával összefüggő feladatokat ellátó egyes szervezetek kijelöléséről

működő központi költségvetési szerv.⁴⁸⁰ 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 keretében *a fővárosi és megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakigazgatási szervei a NÉBIH által kiadott szakmai eljárásrendek, útmutatók, minőségirányítási elvek, valamint a NÉBIH által kötött megállapodások figyelembevételével látják el feladataikat.* A NÉBIH szakmai irányítási körébe tartozó feladat és célfeladat forrásának biztosítására a megyei kormányhivatallal egyedi megállapodást köthet.

A NÉBIH élén elnök áll. Az elnök az agrárminiszter nevében a fővárosi és megyei kormányhivatal mezőgazdasági szakigazgatási szerve tekintetében a *szakmai irányító szerv* vezetőjének hatáskörébe tartozó feladatokat is ellát. A NÉBIH irányítási jogkörébe tartozik a járványügyi, vagy más kiemelt jelentőségű okból történő, azonnali intézkedés megtétele. Ebben az esetben a NÉBIH elnöke a kormányhivatal részére közvetlenül utasítást is adhat feladat elvégzésére vagy mulasztás pótlására.

A NÉBIH az EMVA-ból, illetve EMGA-ból finanszírozott egyes támogatások tekintetében a Kincstár által átruházott, illetve együttműködőként ellátott feladatok ellátása érdekében megállapodást köthet a megyei kormányhivatallal. A NÉBIH az agrár- és 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 élelmiszerlánc-felügyeleti, talajvédelmi, erdészeti, vadászati, halgazdálkodási, állatvédelmi, borászati, növénytermesztési, tenyésztési, agrárkár-megállapítói és mezőgazdasági igazgatási hatáskörben hozott elsőfokú döntés ellen benyújtott fellebbezés elbírálását.

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.⁴⁸¹

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

⁴⁸⁰ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1200022.KOR> a 22/2012. (II. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalról

⁴⁸¹ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A0900095.TV> a 2009. évi XCV. törvény a mezőgazdasági és élelmiszeripari termékek vonatkozásában a beszállítókkal szemben alkalmazott tisztességtelen forgalmazói magatartás tilalmáról

törvénnyel létrehozott köztestületeket, és az egyesülési jogról szóló törvény alapján működő, de a közfeladat ellátására jogosító külön engedéllyel rendelkező szervezeteket (például 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 az alábbi szervek tartoznak: Magyar Állatorvosi Kamara, Országos Magyar Vadászkamara, Magyar Növényvédő Mérnöki és Növényorvosi Kamara.

A Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara⁴⁸² 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 vélemény nyilvání 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, nyilvántartási feladatokat* látnak el.

A szőlőtermeléssel és a borgazdálkodással kapcsolatos egyes közigazgatási feladatokat a borvidéki, illetőleg bortermőhelyi 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 -szabályozási feladatokat látnak el. A szakmaközi szervezeteken belül lehetőség van olyan piacszervezési együttműködési rend kialakítására, amely – jóváhagyás esetén – nem eredményezi a

⁴⁸² Lásd: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1200126.TV> a 2012. évi CXXVI. törvény a Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamaráról

versenyjogi szabályok megsértését. Ez a jogi lehetőség a termékpálya-rendtartások rendjét szabályozó közösségi szabályok alapján biztosított.

A nem kormányzati szervek között speciális szerepet játszanak az agrár-érdekképviselők. Az általuk ellátandó gazdasági érdekképviselési jogosítványokat a gazdasági kamarákról szóló 1999. évi CXXI. törvényben foglaltak alapján gyakorolhatják.⁴⁸³ E jogok egyben egyeztetési kötelezettséget is jelentenek a kormányzat számára.

A nem kormányzati szervek az *EU közös agrárpolitikájának kialakításában is meghatározó szerepet játszanak*. E szervezetek elsősorban sajátos érdekvédelem (lobbi-) tevékenységet folytatnak az EU illetékes szerveinél. Az EU-n belül Sajátos érdekegyeztetési fórumként működik az 1958-ban alakult COPA (Mezőgazdasági Szakmai Szervezetek Bizottsága), míg 1959-ben alakult a COGECA (Mezőgazdasági Szövetkezés Általános Bizottsága), amely a szövetkezeti termelők érdekeit képviseli, míg előbbi az egyéni termelők érdekeit képviseli. A COPA és a COGECA az EU intézményeinek elsődleges konzultatív partnerei mezőgazdasági témákban, hiszen 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-ban tagként jelenleg a Magyar Agrár-, Élelmiszer- és Vidékfejlesztési Kamara képviseli.*⁴⁸⁴

3. Az agrárigazgatás és a vidékfejlesztés sajátos szabályozási és közigazgatási rendszere

Az agrárigazgatás sajátos szabályozási és közigazgatási rendjét alapvetően meghatározza 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

⁴⁸³ Lásd: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900121.TV> a 1999. évi CXXI. törvény a gazdasági kamarákról

⁴⁸⁴ Lásd: <https://copa-cogeca.eu/Menu.aspx>

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 akkor, 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) a mezőgazdasági termelés biológiai alapjainak a biztosítása;
- b) a szőlőtermeléssel és borgazdálkodással kapcsolatos szakigazgatási feladatok;
- c) az élelmiszerláncsal és az ehhez kapcsolódó fogyasztóvédelemmel kapcsolatos szakigazgatási feladatok;
- d) a mennyiségi és minőségi földvédelemmel kapcsolatos szakigazgatási feladatok;
- e) a földtulajdonhoz kapcsolódó haszonvételek gyakorlásával összefüggő szakigazgatási feladatok;
- f) az EU közös agrárpolitikájához kapcsolódó termékpálya-rendtartások működtetésével, valamint a közvetlen támogatási rendjének végrehajtásával összefüggő feladatok;

g) az agrár- és vidékfejlesztési politika végrehajtásával összefüggő sajátos intézményi és eljárási rend;

h) 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 például 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 végrehajtása elrendelésének a lehetősége is.

A támogatásokkal kapcsolatos döntéshozatali rend az agrár- és vidékfejlesztési igazgatásnak egy sajátos területe. Az EU ezen a területen a tagállam döntési joga és felelőssége az *eljárási rendnek a nemzeti jogrenddel összhangban levő kialakítása*. A Bizottság ezen a területen az úgynevezett 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.) Korm. rendeletet.^{485 486}

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.

4. Birokpolitika

4.1. A termőföld tulajdona

⁴⁸⁵ Lásd: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A0700017.TV> 2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről

⁴⁸⁶ <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1400272.KOR> a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet a 2014-2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről

A birtokpolitika alapvető szabályait 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról, valamint a 2013. évi CCXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról tartalmazza.^{487 488}

Az Országgyűlés a törvényhez fűzött preambulumban hitet arról, hogy a törvényt milyen megfontolások alapján fogadta el. A preambulum többek között kifejtette azt az álláspontját, hogy mely szempontok figyelembevételével alkotta meg a törvény szabályait:

- a) **a falvak népességmegtartó képessége megújuljon**, a lakosság városba áramlása mérséklődjön, és ezáltal a helyi népesség korösszetétele javuljon,
- b) a mezőgazdálkodás és az agrárszolgáltatások feltételeinek kedvezőbbé válása *a korábbinál érzékelhetőbben járuljon hozzá a falvak jövedelemtermelő képességének erősödéséhez*,
- c) a mezőgazdaságban a *közepes méretű agrárüzemek elterjedjenek, valamint a kis gazdaságok stabil működése és további fejlődésük biztosított legyen*,
- d) *élet- és versenyképes mezőgazdasági termelés folytatására alkalmas méretű földbirtokok jöjjenek létre.*

A *földforgalmi szabályozási rend* a mező- és erdőgazdasági hasznosítású föld tulajdonjogának megszerzésére, a földön haszonélvezeti jog alapítására, a föld használatára, továbbá a szerzési korlátozások ellenőrzésére, és a helyi földbizottságra vonatkozó rendelkezéseket állapítja meg. Így a törvény hatálya kiterjed az ország területén fekvő valamennyi földre, azonban az *erdőre, valamint a Nemzeti Földalapba tartozó föld tekintetében e törvény rendelkezéseit a külön törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni*. A Földforgalmi törvény földre vonatkozó szabályait kell alkalmazni arra a földrészletre is, amely az ingatlan-nyilvántartás szerint a település zártkertjében fekszik, és a földrészlet - annak ingatlan-nyilvántartási adatai alapján - megfelel a Földforgalmi törvényben meghatározott föld, illetve tanya fogalmának.

A *föld tulajdonját* az e törvényben meghatározott módon, és mértékben, az e törvényben meghatározott természetes személy, jogi személy, illetve jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet szerezheti meg. A tulajdonjog átruházásáról szóló *szerződést a mezőgazdasági igazgatási szerv hagyja jóvá*. A mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása a

⁴⁸⁷ Lásd: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1300122.TV> 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról

⁴⁸⁸ Lásd: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1300212.TV> 2013. évi CCXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról

jogszabályban előírt egyéb érvényességi feltételeket és kellékeket nem pótolja, továbbá nem pótolja más hatóságok előzetes engedélyét, illetve jóváhagyását, amelyek a jogügylet létrejöttéhez vagy érvényességéhez ugyancsak szükségesek.

A föld tulajdonjogát belföldi természetes személy és tagállami állampolgár szerezheti meg. A földművesnek nem minősülő belföldi természetes személy és tagállami állampolgár akkor szerezheti meg a föld tulajdonjogát, ha a birtokában álló föld területnagysága a megszerezni kívánt föld területnagyságával együtt nem haladja meg az 1 hektárt. A Nemzeti Földalapról szóló törvényben meghatározott földbirtok-politikai irányelvek érvényesítése, valamint közfoglalkozás, illetve más közérdekű cél megvalósítása érdekében - az állam is megszerezheti.

Föld tulajdonjogát nem szerezheti meg:

- a) külföldi természetes személy;
- b) az államon kívüli más állam, illetve annak valamely tartománya, helyhatósága, ezek bármely szerve;
- c) az e törvényben meghatározott esetek kivételével jogi személy.

A tulajdonszerzési jogosultság feltétele, hogy a szerző fél a tulajdonjog átruházásáról szóló szerződésben vállalja, hogy a *föld használatát másnak nem engedi át*, azt maga használja, és ennek során eleget tesz a földhasznosítási kötelezettségének, továbbá vállalja, hogy a földet a tulajdonszerzés időpontjától számított 5 évig más célra nem hasznosítja kivéve azt az esetet amikor a föld használatát földművesnek minősülő közeli hozzátartozója, vagy a legalább 25%-ban tulajdonában, vagy a közeli hozzátartozójának legalább 25%-ban tulajdonában álló mezőgazdasági termelőszervezet javára engedi át.

A föld tulajdonjogának a megszerzésére irányuló minden szerződést *közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba* kell foglalni. E rendelkezés megsértésével megkötött szerződés semmis.

A földműves a már tulajdonában és a hasznélvezetében lévő föld területnagyságának a beszámításával 300 hektár mértékig szerezheti meg (földszerzési maximum). Ez a tulajdonszerzésre vonatkozik. *Használat tekintetében viszont 1.200 hektár, illetve állattartó telep üzemeltetője, a szántóföldi és kertészeti növényfajok vetőmagjának előállítója esetében 1800 hektár területnagyság (kedvezményes birtokmaximum).* Az érintettnek megfelelően kellett igazolnia a feltételek teljesítését.

A föld eladása esetén az *alábbi sorrendben elővásárlási jog* illeti meg:

- a) az államot a Nemzeti Földalapról szóló törvényben meghatározott földbirtok-politikai irányelvek érvényesítése céljából, valamint közfoglalkoztatás, illetve más közérdekű cél megvalósítása érdekében;
- b) a földet használó olyan földművest,
- ba) aki helyben lakó szomszédnak minősül,
- bb) aki helyben lakónak minősül, vagy
- bc) akinek a lakóhelye vagy a mezőgazdasági üzemközpontja legalább 3 éve azon a településen van, amelynek közigazgatási határa az adás-vétel tárgyát képező föld fekvése szerinti település közigazgatási határától közúton vagy közforgalom elől el nem zárt magánúton legfeljebb 20 km távolságra van;
- c) az olyan földművest, aki helyben lakó szomszédnak minősül;
- d) az olyan földművest, aki helyben lakónak minősül;
- e) az olyan földművest, akinek a lakóhelye vagy a mezőgazdasági üzemközpontja legalább 3 éve azon a településen van, amelynek közigazgatási határa az adás-vétel tárgyát képező föld fekvése szerinti település közigazgatási határától közúton vagy közforgalom elől el nem zárt magánúton legfeljebb 20 km távolságra van.

A d)-e) pontjában meghatározott földművest - az elővásárlásra jogosultak sorrendjében - megelőzi

- a) a föld fekvése szerinti településen az elővásárlási joga gyakorlását megelőzően legalább 3 éve állattartó telepet üzemeltető azon helyben lakó földműves, aki tulajdonszerzésének a célja az állattartáshoz szükséges és azzal arányban álló takarmányszükséglet biztosítása és rendelkezik az e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározott állatsűrűséggel
- aa) rét, legelő (gyep), vagy fásított terület művelési ágban nyilvántartott föld eladása esetén szarvasmarhafélék, ló, szamár, öszvér, juh, kecske vagy méh állatfajok vonatkozásában,
- ab) szántó művelési ágban nyilvántartott föld eladása esetén az aa) alpontban fel nem sorolt állatfajok, valamint tejhasznú szarvasmarha vonatkozásában, továbbá nyilvántartásba vett takarmány-vállalkozásnak minősül;
- b) a szántó, kert, szőlő, gyümölcsös művelési ágban nyilvántartott föld eladása esetén az a földműves, aki számára a tulajdonszerzés célja földrajzi árujelzéssel, továbbá eredetmegjelöléssel ellátott termék előállítására és feldolgozására, vagy ökológiai gazdálkodás folytatására;
- c) a kert, szőlő vagy gyümölcsös művelési ágban nyilvántartott föld eladása esetén az a helyben lakó földműves, aki számára a tulajdonszerzés célja kertészeti tevékenység folytatásához szükséges terület biztosítása;

d) a szántó művelési ágban nyilvántartott terület eladása esetén az a helyben lakó földműves, aki számára a tulajdonszerzés célja vetőmagelőállításához szükséges terület biztosítása.

Elővásárlási jog nem áll fenn

a) a közeli hozzátartozók közötti adás-vétel,

b) a tulajdonostársak közötti, a közös tulajdon megszüntetését eredményező adás-vétel,

c) a földnek jogszabályban foglalt módon, támogatás feltételeként más földműves részére való átadásával megvalósuló adás-vétel,

d) a települési önkormányzat közfoglalkoztatás és szociális földprogram és településfejlesztés céljára történő adás-vétel,

e) rekreációs célú földszerzés esetén.

A föld eladása esetén a földre vonatkozó, a tulajdonos által elfogadott vételi ajánlatot egységes okiratba foglalt szerződésbe kell foglalni, és azt a tulajdonosnak közölnie kell e törvényen, valamint más törvényen, illetve a megállapodáson alapuló elővásárlási jog jogosultjaival. Elővásárlási jog gyakorlása esetén az elfogadó jognyilatkozatot legalább teljes bizonyító erejű magánokiratba kell foglalni. Az elővásárlási jog gyakorlása esetén nyilatkozni kell a fennálló kötelezettségek teljesítéséről. Ennek indoka az, hogy e nyilatkozatban foglaltak alapján van mód a kötelezettségek teljesítésének ellenőrzésére, illetve a szankciók alkalmazására. Elővásárlási jog csak a teljes ajánlatra tehető. Amennyiben ezt nem teljesítik, akkor azt csak új ajánlatnak lehet tekinteni, és annak megfelelően lehet elfogadni, vagy elutasítani.

A jegyző a nyilatkozattételre nyitva álló határidő leteltét követő 8 napon belül átvett jognyilatkozatokról iratjegyzéket készít, és azt az adás-vételi szerződés eredeti példányával, valamint a jognyilatkozatokkal együtt megküldi a mezőgazdasági igazgatási szerv részére jóváhagyás céljából.

A mezőgazdasági igazgatási szerv a részére jóváhagyás céljából megküldött okiratok közül az adás-vételi szerződést jóváhagyására megküldi az eljárásban az agrárgazdasági tevékenységet folytatók kötelező tagságán, és a tagok egyenlő szavazati jogán alapuló, köztestületként működő Magyar Agrár-, Élelmiszergazdasági és Vidékfejlesztési Kamara szerződéssel érintett föld fekvése szerinti területi szervének abból a célból hogy foglaljon állást arról, hogy az adásvételi szerződés megfelel-e

a) a birtokviszonyok átláthatóságára,

b) a spekulatív földszerzések megelőzésére,

- c) az üzemszerű művelés alatt álló élet- és versenyképes, egységes birtoktagot képező fölbirtokok kialakítására és megőrzésére,
 - d) a helyi gazdálkodói közösség érdekeinek érvényesítésére,
 - e) az életvitelszerűen helyben lakó és gazdálkodó földművesek segítésére, és
 - f) a mezőgazdaságban a generációváltás elősegítésére
- vonatkozó általános agrárpolitikai és földbirtok-politikai érdekeknek.

A kamara ezen jogosítványa abból ered, hogy az érintettek körében *teljes körű a kamarai tagság, és így biztosított a teljeskörű adatfelvétel.*

A Kamarát a mezőgazdasági igazgatási szerv adás-vételi, valamint csere szerződést jóváhagyó, vagy megtagadó határozatával kapcsolatos e törvény szerinti eljárásában *az ügyfél jogállása, a mezőgazdasági igazgatási szerv adás-vételi, valamint csere szerződést jóváhagyó, vagy megtagadó határozatának bírósági felülvizsgálata vonatkozásában pedig keresetindítási jog illeti meg.*

A Kamara a feladatkörébe tartozó ügyben a mezőgazdasági igazgatási szerv megkeresésének beérkezésétől számított *30 napon belül adja ki az állásfoglalását.* Az adásvételi szerződés során a törvényben foglalt birtokpolitikai szempontokat kell figyelembe venni. A mezőgazdasági igazgatási szerv a *Kamarai állásfoglalás figyelembe vételével az adásvételi szerződés jóváhagyását megtagadja vagy megadja. A mezőgazdasági igazgatási szerv döntése ellen bíróságnál keresettel meglehet támadni.* A bíróság elsőfokú ítélete ellen - kivéve a mezőgazdasági igazgatási szerv hatósági bizonyítványa ellen indított közigazgatási perben hozott elsőfokú ítéletet - fellebbezésnek van helye.

Nem kell a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása

- a) az állam tulajdonszerzéséhez;
- b) az állam, illetve az önkormányzat tulajdonában álló föld elidegenítéséhez;
- c) a föld tulajdonjogának ajándékozás jogcímén történő átruházásához;
- d) a közeli hozzátartozók közötti tulajdonjog átruházásához;
- e) a tulajdonostársak közötti tulajdonjog átruházáshoz, ha ezzel a közös tulajdon megszüntetésére kerül sor;
- f) a földnek jogszabályban foglalt módon, támogatás feltételeként más földműves részére való átadásával megvalósuló adás-vételhez;
- g) a telekalakítási engedélyezési eljárás keretében történő tulajdonszerzéshez;
- h) a bevett egyház, települési önkormányzat valamint jelzálog hitelintézet meghatározott tulajdonszerzéshez.

4.2. A termőföld használata

A föld használatának leginkább jellemző formája a *haszonélvezeti jogcímen* történő használata. A haszonélvezeti jogot *legfeljebb 20 éves időtartamra* lehet alapítani. A föld tulajdonosa, haszonélvezeti jog fennállása esetén a haszonélvező a föld használatát, hasznosítását az e törvényben meghatározott módon és mértékben az e törvényben meghatározott természetes személy, valamint jogi személy javára *haszonbérlet, szívességi földhasználat, továbbá rekreációs célú földhasználat jogcímen engedheti át*. A felesbérlet valamint a részesművelés jogcímen új szerződés nem köthető, a hatályba lépéskor érvényes szerződések viszont 2029. december 31. napjával megszűnnek.

A föld használatának átengedéséről szóló szerződést a *mezőgazdasági igazgatási szerv hagyja jóvá*. A mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása a jogszabályban előírt egyéb érvényességi feltételeket és kellékeket nem pótolja, továbbá nem pótolja más hatóságok előzetes engedélyét, illetve jóváhagyását, amelyek a jogügylet létrejöttéhez vagy érvényességéhez ugyancsak szükségesek.

A földhasználat jogát földműves és mezőgazdasági termelőszervezet szerezheti meg. Az erdőbirtokossági társulat a tagjai tulajdonában és haszonélvezetében álló erdőnek minősülő föld földhasználati jogosultságát megszerezheti.

Nem szerezhet földhasználati jogosultságot

- a) olyan jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező gazdálkodó szervezet, amely nem minősül átlátható szervezetnek;
- b) a nyilvánosan működő részvénytársaság.

A földhasználati jogosultság megszerzésének feltétele, hogy a földhasználati jogosultságot szerző fél a *földhasználati jogosultság átengedéséről szóló szerződésben vállalja, hogy a földhasználati szerződés fennállása alatt megfelel a földforgalmi törvényben előírt feltételeknek, a föld használatát másnak nem engedi át, azt maga használja, és ennek során eleget tesz a földhasznosítási kötelezettségének*.

Nem minősül a használat átengedésének az, ha a földhasználati jogosultságot szerző fél

- a) a föld használatát
 - aa) földművesnek minősülő közeli hozzátartozója, vagy
 - ab) a legalább 25%-ban a tulajdonában, vagy a közeli hozzátartozójának legalább 25%-ban a tulajdonában álló mezőgazdasági termelőszervezet javára engedi át,
- b) társult erdőgazdálkodást folytat, vagy
- c) vetőmagtermeléshez szükséges terület biztosítása céljából engedi át a használatot más személy részére.

A Földforgalmi törvényben meghatározott *földhasználati szerződést közokiratba vagy teljes bizonyító erejű magánokiratba kell foglalni*. E rendelkezés megsértésével megkötött szerződés semmis. A haszonbérleti szerződés határozott időtartamra, *legalább 1 gazdasági évre, és legfeljebb 20 évre köthető meg*. Az erdőnek minősülő földre, illetve az engedélyezett erdőtelepítésre kijelölt földre a haszonbérleti szerződést az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló törvényben foglalt eltéréssel legfeljebb a termelési időszak (vágás érettségi kor) lejártát követő 10. év végéig lehet megkötöni.

Az erdőnek nem minősülő föld haszonbérbe adása esetén *az alábbi sorrendben előhaszonbérleti jog illeti meg:*

- a) a volt haszonbérlető olyan földművest, illetve mezőgazdasági termelőszervezetet, aki helyben lakónak minősül, illetve amely helybeli illetőségűnek minősül, vagy akinek a lakóhelye, illetve akinek, vagy amelynek a mezőgazdasági üzemközpontja legalább 3 éve azon a településen van, amelynek közigazgatási határa a haszonbérlet tárgyát képező föld fekvése szerinti település közigazgatási határától közúton vagy közforgalom elől el nem zárt magánúton legfeljebb 20 km távolságra van;
- b) az olyan földművest, aki helyben lakó szomszédnak minősül;
- c) az olyan földművest, aki helyben lakónak minősül;
- d) az olyan földművest, akinek a lakóhelye vagy a mezőgazdasági üzemközpontja legalább 3 éve azon a településen van, amelynek közigazgatási határa a haszonbérlet tárgyát képező föld fekvése szerinti település közigazgatási határától közúton vagy közforgalom elől el nem zárt magánúton legfeljebb 20 km távolságra van;
- e) az olyan mezőgazdasági termelőszervezetet, amely helybeli illetőségű szomszédnak minősül;
- f) az olyan mezőgazdasági termelőszervezetet, amely helybeli illetőségűnek minősül;
- g) az olyan mezőgazdasági termelőszervezetet, amelynek a mezőgazdasági üzemközpontja legalább 3 éve azon a településen van, amelynek közigazgatási határa a haszonbérlet tárgyát képező föld fekvése szerinti település közigazgatási határától közúton vagy közforgalom elől el nem zárt magánúton legfeljebb 20 km távolságra van.

Előhaszonbérleti jog nem áll fenn

- a) a közeli hozzátartozók közötti,
- b) a föld használati jogosultságának jogszabályban foglalt módon, támogatás feltételeként más földműves vagy mezőgazdasági termelőszervezet részére való átadásával megvalósuló,

- c) a mezőgazdasági termelőszervezet, mint földhasználó, és az annak legalább 25%-ban tulajdonos természetes személy tagja, illetve annak közeli hozzátartozója, továbbá legalább 3 éve foglalkoztatott alkalmazottja, mint használatba adó közötti,
- d) erdőnek minősülő föld használatba adása esetén az erdőbirtokossági társulat, mint földhasználó és annak tagja, mint használatba adó közötti,
- e) tanya használatára irányuló használat esetén.

A mezőgazdasági igazgatási szerv az engedély megadása során vizsgálatát köteles azonos szempontok szerint, a jegyzékben szereplő összes előhasználatra jogosult, és a használati szerződés szerinti használati vonatkozásában elvégezni. *A mezőgazdasági igazgatási szerv ha a használati szerződés megfelel a jogszabályi előírásoknak a szerződést jóváhagyja, vagy azzal szemben állapítja meg a használati jogosságát, akivel szemben az előhasználati jog gyakorlásának feltételei adottak.*

A földhasználati jogosultsági feltételeket a mezőgazdasági igazgatási szerv valamint az ügyész jogosult ellenőrizni. *Semmis a föld tulajdonjogának, illetve a földhasználati jogosultság megszerzésére irányuló olyan szerződés, amely az e törvénnyel megállapított szerzési korlátozásba, tilalomba ütközik.*

Amennyiben később kerül megállapításra, *föld tulajdonjogának, illetve a földhasználati jogosultság megszerzésére irányuló szerződés vagy szerződési kikötés semmisségének megállapítása iránt az ügyész pert indíthat.*

Ha a mezőgazdasági igazgatási szerv az ellenőrzése során megállapítja, *hogy a tulajdonos, illetve a földhasználó*

- a) nem tartotta be a szerzéshez vállalt kötelezettségeket, vagy a szerzéshez szükséges feltétellel nem rendelkezik
- b) a szerzés feltételeként az e törvényben előírt meghatározott célú földhasználatról, tevékenységtől tartósan eltért,
- c) földműves, illetve mezőgazdasági termelőszervezeti minősége bármely okból megszűnt, vagy
- d) az e törvényben meghatározott határidőn belül a hatósági jóváhagyáshoz kötött szerződést nem nyújtotta be a hatósághoz, vagy - adás-vétel, illetve a használati esetén az elővásárlási, illetve előhasználati jog gyakorlása céljából a törvényben meghatározottak szerint - a jegyzőhöz,

felhívja a figyelmét a jogszabálysértésre, és határidő megállapításával a figyelmeztetést tartalmazó döntésben felszólítja a jogszerű állapot helyreállítására. Ha kötelezett határidőben

nem tesz eleget foglalt felszólításnak, vele szemben a föld szerzés kori *aranykorona-értéke húszszerezes szorzatának megfelelő összegű mulasztási bírság, majd ha hat hónapon belül nem tesz eleget a föld adásvételének jóváhagyásakor vállalt kötelezettségének, föld kényszerhasznosításba adásáról rendelkezik. Ha ezt követően sem tesz eleget a kötelezettségének, elrendelhető a föld kényszerhasznosítása.*

4.3. Vegyes szabályok

A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról rendelkező 2013. évi CCXII. törvény számos további rendelkezést tartalmaz.

A szomszédjogok és a tulajdonjog korlátainak különös szabályai keretén belül a földhasználó a kisebb haszonvételek gyakorlását - különösen gomba, vadgyümölcs, virág, gyógynövény, nád, sás gyűjtését, a réti halászatot, valamint az útpadka, az árokpart, a töltés menti fű kaszálását - a használatba adó engedélye nélkül harmadik személy (haszonvételi joggyakorló) részére átengedheti. A haszonvételek gyakorlásának átengedéséről a földhasználó az átengedést követő 5 napon belül köteles a használatba adót tájékoztatni. A földhasználó e jogok gyakorlásának átengedésével a földön megtelepedő élőhelyi közösségeket nem veszélyeztetheti.

A szántóföldi és kertészeti növényfajok vetőmagjának előállítása esetén a vetőmag előállítója - a jogszabályban előírt mértékű védőtávolságok betartása érdekében - köteles a vetésterveit egyeztetni az előírt védőtávolságon belül fekvő föld használójával. A vetés megkezdése előtt a vetőmag előállítója megállapodást köthet a szomszédos földhasználóval a földhasználat módjáról, továbbá arról, hogy a szomszédos földhasználó milyen feltételekkel köteles a védőtávolságon belül a vetőmag-szaporítást veszélyeztető növényfajok és növényfajták termesztésétől tartózkodni.

Öntözési célt szolgáló vízelétesítmény megvalósításához az érintett földrészlet vonatkozásában haszonélvezeti jog fennállása esetén a haszonélvezőnek, ennek hiányában a tulajdonosnak, állami tulajdonban álló ingatlan esetében az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett vagyonkezelőnek, vagyonkezelői jog fennállása hiányában a tulajdonosi joggyakorló szervezetnek a hozzájárulása szükséges.

A haszonbérleti szerződés tartalmára vonatkozó különös rendelkezések között a törvény előírja, hogy *haszonbér a szerződő felek megállapodása szerint pénzben vagy természetben jár. Ha a szerződő felek a természetben történő teljesítésben állapodnak meg, a haszonbér*

mértékének vagy mennyiségének előre meghatározottnak kell lennie, ennek hiányában a szerződés semmis.

A haszonbért időszakonként utólag, de legkésőbb a naptári év végéig kell teljesíteni. A legalább 10 éves időtartamú haszonbérleti szerződés esetében a szerződő felek bármelyike a szerződéskötést követő 5 év elteltével - ha a haszonbérleti szerződés időtartama meghosszabbítás folytán éri el a 10 éves időtartamot, a meghosszabbítás időpontjától számított 5 év elteltével -, majd az első kezdeményezést követően 5 évente kezdeményezheti a haszonbérleti szerződés módosítását a haszonbérleti díjnak a kezdeményezéskor irányadó helyben szokásos piaci haszonbérleti díjra való módosítása érdekében, feltéve, hogy a haszonbérleti szerződés időtartamából legalább még 5 év van hátra. A kezdeményezésben a piaci haszonbérleti díj mértékét igazságügyi szakértői vélemény alapján kell megállapítani. A haszonbérleti szerződés módosítására irányuló kezdeményezéshez csatolni kell az igazságügyi szakértői véleményt. Ha a kezdeményezésben megjelölt piaci haszonbérleti díj mértéke a haszonbérleti szerződés szerinti haszonbérleti díj mértékétől legalább 20%-kal tér el, az ellenérdekű fél a kezdeményezés kézhezvételétől számított 30 napos jogvesztő határidőn belül a haszonbérleti szerződést a gazdasági év végére felmondhatja.

A szerződés bármilyen okból történő megszűnésekor a haszonbérbeadó és a haszonbérelő köteles egymással elszámolni. A haszonbérleti szerződés megszűnésekor a felek eltérő megállapodása hiányában a haszonbérelő

a) elviheti az általa létesített berendezési és felszerelési tárgyakat,

b) követelheti a haszonbérbeadó hozzájárulásával létesített, el nem vihető berendezéseknek, az általa telepített ültetvénynek, élő kultúrának és növényzetnek, valamint a talaj minőségének megőrzését és javítását eredményező talajvédelmi, meliorációs és más beavatkozásoknak, létesítményeknek a szerződés megszűnésekor a mezei leltárban szereplő, illetve egyéb dokumentumok alapján megállapítható tényleges értékét, és

c) köteles az általa létesített építményt a saját költségén kártalanítási igény nélkül lebontani, illetve eltávolítani.

A haszonbérletet arra az évre, amelyben a mezőgazdasági termelést érintő időjárási és más természeti kockázatok kezeléséről szóló törvényben foglaltak szerinti elemi káresemény vagy időjárási és más természeti jellegű elháríthatatlan külső ok (vis maior) miatt legalább 30%-os mértékű hozamcsökkenést szenved, és ezt az agrárkár-megállapító szerv igazolja, legfeljebb a hozamérték-csökkenéssel arányos haszonbér-mérséklés illeti meg arra a földre vonatkozóan, amelyen a hozamérték-csökkenés bekövetkezett.

A *szívességi földhasználati szerződés* alapján a használatba adó a föld használatát, hasznosítását a Földforgalmi törvény szerinti közeli hozzátartozója részére ingyenesen engedi át. A határozatlan időre kötött szerződés 60 napos felmondási idővel mondható fel.

A *földhasználati nyilvántartás* az érintett föld használatával kapcsolatban bejegyzett adatokra vonatkozóan - a természetes személyazonosító és lakcím-azonosító adatok, valamint a gazdálkodó szervezetek esetében az azonosító adatok kivételével - *közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül*. Az ingatlanügyi hatóság az illetékességi területéhez tartozó földek - ide nem értve az erdő művelési ágban nyilvántartott földrészeket - használatáról és a földhasználókról a közhiteles ingatlan-nyilvántartás adataira épülő, de attól elkülönülő, önálló nyilvántartást vezet. *A földhasználó a használatot annak megkezdésétől számított 30 napon belül köteles az ingatlanügyi hatósághoz nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni*. A bejelentési adatlaphoz csatolni kell.

A föld tulajdonjoga vagy a földhasználati jogosultság megszerzésének a hatósági jóváhagyása iránti eljárásban, továbbá a szerzési korlátozások hatósági ellenőrzése során, az e feladatkörébe tartozó ügy elbírálása, ellenőrzése érdekében a mezőgazdasági igazgatási szerv a földművesekről, a mezőgazdasági termelőszervezetekről és a mezőgazdasági üzemközpontokról nyilvántartást vezet, amely - a természetes személyazonosító és lakcím-azonosító adatok, valamint a gazdálkodó szervezetek esetében az azonosító adatok kivételével - *közhiteles hatósági nyilvántartásnak minősül*. *A nyilvántartásba vétel iránti eljárás a földműves, illetve a mezőgazdasági termelőszervezet kérelmére indul*.

A *helyi földbizottság eljárására*, valamint határozatának meghozatalára is tartalmaz a törvény rendelkezést. Ezek szerint a helyi földbizottság ülésén részt vehet az eladó, a vevő, az elővásárlási elfogadó nyilatkozatot tevő személy. A helyi földbizottság ülésén tárgyalandó szerződésekről a Kamara internetes honlapján, illetve a Kamara illetékes területi szerve hirdetőtábláján tájékoztatót tesz közzé az érintett ingatlanok helyrajzi számának és az ülés helyszínének, időpontjának megjelölésével. A helyi földbizottság a felet szükség szerint meghallgathatja. A helyi földbizottságnak a felet annak kérelmére meg kell hallgatnia. A helyi földbizottság állásfoglalásának részletes tartalmát a törvény meghatározza.

XII. Ingatlan-nyilvántartás

1. Történeti áttekintés
2. A földügyi nyilvántartás szervezetrendszere
3. Az ingatlan-nyilvántartás alapelvei

4. Az ingatlan-nyilvántartás részei
5. Az ingatlannyilvántartási eljárás

1. Történeti áttekintés

A földterület, valamint legfőbb jellemzőinek pontos ismeretét már a történeti időkben is szükségesnek tartották. A föld tulajdonjogát *hatalmi kérdésnek* tekintették. Ez, valamint a föld tulajdonához fűződő fontos gazdasági érdekek végső soron a földek rendszerezett nyilvántartásához vezettek.

A kezdeti nyilvántartások átfogták - főként a *hitelezők érdekeinek* védelme miatt - a föld tulajdoni viszonyait. Ezen túlmenően a nyilvántartások adózási célokat is szolgáltak.

Magyarországon a földek megadóztatásának szándéka II. József idején merült fel. Egy 1783-ban elkészített adóreform tervezet szerint „*A föld lehet csak állandó alapja az adónak.*” Ez az elképzelés azonban akkor még nem valósulhatott meg, mivel a nemesség ebben az adózási formában évszázados kiváltságainak csorbítását látta.

A jelenlegi időszak ingatlan-nyilvántartási rendszerének történeti hagyományai az 1848-49-es forradalom és szabadságharc időszakára nyúlnak vissza. A forradalom és szabadságharc leverését követően egy 1850. március 4-én kelt császári pátenssel elrendelték az osztrák örökös tartományokban korábban már bevezetett hozadéki rendszerű ún. *földadókataszter* bevezetését. E kataszteri nyilvántartás alapvetően a földek adóztatásához szükséges adatokat tartalmazta. Az ideiglenes kataszteri nyilvántartás összeállításához szükséges adatokat (így pl.: a terület földminőség) bemondás, illetve becslés alapján, míg a földadó alapjául szolgáló kataszteri tiszta jövedelmet *művelési ágak és földminőségi osztályok szerint* állapították meg. Az így megszerzett gazdálkodói költségek átlagai segítségével megállapított adatok alapján állították össze községenként az ún. *adótelevkönyvet*. E munkálatok egészen 1859-ig tartottak (Erdélyben 1867-ben fejeződött be ez a munka.)

A kiegyezést követően megkezdődtek azok a munkálatok, amelyek alapján az eddigi ideiglenes földadókatasztereket egy véglegesnek szánt rendszer válthatta fel. Az 1875. évi VII. törvény alapján elrendelt *általános földadókataszter* elkészítése 10 évig tartott. Ez a törvény vezette be a máig használatos *aranykorona* rendszert. Az aranykorona bevezetésének célja az volt, hogy a gazdaságilag hasznosítható földek megadóztatása érdekében *az egyes földek közötti minőségi különbséget megállapítsák*. Az egyes földek - eltérő minőségük miatt - *azonos*

ráfordítás mellett eltérő hozadékot eredményeznek. A földek tiszta hozadékának megállapításánál az *átlagos termelési színvonalat az így elérhető átlagtermést vették alapul, amelyből levonták a gazdálkodók rendes költségét.* A becslés ügy történt, hogy az ország területét becslőjárások , (osztályozási vidékekre) osztották. A föld tiszta jövedelmének megállapítása érdekében a gazdálkodásra alkalmas földeket *hét művelési ága* osztották. Ezek: szántó, kert, rét, szőlő, legelő, erdő nádas. Becslőjárásonként, ezen belül művelési áganként és azonos minőségű földenként külön-külön megállapították, hogy egy kataszteri holdon mennyi tiszta jövedelem érhető el. Az aranykorona érték (kaszteri tiszta jövedelem), szolgált a múltban a *megváltási árak* kiszámításához, de a jelenlegi szabályok (mezőgazdasági jövedelemszabályozás földvédelmi járulék, földvédelmi bírság, valamint kárpótlás is) is az aranykorona rendszert veszik alapul.

Az 1875. évi VII. törvénnyel bevezetett földadókataszter – egy 1909-13 közötti kiigazítással együtt – egészen 1964-ig volt hatályban. Erre az időszakra tehető a mezőgazdasági nagyüzemek megszervezése, az irányítás *tervutasításos rendszerre* való átalakítása. Ilyen körülmények között az adóztatási szempontoknak már nem volt meghatározó szerepe.

Míg a kataszteri nyilvántartás elsősorban adóztatási szempontok miatt a földeket természeti viszonylatukban (terület, földminőség), addig a telekkönyvi nyilvántartás az ingatlanokkal kapcsolatos jogokat (elsősorban a tulajdonjog tartotta nyilván. Természetesnek tűnt hogy Magyarországon, az Osztrák-magyar Monarchia részeként, az 1848-49-es forradalom és szabadság leverését követően az osztrák eredetű rendszert vették át.

1851-ben császári nyílt paranccsal Magyarországon is hatályba léptették az Osztrák Polgári Törvénykönyvet, és a telekkönyvi rendszert is ennek alapján szervezték meg. 1853-tól kezdődően először az ingatlanokról un. *telekjegyzőkönyveket* vettek fel, míg 1886. évi XXIX. törvény, valamint az 1892. évi XXIX. törvény az időközben elavulttá váló telekjegyzőkönyvekből *telekkönyvi betétek* szerkesztését rendelték el.

A telekkönyvi rendszer – melyben a telekkönyvi hatóságok egészen 1972-ig a bíróságok mellett működtek – *az egységes ingatlan-nyilvántartási rendszer (1972. évi 32. tvr.) bevezetéséig volt hatályban.* Ez utóbbi azért vált szükségessé, mert a telekkönyvi hatóságok a mezőgazdasági nagyüzemek létrehozása következtében előállott tulajdoni változásokat nem tudták követni. Az egy-egy községben többször is végrehajtott földrendezések és tagosítások többségükben már nem kerültek átvezetésre a telekkönyvben.

A telekkönyvekkel együtt vezetett *állami földnyilvántartási rendszer* egyre több párhuzamosságot mutatott, amely már inkább gátolta mint segítette az ingatlanokkal kapcsolatos nyilvántartási rendszer működését.

A telekkönyvi nyilvántartást a járási városi bíróságok mellett működő *Telekkönyvi Hatóságok* vezették és megszüntetésükkel az összes dokumentumaikat átadták a földhivataloknak.

Ezt az állami nyilvántartást fektette új alapokra az 1963. évi 32. sz. tvr. és a végrehajtásáról szóló 37/1963. (XII. 24.) Korm. sz. rendelet, amelyet a nagyüzemi mezőgazdaság kialakításával és az 1959. évi tvr.-tel végrehajtott általános földrendezésekkel, az 1961. évi VI. tv. alapján, „számbavett” ingatlanok új nyilvántartásának szükségességével indokoltak. A nyilvántartás céljaként a jogszabály azt jelölte meg, hogy alapul szolgáljon a földek rendeltetésszerű használatának ellenőrzéséhez, a területrendezéshez (későbbi földrendezés,) a kötelezővé tett üzemi földnyilvántartások vezetéséhez, és egyes pénzügyi kötelezettségek, állami támogatások megállapításához.

A termelőségvetkezeti tagok által bevitt földrészetek helyrajzi számát az új térképek már nem tartalmazták. A bevitt föld tulajdonosának ugyanúgy *részaránylapokat* állítottak ki, amelyek szintén nem tartalmazták a helyrajzi számot. Ezek a szabályok a gyakorlati alkalmazás során végül is azt a folyamatot erősítették, hogy a korábbi földtulajdonos *egyedileg azonosítható tulajdonjoga fokozatosan megszűnjön és helyébe egy társadalmisított („szövetkezetesített”) tulajdon lépjen.* Az akkori szabályok értelmében az un. részarány földtulajdonnal pl. már nem lehetett szabadon rendelkezni (pl. kivinni a szövetkezetből) azt a tagsági viszony megszűnése esetén megválthatták. Ez a folyamat egyben a *kárpótlás egy fontos jogcíme volt.*

Az ingatlan-nyilvántartás rendszerének átfogó szabályozására 1972-ben került sor. A szabályozás indoka alapvetően a *szervezeti-hatásköri és formai értelemben vett egységesítés* megvalósítása volt. Az ingatlan-nyilvántartás korábbi szabályait az 1972. évi 31. törvényerejű rendelet és a végrehajtására kiadott 27/1972. (XII. 31.) MÉM rendelet tartalmazta. Az ingatlan-nyilvántartás átalakításának szabályait pedig a 27/1980. (XI. 9.) MÉM rendelet határozta meg. 1973-tól a bíróság által vezetett telekkönyv és a földhivatalok által vezetett állami földnyilvántartás összevonása útján új egységes ingatlan-nyilvántartás készült. *Az ingatlan-nyilvántartás vezetése az államigazgatási szervként működő földhivatalok hatáskörébe került.*

A 2013. évi V. törvény (Ptk.)⁴⁸⁹ Ötödik Könyvébe beemelésre kerültek az ingatlan-nyilvántartás alapvető szabályai és elvei. A Dologi jogról szóló Ötödik Könyv Negyedik Része: Az ingatlan-nyilvántartás [2013. évi V. tv. 5:165-187. §]. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inyvtv.)⁴⁹⁰ azonban nem veszítette hatályát. Az Inyvtv. a Ptk. Ötödik Könyvének Negyedik Részében meghatározott ingatlan-nyilvántartási rendelkezésekhez kapcsolódóan az eljárási szabályokat tartalmazza. A két törvény egymáshoz való viszonyát úgy lehet meghatározni, hogy *a Ptk. és az Inyvtv. rendelkezéseit egyidejűleg kell alkalmazni*, ami egyben azt is jelenti, hogy az új rendelkezéseknek megfelelően módosított tartalommal, de továbbra is alkalmazni kell az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet is.⁴⁹¹ E jogi konstrukció azonban nem jelenti azt, hogy jogi értelemben visszaállt volna a telekkönyvi rendszer, hiszen a hatásköri és eljárási szabályok továbbra is megmaradtak (az ingatlan-nyilvántartás vezetése maradt továbbra is államigazgatási hatáskör, nem került bírósági hatáskörbe).

A földminősítés az az eljárás, amelynek során a termőföldek *minőségi osztálya és kataszteri tiszta jövedelme (aranykorona-értéke) megállapításra kerül*. A *kataszteri tiszta jövedelem* az az aranykoronában kifejezett viszonyszám, amely az azonos művelési ágú területek *termőképessége* közötti különbséget fejezi ki.

A termőföldek egytől nyolcig terjedő minőségi osztályát osztályba sorozással kell megállapítani. Az osztályba sorozás osztályozási vidékenként (*becslőjárásonként*) és településenként kijelölt *mintatér-hálózat* alapján történik .

Az új Ptk. ingatlanokat érintő rendelkezései közül új szabályokat állapított meg az *épület és a föld tulajdonjogával* kapcsolatban. A Ptk. 5:18. § (1) bekezdése értelmében *„Az épület tulajdonjoga – ha az épület és a föld tulajdonosa eltérően nem állapodnak meg – a földtulajdonost illeti meg”* A korábbi szabályzással ellentétben az épület és a föld tulajdonosának megállapodásához semmilyen korlátozás nem kapcsolódik.

Új szabályozási elemet tartalmaz a Ptk. 5:18. § (2) bekezdése: *„Az ingatlan tulajdonosa rendelkezhet úgy, hogy a földet és a rajta álló épületet önálló ingatlanokként jegyezzék be az*

⁴⁸⁹ Lásd: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1300005.TV> a 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

⁴⁹⁰ Lásd: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700141.TV> az 1997. évi CXLI. törvény az ingatlan-nyilvántartásról

⁴⁹¹ Lásd: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99900109.FVM> 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról

ingatlan-nyilvántartásba” Ez a rendelkezés az eddigi ingatlan-nyilvántartási gyakorlatot alapjaiban változtatja meg azáltal, hogy a régi Ptk.-val (1959. évi IV. tv.) szemben erre megállapodásra nem csak az építkezés során volt lehetőség, hanem az épület és a föld tulajdonosának megállapodására már az épület feltüntetését követően is sor kerülhet, másrészt az épület és a föld jogi sorsának szétválasztására ugyanazon tulajdonos esetében is sor kerülhet. Az önálló épülettel kapcsolatos elővásárlási jog a korábbi szabályzásnak megfelelően átemelésre került: *„Ha a föld és a rajta álló épület tulajdonjoga elválik, a földtulajdonost az épületre, az épület tulajdonosát a földre elővásárlási jog illeti meg”* (Ptk. 5:20. §). A Ptk. szerint önálló épület esetében az épület rendeltetésszerű használatához szükséges mértékben a földre földhasználati jog illeti meg az épület tulajdonosát az épület fennállásáig abban az esetben, amikor a föld és a rajta álló épület tulajdonjoga nem ugyanazt a személyt illeti meg (Ptk. 5:145. § (1) bek.). *„A földhasználati jogánál fogva az épület tulajdonosa az épület használatához szükséges mértékben jogosult a föld használatára és hasznai szedésére, valamint a használat arányában köteles viselni a föld fenntartásával járó terheket.”* (Ptk. 5:145. § (2) bek.).

Az új Ptk-nak az elbirtoklással kapcsolatos ingatlan-nyilvántartási vonatkozású rendelkezései nem változtak. Ennek értelmében elbirtoklás útján megszerzi a dolog tulajdonjogát, aki a dolgot ingatlan esetén tizenöt éven át sajátjaként szakadatlanul birtokolja (Ptk. 5:44. § (1) bek.). Az új Ptk. 5:45. §-a azonban speciális jogintézményként vezette be a *jogcímes elbirtoklást*. *„Az elbirtoklás öt év elteltével következik be, ha a birtokos az ingatlan birtokát a tulajdonostól olyan írásbeli szerződéssel szerezte, amelynek alapján a tulajdonjogának ingatlan-nyilvántartási bejegyzését követelhetné, ha a szerződés az ehhez megkívánt alakszerűségi követelményeknek megfelelne, és a birtokos az ellenszolgáltatást teljesítette”* E rendelkezéseket a Ptk. hatálybalépésekor folyamatban levő elbirtoklásra is alkalmazni kell azzal, hogy ha a jogcímes elbirtokláshoz szükséges elbirtoklási idő már eltelt vagy abból egy évnél kevesebb van hátra, a birtokos az ingatlan tulajdonjogát a Ptk. hatálybalépését követő egy év elteltével szerzi meg [2013. évi CLXXVII. tv. 47. §]. Az elbirtoklás, illetve a jogcímes elbirtoklás feltételeinek fennállását az ingatlan bejegyzett tulajdonosa bírósági peren kívül elismerheti, azaz a felek köthetnek *elbirtoklási megállapodást*. Elbirtoklási megállapodás hiányában az elbirtoklást a bíróság ítélettel állapítja meg.

2. A földügyi nyilvántartás szervezetrendszere

A földminősítés részletes szabályait a földminősítés részletes szabályairól szóló 47/2017. (IX. 29.) FM rendelet⁴⁹² tartalmazza.

A földügyi igazgatás szervezetrendszerében 2017. január 1-től jelentős változások következtek be azért, hogy a földhivatali szervezetrendszer beolvadt a járási hivatalokba, illetve a fővárosi, megyei kormányhivatalba. A szervezeti átalakítás egyik legfőbb célja az volt, hogy – a többi szervezeti összevonáshoz hasonlóan – a kormányzat egységes területi igazgatási struktúrát tudjon működtetni, ezzel is javítva a lakosság közigazgatási szolgáltatási igényei kielégítésének a színvonalát.

A földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet⁴⁹³ értelmében a földügyi igazgatás kiterjed

- a) az ingatlan-nyilvántartással,*
 - b) a földhasználati nyilvántartással,*
 - c) a földművesekről, a mezőgazdasági termelőszervezetekről és a mezőgazdasági üzemközpontokról vezetett nyilvántartással,*
 - d) a földmérési és térképészeti állami alapfeladatokkal és alaplakásokkal – ide nem értve a honvédelmi célú földmérési és térképészeti tevékenységet – a földméréssel, térképészettel, távérzékeléssel, térinformatikai rendszerek működtetésével és az államhatárral kapcsolatos nemzetközi kötelezettségekkel,*
 - e) a földminősítéssel, a földvédelemmel, a földhasznosítási előírások érvényesülésével,*
 - f) a földtulajdoni és a földhasználati előírások érvényesülésével,*
 - g) a földforgalommal,*
 - h) a telekalakítással*
- összefüggő feladatok ellátására.

A Kormány földmérési és térinformatikai államigazgatási szervként a Földmérési és Távérzékelési Intézet (FÖMI) jogutódjaként az országos illetékességgel eljáró Budapest Főváros Kormányhivatalát jelölte ki.

A Kormány ingatlanügyi hatóságként

- a) a földmérési és térinformatikai államigazgatási szervet,*

⁴⁹² Lásd: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1700047.FM×hift=ffffff4&txtreferer=00000001.TXT> a 47/2017. (IX. 29.) FM rendelet a földminősítés részletes szabályairól

⁴⁹³ Lásd: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1600384.KOR×hift=ffffff4&txtreferer=00000001.TXT> a 384/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet az egyes földügyi eljárások részletes szabályairól

b) a földügyi igazgatási hatáskörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatalt és
c) a földügyi igazgatási hatáskörében eljáró járási (fővárosi kerületi) hivatalt
jelölte ki.

3. Az ingatlan-nyilvántartás alapelvei

Az új Polgári Törvénykönyv (2013. évi V. Tv.) alapvetően átvette az ingatlan-nyilvántartással kapcsolatos alapelveket. Az ingatlan-nyilvántartás szabályait a Ptk. Negyedik rész, X. címe tartalmazza az *ingatlan-nyilvántartás definícióját* az alábbiak szerint: „Az ingatlan-nyilvántartás az ingatlanokra vonatkozó jogok, valamint jogi szempontból jelentős tények nyilvános és közhiteles nyilvántartása. *Az ingatlan-nyilvántartás tartalmazza az ingatlanoknak és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett személyeknek a jogszabályban meghatározott adatait.*” (Ptk. 5:165.§)

A Ptk. az ingatlan-nyilvántartás *alapelveit*, az alábbiak szerint állapítja meg:

- a) a nyilvánosság elve,
- b) az okirati elv,
- c) a bejegyzési elv
- d) a rangsor elve, és
- e) a közhitelesség elve.

A felsorolásból kitűnik, hogy *alapelvi szinten nem történt érdemi változás* az Inyvtv.-beli szabályozáshoz képest. Az Inyvtv.-beli felsorolásból a *kérelemhez kötöttség* elve annak *eljárási jogi* jellege miatt nem került rögzítésre.

Az egyes alapelvek egymással szoros összefüggésben, azok többnyire nem önmagukban, hanem a többi alapelvvel *kölcsönhatásban* érvényesülnek. Így pl. a közhitelesség elve csak az ingatlan-nyilvántartás tartalmának megismerhetősége (tehát a nyilvánosság elvének érvényesülése útján) érvényesülhet.

A törvény az ingatlan-nyilvántartás nyilvánosságának elve alapján áll, s annak korlátozását csak annyiban engedi meg, amennyiben a személyes adatok védelméhez fűződő érdek feltétlenül megköveteli. A *nyilvánosság elve* a korábbi szabályozással *tartalmában azonosan* került átvételre. Az ingatlan-nyilvántartási tulajdoni lap, illetve térkép tartalmát - a különös védelem alá tartozó személyes adatok kivételével - bárki *megismerheti*, arról *feljegyzést*

készíthet, továbbá *hiteles másolat* vagy *tanúsítvány* kiadását kérheti. Az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés, feljegyzés és a széljegyzett ingatlan-nyilvántartási igény alapjául szolgáló *okiratok tartalma* - a hozzájárulás és az igazolt igény keretei között - akkor ismerhető meg, ha a kérelmező *igazolja*, hogy a megismeréshez az okirat tartalma által érintett jogosultak és kötelezettek *hozzájárultak*, vagy hogy az okirat megismerése *joga érvényesítéséhez*, illetve jogszabályon vagy hatósági határozaton alapuló kötelezettsége teljesítéséhez *szükséges*. Sajátos szabályok érvényesülnek az ingatlan természetben meghatározott részére bejegyzett jogok, tények és átvezetett adatok alapjául szolgáló okiratok megismerése tekintetében. Ezek szerint az érintett természetbeni rész meghatározására vonatkozó okirat tartalma korlátozás nélkül megismerhető akkor is, ha a tulajdoni lapon lévő bejegyzés nem hivatkozik arra, hogy a természetbeni rész meghatározását az okirat tartalmazza.

A számítógéppel vezetett ingatlan-nyilvántartás adatbázisából történő lekérdezés során a *természetes személyazonosító adatok, illetőleg a személyi azonosító nem használhatóak fel* abból a célból, hogy annak alapján a lekérdező a tulajdonos valamennyi ingatlanát az ingatlan-nyilvántartásból megállapítsa vagy arról adatszolgáltatást teljesítsen. Ez a korlátozás *nem vonatkozik* arra az esetre, ha az adatszolgáltatást vagy lekérdezést a tulajdonos valamennyi ingatlanáról az illetékes állami szervek kéri.

A tulajdoni lapról az alábbi *hiteles másolatok* állíthatók ki, valamint elektronikus dokumentumként az alábbi hiteles és nem hiteles másolatok szolgáltatathatók:

- a) *teljes másolat*: amely valamennyi bejegyzést tartalmazza szó szerint,
- b) *szemle*: amely a fennálló bejegyzéseket tartalmazza szó szerint.

Ezen adatok megismerhetők akkor is, ha a kérelmező írásban igazolja, hogy az irat megismerése *joga érvényesítéséhez*, illetve jogszabályon vagy hatósági határozaton alapuló *kötelezettsége teljesítéséhez* szükséges. Az ingatlan természetben meghatározott részére bejegyzett jogok, tények és átvezetett adatok alapjául szolgáló okiratnak az érintett természetbeni rész meghatározására vonatkozó tartalma korlátozás nélkül megismerhető.

Az *okirati elv* a korábbi szabályozással *tartalmában szintén azonosan* került megfogalmazásra. A *jogbiztonság* érdekében az ingatlan-nyilvántartásba jog és jogilag jelentős tény bejegyzésére, feljegyzésére és adatok átvezetésére

- a) jogszabályban meghatározott okirat, továbbá
- b) bírósági vagy hatósági határozat alapján kerülhet sor.

Az okirati elv gyakorlati érvényesülése biztosítja pl. a közhitelesség elvének érvényesülését is. A törvény külön is rendelkezik arról, hogy joghatás csak *érvényesen* kiállított okiratokhoz fűződhet. Amennyiben az ingatlan-nyilvántartás adataiban *változás* következik be, azoknak is *okiratokon* kell alapulnia. Az okiratot abban az esetben is ki kell állítani, ha az ingatlan-nyilvántartás adataiban pl. korábbi tévedés miatt hivatalból változtatnak, azt kijavítják. Az okirat elv gyakorlati alkalmazása megköveteli, hogy az tartalmazzon minden olyan adatot, amely az adott jog bejegyzéséhez, illetve tény feljegyzéséhez szükséges, más szóval az okirat *legyen alkalmas az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzésre*.

A törvény a magyar jog tradíciói alapján következetesen érvényesíti a *bejegyzés* elvét, vagyis, hogy az ingatlanokat érintő jogváltozások általában csak akkor állnak be, ha azokat az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzik. A *bejegyzési elv* érvényesülése egyben az ingatlan-nyilvántartás *konstitutív hatályának* a rögzítésének is minősül azáltal, hogy törvényben meghatározott egyes jogok keletkezése, módosulása és megszűnése esetén azok *dologi jogi hatályúvá* válásához szükséges azoknak tulajdoni lapra történő bejegyzése. A konstitutív hatályú bejegyzés *csak törvényen* alapulhat.

A *deklaratív hatály* azt jelenti, hogy az ingatlan-nyilvántartásba feljegyezhető, az Inyvtv-ben taxatív felsorolt jogilag egyes jelentős tények feljegyzésének elmaradása nem érinti a hozzájuk fűződő joghatást, ezen tények egy része első sorban az ingatlan forgalommal összefüggő *információknak* minősülnek. (ilyen tény például: a jogosult kiskorúsága, gondnokság alá helyezése, az ingatlan jogi jellege, épület lebontása, létesítése, stb.). Az ingatlan-nyilvántartásba feljegyezhető tények másik csoportja pedig olyan jellegű hogy *annak elmaradása esetén a jogosult azokat nem érvényesítheti a jóhiszemű és ellenérték fejében szerző harmadik jogszerzővel szemben* (például: elidegenítési és terhelési tilalom, árverés vagy nyilvános pályázat kizűzése, tulajdonjog fenntartással történt eladás.)

A bejegyzés alapjául *bírósági ítélet* vagy *hatósági határozat* is szolgálhat.

A *feljegyzés* az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogokat érintő egyes *tények* ingatlan-nyilvántartási feltüntetése. Az ingatlan-nyilvántartásban csak *törvényben meghatározott* tények feljegyzésének van helye. A feljegyzés az elrendelésének alapjául szolgáló *kérelem benyújtásának időpontjára visszamenőleges hatályú*.

A törvénynek a konstitutív, illetve deklaratív hatályú bejegyzésre, illetve feljegyzésre vonatkozó rendelkezései első sorban a *jóhiszemű harmadik személy védelmét* valamint a *forgalom biztonságát* szolgálják.

Szintén hagyományos telekkönyvi alapelv a *rangsor elve*, amely az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett több azonos, *egymással összeférő, vagy egymást kizáró jog, illetve tény egymáshoz viszonyított sorrendjét, rangsorát jelenti*. Általános alapelv, hogy az egymást *kizáró* bejegyzések közül csak a *későbbi* a hatályos, míg az egymással *összeférő* jogok közül a korábbi rangsorban megszerzett jog *megelőzi* a későbbit. Erre figyelemmel mondja ki pl. a bírói gyakorlat, hogy nem sértheti a rangsor elve szerinti eljárást az a körülmény, hogy a tulajdonossal szemben felszámolási eljárás indul.

Az ingatlan-nyilvántartás *konstitutív hatályával* van összefüggésben az a rendelkezés, mely szerint az ingatlan-nyilvántartásban egy-egy bejegyzés ranghelyét és ezzel a *bejegyzések rangsorát a bejegyzések hatályának kezdetére irányadó időpontok határozzák meg*.

Ranghelyet csak olyan kérelemmel lehet alapítani, amelyhez a bejegyzés alapjául szolgáló *okiratot is mellékeltek*. E törvényi rendelkezés gyakorlati megvalósulását jelenti az iktatásra, illetve a *széljegyzésre* vonatkozó szabályozás. Figyelemmel arra, hogy a rangsor elve gyakorlati érvényesülésénél az időnek kiemelkedő jelentősége van, ezért az ingatlan-nyilvántartási beadványt még az érkezés napján iktatni, és a tulajdoni lapon széljegyezni kell. Ugyancsak a bírói gyakorlat alakította ki azt az értelmezést, miszerint a bejegyzési kérelmet visszavonó és az adásvételi szerződést felbontó nyilatkozatot az eredeti bejegyzési kérelem rangsorában kell elintézni. A kérelem visszavonásához nem kell annak a személynek a hozzájárulása, aki más ranghelyen folyó bejegyzési eljárásban válna jogosulttá.

Ehhez az elvhez *szorosan kapcsolódik a közhitelesség elve*, mely szerint azok a személyek akik az ingatlan-nyilvántartás adataiban bízva, ellenérték fejében szereznek jogot, fokozott jogvédelemben részesülnek azokkal szemben, akiknek a jogszerzését nem jegyezték be az ingatlan-nyilvántartásba.

4. Az ingatlan-nyilvántartás részei

Az ingatlan-nyilvántartás tárgya maga a jogi értelemben vett önálló ingatlan. Önálló ingatlannak minősül általában a földterület és mindaz, ami vele szilárd összeköttetésben van (pl. a rajta levő épület). Az önálló ingatlan két fajtáját különböztethetjük meg:

- a) a földrészlet
- b) egyéb önálló ingatlan

Az ingatlan-nyilvántartásban *földrészlet* a föld felszínének természetben összefüggő, közigazgatási vagy belterületi határ által meg nem szakított területe, amelynek minden részén

azonosak a tulajdoni vagy a vagyonkezelői (kezelési) viszonyok. E megfogalmazásból kitűnően a terület összefüggő jellegének, és az azonos tulajdoni (vagyonkezelői) jogviszonynak van jelentősége. Amennyiben pl. az összefüggő területet állandó tereptárgy (út, csatorna), vagy közigazgatási határ megszakítja, akkor külön földrészlet keletkezik. Az említett alapelv alól *kivételt* jelent:

a) a kialakított építési telek, valamint

b) az utak, terek, vasutak, csatornák elágazással és kereszteződéssel, valamint közigazgatási vagy belterületi határ által – az országos közút, vasút vagy hajózható csatorna kivételével – meg nem szakított részei.

Az építési telkek akkor is *külön földrészletet* alkotnak, ha tulajdoni (vagyonkezelői viszonyai) azonosak. E rendelkezés az építési telkek esetében lényegében telekösszevonási tilalmat is jelent.

A földrészletet *művelési ágak és művelés alól kivett területek szerint további részletekre kell bontani (alrészlet)*. Ha a földterület húsznál több alrészletet tartalmaz, azt legfeljebb húsz alrészletig külön földrészletként kell nyilvántartani.

A földrészlettel együtt kell nyilvántartani :

a) a földön létesített épületet, építményt,

b) társasháznál a tulajdonostársak közös tulajdonában álló épületrészeket és helyiségeket,

c) a szövetkezeti háznál a szövetkezet tulajdonában álló épületrészeket és helyiségeket ha azok tulajdoni viszonyai a földrészlettel azonosak.

Azt a pincét, amelynek tulajdonosa azonos a földrészlet tulajdonosával, vagy amelynek bejárata a pince tulajdonosának tulajdonában álló földrészletről nyílik, és szolgalmi jog alapján más tulajdonában álló ingatlan alá nyúlik, azzal a földrészlettel együtt kell nyilvántartani, amelyen a bejárata van.

A földrészleten kívül *önálló ingatlannak* kell tekinteni:

a) az épületet, a pincét, a föld alatti garázst és más építményt, ha az nem vagy csak részben a földrészlet tulajdonosának a tulajdona (önálló tulajdonú épület),

b) a társasházban levő öröklakást, illetőleg külön tulajdonban álló, nem lakás céljára szolgáló helyiséget (öröklakás) a közös tulajdonban levő részekből az öröklakás-tulajdonost megillető hányaddal együtt,

c) a szövetkezeti házban levő szövetkezeti lakást, illetőleg külön tulajdonban álló, nem lakás céljára szolgáló helyiséget – az alapszabály rendelkezésétől függően – a közös tulajdonban levő részekből a szövetkezeti lakás-, illetőleg helyiségtulajdonost megillető hányaddal együtt,

d) a közterületről nyíló pincét (föld alatti raktárt, garázst stb.) függetlenül annak rendeltetésétől

Az ingatlan-nyilvántartás *településenként* tartalmazza az *önálló ingatlanok* adatait, valamint az azokhoz kapcsolódó jogokat és jogilag jelentős tényeket. A törvény tételesen felsorolja azokat a jogokat és tényeket, amelyek az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhetők, illetőleg feljegyezhetők. Ezek az alábbiak:

- a) az ingatlan adatai
- b) a jogosultak adatai
- c) az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető jogok köre
- d) az ingatlan-nyilvántartásba feljegyezhető tények.

A bejegyezhető jogok és feljegyezhető tények köre zárt, külön törvény azonban további jogok és tények bejegyzését, feljegyzését is megengedheti. Az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezhető, feljegyezhető adatok köre azonban nem szűkül le azokra az esetekre, amelyeket a törvény taxatívén felsorol, hanem kibővíülhet minden olyan adattal, amelyre az ingatlan-nyilvántartás vezetése szempontjából szükségesnek tűnik. Ezek feltüntetését főképp a gépi adatfeldolgozás speciális igényei indokolják.

A *helyrajzi szám* az ingatlan egyedi azonosítására szolgál. A helyrajzi szám képzése – figyelemmel a digitalizált nyilvántartásra is – az földügyi igazgatásért felelős minisztérium által kiadott szabályzat szerint történik.

Az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett *személyek azonosítása* a természetes személyazonosító adatok, a lakcím, továbbá a személyi azonosító alapján történik. Az adatok közül a *személyi azonosítót* a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról szóló 1996. évi XX. törvény⁴⁹⁴ rendelkezései szerint kell kezelni, s azt a tulajdoni lapon továbbá – ha törvény másként nem rendelkezik – az ingatlan-

⁴⁹⁴ Lásd: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99600020.TV> a 1996. évi XX. törvény a személyazonosító jel helyébe lépő azonosítási módokról és az azonosító kódok használatáról

nyilvántartás részéről kiadott *másolaton feltüntetni nem szabad*. Ezek az adatok csak a földhivatali belső eljárás során alkalmazhatók.

Az ingatlan-nyilvántartásba az ingatlanhoz kapcsolódó *jogok, illetőleg annak jogosultjai jegyezhetők be*. mint pl: tulajdonjog, telki szolgálmi jog).

Az ingatlan-nyilvántartásba *feljegyezhető tényeket* két csoportba lehet osztani:

a) a feljegyzés elmaradása az egyébként azokhoz fűződő joghatásokat nem érinti, ebben az esetben a feljegyzés *deklaratív* hatályú (pl.: a jogosult kiskorúsága, gondnokság alá helyezése; a jogosulttal szemben megindított felszámolási eljárás, stb.).

b) a tények feljegyzésének elmaradása esetén a jogosult azokat nem érvényesítheti a jóhiszemű harmadik jogszerzővel szemben ebben az esetben a feljegyzés *konstitutív* hatályú (pl.: bírósági ítéleten alapuló tulajdoni korlátozás; bírósági vagy hatósági határozaton alapuló telekalakítási és építési tilalom elrendelése, stb.).

Az ingatlan-nyilvántartás a számítógépes formában megjeleníthető:

- a) tulajdoni lapból,
- b) a tulajdoni lapról törölt bejegyzések jegyzékéből,
- c) ingatlan-nyilvántartási térképből és
- d) okirattárból áll.

Az ingatlan-nyilvántartás központi része a *tulajdoni lap*, amely tartalmazza az ingatlan azonosítási és egyéb jelentős adatait, valamint az ingatlanhoz kapcsolódó tulajdonjogot és egyéb jogokat, továbbá a jogi szempontból jelentős tényeket is. A tulajdoni lapnak sajátos szerkezetű változata a *tulajdoni törzslap* és a *tulajdoni különlap*, amelyek alkalmazására az ún. *egyéb önálló ingatlanok* (társasházi öröklakás stb.) esetében van szükség.

A *tulajdoni lap I. része* az ingatlan *egyedi azonosítására alkalmas adatait* tartalmazza (pl.: a település nevét, ahol az ingatlan fekszik, az ingatlan helyrajzi számát, fekvésének (belterület, külterület) megjelölését és területnagyságát, stb.). A tulajdoni lap I részén találhatóak azok a *korlátozások* is, amelyek *függetlenek az ingatlan tulajdoni viszonyaitól* (pl.: utalást az ingatlan mindenkori tulajdonosát megillető telki szolgálmi, illetőleg földhasználati jogra) Ugyancsak az I. részben található utalás az *ingatlan jogi jellegére* (társasház, szövetkezeti ház, műemlék, bányatelek, helyi vagy országos jelentőségű védett terület, régészeti vagy történeti jelentőségű védett terület, tanya stb.).

A tulajdoni lap II. része az ingatlanhoz kapcsolódó *jogokat*, illetve annak jogosultjait, és az ingatlanra valamint a jogosultakra vonatkozó *tényeket* tartalmazza (pl.: a tulajdonjogot, a vagyonkezelői jogot).

A tulajdoni lap III. része tartalmazza a korábban már kifejtett, és az ingatlanhoz, a bejegyzett joghoz, illetve a jogosulthoz kapcsolódó jogokat, illetve tényeket-

Az ingatlan-nyilvántartási térképként a földmérési alaptérkép nyilvántartási példányát kell használni. Amennyiben az adott település térképe számítógépes adathordozón kerül rögzítésre, úgy ez képezi az ingatlan-nyilvántartási térképet. A térkép tartalmazza mindazokat az adatokat, amelyek a nyilvántartott ingatlannal összefüggnek.

Az okirattár az ingatlan-nyilvántartás része. Mindazon magán- és közokiratok itt kerülnek elhelyezésre, amelyek a nyilvántartás tartalmában bekövetkezett változások alapjául szolgálnak. A okirattárban lévő iratok a közokiratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény hatálya alá tartoznak.

A törölt bejegyzések jegyzéke az ingatlan-nyilvántartás egyik alapvető részének minősül. E rendelkezés a nyilvántartás számítógépesítésével van szoros összefüggésben. A közhitelesség érdekében ugyanis a gépi adathordozón meg kell őrizni a tulajdoni lapról törölt bejegyzéseket és adatokat, a törlésre vonatkozó határozatok számát, amelynek alapján a törlés alapjául szolgáló okirat az okirattárból visszakereshető, és ezáltal adott ingatlanra vonatkozó jogi láncolat lépésenként nyomon követhető.

A település ingatlan-nyilvántartásának számítógépes rendszerében gépi adathordozón *meg kell őrizni a tulajdoni lapról törölt bejegyzéseket és adatokat*, valamint a törlésre vonatkozó határozat számát, amelynek alapján a törlés alapjául szolgáló okirat az okirattárból visszakereshető. Az adatállomány megőrzésére a közokiratokról és közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény⁴⁹⁵ rendelkezéseit kell alkalmazni.

Az ingatlan-nyilvántartási térkép az ingatlan-nyilvántartás szempontjából az ingatlan egyedi azonosítására, *természetbeni állapotának rögzítésére* alkalmas, jogszabályban meghatározott valóságú és közhiteles adatait tartalmazza. Az egyéb önálló ingatlanok alaprajza 1:100 vagy annál nagyobb méretarányban ábrázolja az ingatlan – társasháznál a

⁴⁹⁵ Lásd: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99500066.TV> a 1995. évi LXVI. törvényt a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről

közös, szövetkezeti háznál a szövetkezeti vagy közös tulajdonban lévő épületrészek, továbbá az öröklakások és szövetkezeti lakások – elhatároló vonalait.

Az *okirattár* a bejegyzések alapjául szolgáló okiratokat, illetőleg ezek hitelesített másolatait, a bejegyzés iránti kérelmeket, megkereséseket, valamint az ingatlan-nyilvántartási ügyben keletkezett más iratokat tartalmazza. Az okirattárban lévő iratokat a földhivatal egyéb irataitól *elkülönítetten* kell kezelni. Az okirattárban lévő iratok a köziratokról a közlevéltárról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény hatálya alá tartoznak.

A bejegyzéseket, feljegyzéseket és az adatváltozásra vonatkozó átvezetéseket a tulajdoni lap mindhárom részén *sorszámozni* kell. Ha a bejegyzésben több jogosult szerepel, minden jogosult neve előtt külön sorszámot kell feltüntetni.

A település ingatlan-nyilvántartásának számítógépes rendszerében gépi adathordozón meg kell őrizni a tulajdoni lapról törölt bejegyzéseket és adatokat, valamint a törlésre vonatkozó határozat számát, amelynek alapján a törlés alapjául szolgáló okirat az okirattárból visszakereshető (*törölt bejegyzések jegyzéke*).

Az ingatlan területét *méterrendszerben (hektár, négyzetméter)* kell nyilvántartani. Megszűnt tehát a korábban használatos négyyszögölben, illetve kataszteri holdban történő nyilvántartás. A település számítógépes ingatlan-nyilvántartásában *minden ingatlant külön tulajdoni lapon* kell nyilvántartani.

A mező- és erdőgazdasági művelés alatt álló vagy arra alkalmas, illetőleg alkalmassá tett *föld minőségét osztályba sorolással* – a természetbeni állapotnak megfelelően – kell megállapítani. A föld minőségeként a *minőségi osztályt* és az annak megfelelő *kataszteri tiszta jövedelmet* kell feltüntetni.

A mező- és erdőgazdasági művelés alatt álló földet a rendszeres földhasznosítási módra tekintettel, a természetbeni állapotnak megfelelően *művelési áganként* kell nyilvántartani.

A forgalom biztonságát szolgálja az a rendelkezés, miszerint 2019-től a *tulajdoni lapon fel* kell tüntetni a társasház képviselőjének a nevét.

5. Az ingatlan-nyilvántartási eljárás

Az ingatlan-nyilvántartási eljárás az *ingatlannal kapcsolatos jogok bejegyzésére és tények feljegyzésére, illetve az ingatlan adataiban bekövetkezett változások átvezetésére (együtt: változás vezetése) irányuló közigazgatási hatósági eljárás.*

Az ingatlanok adataiban (terület, művelési ág stb.) bekövetkezett változást az ingatlan tulajdonosa, az állam tulajdonosi jogait gyakorló szervezet vagy a vagyongazdálkodó, továbbá a

földhasználó *köteles bejelenteni*. Ennek határideje a változás tényleges bekövetkezésétől vagy az arról történt tudomásszerzéstől számított *harminc nap*. Kötelező bejelentés alá tartozik az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogosult nevének, lakcímének (telephelyének, székhelyének) megváltozása is. A törvény meghatározza a bejelentési kötelezettség alóli kivételeket.

Az ingatlanhoz kapcsolódó jog vagy tény *keletkezését, módosulását, illetve megszűnését*:

- a) kérelemre
- b) megkeresésre,
- c) bejelentésre, vagy
- d) hivatalból

kell az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezni.

Az EU csatlakozás időpontjától, tehát 2004. május 1-től kezdődően érvényes az a rendelkezés, miszerint a kérelemre induló eljárásban a *jogi képviselőt kötelező*. Jogi képviselőnek kell tekinteni az ügyvédet (ügyvédi irodát), jogtanácsost és a fél képviselőjében eljáró közjegyzőt [1991. évi XLI. törvény⁴⁹⁶175. § (1) bek.].

A kérelmet *formanyomtatványon* kell benyújtani. A kérelmet a bejegyzés alapjául szolgáló szerződés (jognyilatkozat) keltétől számított 30 napon belül kell a körzeti földhivatalhoz benyújtani. A kérelem 2019-től kezdve benyújtható elektronikus úton is.

A kérelemhez két eredeti és egy másolati példányban kell *csatolni a bejegyzés alapjául szolgáló okiratot*.

Az ingatlan-nyilvántartási térkép tartalmát érintő változás átvezetéséhez a külön jogszabály előírásai szerint készített és a földhivatal által hatályos záradékkal ellátott *változási vázrajz* is szükséges. A vázrajzot mindazoknak alá kell írniuk, akik a változás alapjául szolgáló okiratot *aláírják*.

A változások bejegyzésére hivatalból csak kivételesen és szűk körben (rendszerint a túlhaladott bejegyzések törlése tekintetében, vagy pl. a földek minőségi osztályát (kataszteri tiszta jövedelmét) van lehetőség.

⁴⁹⁶ Lásd: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99100041.TV> a 1991. évi XLI. törvény a közjegyzőkről

Jogok bejegyzésének és tények feljegyzésének – ha törvény másként nem rendelkezik – olyan közokirat, teljes bizonyító erejű magánokirat vagy ezeknek a közjegyző által hitelesített másolata (a továbbiakban: okirat) alapján van helye, amely a bejegyzés tárgyát képező jog vagy tény keletkezését, módosulását, illetve megszűnését igazolja, továbbá tartalmazza a bejegyzést, feljegyzést megengedő nyilatkozatot az ingatlan-nyilvántartásban bejegyzett, vagy közbenső szerzőként bejegyezhető jogosult részéről (*bejegyzési engedély*). A bejegyzési engedélyt a jogosult külön, a bejegyzés alapjául szolgáló okirattal azonos alakissággal rendelkező okiratban is megadhatja.

A Polgári Perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény 323. §-a értelmében a *közokirat* olyan papír alapú vagy elektronikus okirat, amelyet bíróság, közjegyző vagy más hatóság, illetve közigazgatási szerv ügykörén belül, a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelő módon állított ki. A közokiratot az ellenkező bizonyításáig valódinak kell tekinteni, a bíróság azonban az okirat kiállítóját hivatalból is felhívhatja nyilatkozattételre az okirat valódisága tekintetében. *A közokirat teljes bizonyító erővel bizonyítja*

a) hogy a kiállító a benne foglalt intézkedést megtette vagy határozatot a benne foglalt tartalommal meghozta,

b) a közokirattal tanúsított adatok és tények valóságát,

c) a közokiratban foglalt nyilatkozat megtételét, annak idejét és módját.

Elektronikus közokirat kiállításához az is szükséges, hogy a közokirat kiállítására jogosult az elektronikus okiraton – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – minősített vagy minősített tanúsítványon alapuló fokozott biztonságú elektronikus aláírást vagy bélyegzőt, és amennyiben jogszabály így rendelkezik időbélyegzőt helyezzen el.

A közokiratra vonatkozó rendelkezéseket a *külföldi közokiratra* is alkalmazni kell, feltéve, hogy azt a kiállítás helye szerint illetékes magyar külképviseleti hatóság felülhitelesítette (*apostille*). A magyar állam által kötött eltérő nemzetközi megállapodás esetében a felülhitelesítésre nincs szükség.

A teljes bizonyító erejű magánokirat (A Ptk 325. §-a) az ellenkező bizonyításáig teljes bizonyító erővel bizonyítja, hogy az okirat aláírója az abban foglalt nyilatkozatot megtette, illetve elfogadta vagy magára kötelezőnek ismerte el. A teljes bizonyító erejű magánokirat valódiságát csak akkor kell bizonyítani, ha azt az ellenfél kétségbe vonja, vagy a valódiság bizonyítását a bíróság szükségesnek találja.

Bejegyzés alapjául szolgálhat a *bíróság ítélete*, illetőleg a *hatóság határozata*, ha bejegyezhető jogra és tényre vonatkozik. Ebben az esetben is megköveteli a jogszabály, hogy

a bíróság, vagy a hatóság által kiállított, az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogot, vagy feljegyzett tényt érintő határozatának *ingatlan-nyilvántartási bejegyzésre alkalmas* formában kell megtörténnie.

Az ingatlan-nyilvántartási eljárásban bejegyzés alapjául elfogadható okiratok *különleges alakszerűségi feltételek* szükségesek:

- a) tulajdonjog,
- b) haszonélvezeti jog,
- c) a használat joga,
- d) szolgálmi jog,
- e) vételi jog,
- f) jelzálogjog (önálló jelzálogjog)

keletkezésére, módosulására, illetve megszűnésére vonatkozó bejegyzésnek *közokirat, ügyvéd, vagy kamarai jogtanácsos által ellenjegyzett teljes bizonyító erejű magánokirat* alapján van helye. Nem alkalmas bejegyzésre az olyan okirat, amelyen a készítő és ellenjegyző ügyvéd, illetőleg a közokiratba foglalt közjegyző szerződő félként van feltüntetve.

Az ellenjegyzéssel ellátott magánokirat bejegyzés alapjául akkor fogadható el, ha az tartalmazza az *ellenjegyző személy nevét, aláírását, irodájának székhelyét, az ellenjegyzés időpontját és az „ellenjegyzem” megjelölést*. Az ügyvéd által teljesített ellenjegyzés érvényességének további feltétele a *szárazbélyegző lenyomata*.

A beadványokat az iktatószámok sorrendjében kell elintézni. Az egy napon érkezett beadványok bejegyzésének ranghelyét a bejegyzés alapjául szolgáló okiratok keltezésének időpontja határozza meg. A beadvány iktatószámát a benyújtás napján a tulajdoni lapon fel kell jegyezni (széljegy), és ennek megtörténtét a beadványra rá kell vezetni. A tulajdoni lapon feltüntetett széljegy a bejegyzés, átvezetés, feljegyzés iránti ingatlan-nyilvántartási eljárás megindítását tanúsítja.

A hiány pótlására hívja fel a járási hivatal az érdekelteket, ha a bejegyzés alapjául szolgáló okiratnak olyan hiányosságaira derült fény a vizsgálat során, amelyek pótolhatók. A hiánypótlásra való felhívás – ha pótolható hiányosságról van szó – nem mellőzhető. A törvényben meghatározott esetekben nincs helye a hiánypótlásnak és a kérelmet el kell

utasítani. Azokat a beadványokat, amelyek elintézését bármely okból *függőben* kell tartani, *nyilvántartásba kell helyezni*.

A beadványokat az iktatószámok sorrendjében kell elintézni. Az egy napon érkezett beadványok bejegyzésének ranghelyét a bejegyzés alapjául szolgáló okiratok keltezésének időpontja határozza meg. A bejegyzés alapjául szolgáló okiratnak nem tekinthető iratot a rangsor megállapításánál nem lehet figyelembe venni.

A bejegyzések rangsora valamennyi érdekelt hozzájárulásával megváltoztatható. A rangsor közokirat, ügyvéd által ellenjegyzett magánokirat vagy olyan magánokirat alapján változtatható meg, amelyen az érdekeltek névaláírásának valóságát közjegyző tanúsítja.

Az ingatlanra vonatkozó jogok bejegyzése, tények feljegyzése iránti *eljárást* a járási hivatal *felfüggeszti*, ha a bejegyzés, illetőleg a feljegyzés alapjául szolgáló magánokirat valóságát az aláíró felek, illetőleg a hitele sító vagy ellenjegyző személyek valamelyike vitatja. A függőben tartásról az ingatlanügyi hatóság a beadvány beérkezését követő öt munkanapon belül értesítés megküldésével tájékoztatja a kérelmezőt. A függőben tartást a tulajdoni lapon nem kell feljegyezni. A függőben tartott beadvány ügyintézési határidejének számítására az eljárás felfüggesztésére vonatkozó szabályok az irányadók.

A beadvány iktatószámát a benyújtás napján a tulajdoni lapon fel kell jegyezni (széljegy), és ennek megtörténtét a beadványra rá kell vezetni. A tulajdoni lapon feltüntetett széljegy a bejegyzés, átvezetés, feljegyzés iránti ingatlan-nyilvántartási eljárás megindítását tanúsítja.

A tulajdoni lap tartalmát érintő változás, illetve a változás átvezetésére irányuló kérelem elutasításának bejegyzése után a *széljegyet törölni kell*.

A beadvány vizsgálatát követően – annak eredményére figyelemmel – a járási hivatal *határozattal dönt a változás átvezetése, illetőleg az ingatlan-nyilvántartás bejegyzése tárgyában.* A változást pedig egyidejűleg érvényesíti az ingatlan-nyilvántartás egyes részein (átvezeti a számítógépes adatbázisban). A törvény részletesen meghatározza az ingatlan-nyilvántartási ügyben hozott határozatok tartalmát.

Az ingatlan-nyilvántartási eljárás jellegzetessége, hogy a határozat *kézbesítésére* csak akkor kerül sor, ha a határozat tartalmát a tulajdoni lapon és – szükség szerint – véglegesen a térképen is *átvezették, illetve bejegyezték*.

Az ingatlan-nyilvántartásba jog és tény csak azzal szemben jegyezhető be, aki ott jogosultként már szerepel, vagy akit egyidejűleg jogosultként bejegyeznek.

Az ingatlan adataiban bekövetkezett változás átvezetése kérdésében a bejelentés nem köti a járási hivatalt.

A kérelemnek helyt adó határozat a tulajdoni lap másolatával is közölhető (*egyszerűsített határozat*). Ebben az esetben az egyszerűsített határozat tulajdonilap-másolatként nem használható.

Az ingatlan-nyilvántartási döntést az *ingatlanügyi hatóság vezetője*, vagy az általa kijelölt személy írhatja alá. A határozat tartalmának megfelelő változást az ingatlanügyi hatóság – kézbesítés előtt – *bejegyzi, illetőleg feljegyzi a tulajdoni lapra, illetve átvezeti az ingatlan-nyilvántartási térképen*, ha az annak tartalmát is érinti.

El kell utasítani a bejegyzési kérelmet, ha a bejegyzés alapjául szolgáló *okiratnak olyan tartalmi vagy alaki hiányossága* van, amely miatt az nyilvánvalóan érvénytelen. Az érvénytelenség akkor nyilvánvaló, ha ez a tény önmagában az okiratból megállapítható.

Kézbesítettnek kell tekinteni a határozatot a kézbesítési címre, ennek hiányában az ingatlan-nyilvántartásban vagy a bejegyzés alapjául szolgáló okiratban megjelölt lakcímre történő postai kézbesítés második megkísérlésének, illetőleg a második figyelmeztetés postafiókba (postaládába) helyezésének napját követő ötödik munkanapon.

A tulajdonjog, valamint az illetékfizetési kötelezettséggel járó más vagyoni értékű jogok bejegyzéséről, továbbá a bejegyzés iránti kérelem elutasításáról szóló *határozatot illetékkiszabás céljából meg kell küldeni az illetékes illetékhivatalnak*. A bejegyzési határozathoz mellékelni kell az illetékkiszabáshoz szükséges egyéb olyan iratokat is, amelyek a körzeti földhivatal rendelkezésére állnak.

A jogok és tények bejegyzése tárgyában hozott járási hivatali határozat ellen felügyeleti intézkedésnek nincs helye.

Az első fokú határozat ellen a fellebbezést – az annak elbírálására illetékes megyei földhivatalhoz címezve – a kézbesítéstől számított *tizenöt napon belül*, a határozatot hozó járási hivatalnál kell benyújtani. Az az érdekelt, akinek a járási hivatali határozatot bármilyen okból *nem kézbesítették*, és a határozat kézbesítését a *bejegyzéstől számított egy éven belül* kérte, a kézbesítéstől számított tizenöt napon belül terjeszthet elő fellebbezést. A fellebbezést a kormányhivatal érdemi határozatának meghozataláig vissza lehet vonni.

A kormányhivatal a fellebbezéssel megtámadott határozatot *helyben hagyhatja, megváltoztathatja vagy megsemmisítheti és új eljárást* rendelhet el.

A jogok és tények bejegyzése, illetőleg adatok átvezetése tárgyában hozott másodfokú határozat ellen *bírószági jogorvoslati kérelmet* nyújthat be az, akinek jogát a határozat sérti.

A bíróság a határozatot részben vagy egészben megváltoztatja, hatályon kívül helyezi és a megyei földhivatalt új eljárásra utasítja, vagy a keresetet elutasítja. A bírósági jogorvoslati kérelem alapján hozott határozat hatálya a megtámadott bejegyzésen alapuló további bejegyzésre is kiterjed.

A bejegyzés alapjául szolgáló *okiratok hiányosságai a bírósági eljárásban nem pótolhatók.*

A “perfeljegyzés”-hez kétféle joghatás fűződik. Egyrészt e tény bejegyzését követően az *ingatlanra jogot szerző személyek már nem jóhiszeműek.* Másrészt *a perben hozott ítélet hatálya kiterjed mindenkire, aki a perfeljegyzés után szerzett további jogot, akkor is, ha a további jogszerzőt nem vonták perbe.*

A bejegyzésben vagy feljegyzésben történt *hibás névírást, szám- vagy számítási hibát, más hasonló elírást és helytelen megjelölést az ingatlan-nyilvántartást vezető hatóság saját hatáskörében kijavítja.* Az ingatlan-nyilvántartást vezető hatóság *kiegészíti* a határozatát, ha az a bejegyzés vagy feljegyzés iránti kérelem és az annak alapjául szolgáló okirat valamely részéről *nem rendelkezett,* továbbá ha a bejegyzés vagy feljegyzés az okiratban és a kérelemben foglaltakhoz képest *hiányos.* Ha az ingatlan-nyilvántartásból megállapítható, hogy az ingatlanra időközben harmadik személy jóhiszeműen és ellenérték fejében jogot szerzett, és a kijavítás vagy a kiegészítés az ő jogát sértené, a jogra és tényre vonatkozó kijavításnak vagy kiegészítésnek akkor van helye, ha ehhez az érdekelt *harmadik személy hozzájárul.*

XIII. Az építésügyi igazgatás és örökségvédelem

1. Az építésügyi igazgatás jelentősége

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 használóik 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”.⁴⁹⁷

Az építési tevékenység szinte kivétel nélkül jelentős és hosszútávon fennálló értéket állít elő, ezért lényeges nemzetgazdasági szempontból is. 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.

A közérdek jelenik meg az örökségvédelem alatt álló építményekre és területekre vonatkozó speciális előírásokban is. Az örökségvédelmi 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, műemléki érték elpusztulna.

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. 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 d) építési előírásainak kialakítására;
- e) az építmények építészeti-műszaki tervezésére;
- f) az építmények kivitelezésére;
- g) az építési termékek, anyagok, szerkezetek, berendezések és módszerek minőségi követelményeinek kialakítására;

⁴⁹⁷ 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.

- h) az épített környezet emberhez méltó és esztétikus kialakítására, valamint az építészeti örökség védelmére;
- i) a települések zöldfelületeivel kapcsolatos munkákra,
- j) kutatásra, műszaki fejlesztésre és ezek eredményének alkalmazására;
- k) itt említett feladatokra, hatáskörökre és hatósági jogkörökre;
- l) a vonatkozó szabályok megállapítására, alkalmazásuk ellenőrzésére és érvényre juttatására.⁴⁹⁸

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.

3. Az építésügyi igazgatás által alkalmazott fogalmak, jogszabályok

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.⁴⁹⁹ 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.

⁴⁹⁸ 1997. évi LXXVIII. törvény 1. § (1) bekezdés

⁴⁹⁹ 1997. évi LXXVIII. törvény 2. § 5. pont

3.2. Az 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 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.⁵⁰⁰

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

Fontos kiemelni, 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 szerint⁵⁰¹ ingónak minősül, de mégis építési engedélyhez kötött a létesítése.

Az építési tevékenység és az építmény fogalmának értelmezéséhez szükséges az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) kormányrendelet

⁵⁰⁰ 1997. évi LXXVIII. törvény 1. § (2) bekezdés

⁵⁰¹ Lásd a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 5:17. §-ának rendelkezéseit

(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.⁵⁰² 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 OTÉK rendelkezése csak abban az esetben alkalmazható, ha a speciális jogszabály az OTÉK rendelkezéseitől nem tér el, eltérés esetében a speciális jogszabály az irányadó.⁵⁰³

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.) Korm. rendelet (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, antenntartó szerkezetek és csatlakozó műtárgyak kivételével – a sajátos építményfajtákra 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.⁵⁰⁴

3.3. A helyi építési szabályzatok és a településképi rendeletek

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

⁵⁰² 253/1997. (XII. 20.) Kormányrendelet 1. § (1) bekezdés

⁵⁰³ 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 1. § (3) bekezdés

⁵⁰⁴ 191/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 1. § (2)–(4) bekezdés

képviselő-testülete 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.

A településrendezés eszköze 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.⁵⁰⁵

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 képviselő-testülete 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.⁵⁰⁶

A *településképi arculati kézikönyv* építészeti szemléletformáló célt szolgál, és a települési önkormányzat normatív határozata mellékleteként fogadja el. Az arculati kézikönyv a *településképi rendeletet* alapozza meg, és a települési környezet megjelenését meghatározó jellemzőket és elvárásokat foglalja össze. A helyi településképi rendelet egyebek mellett a település építészeti arculatának alakítására, a településképet formáló építészeti és természeti elemekre vonatkozó előírásokat (településképi követelményeket), valamint a helyi építészeti védelemre vonatkozó előírásokat tartalmazza.

⁵⁰⁵ 1997. évi LXXVIII. tv. 9/B. § (2) bekezdés

⁵⁰⁶ 1997. évi LXXVIII. tv. 2. § 11. pont

3.4. Az 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, készültségi 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).⁵⁰⁷

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.⁵⁰⁸

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

- a) építési (és bontási) engedélyhez kötött tevékenységek;
- b) egyszerű bejelentéshez kötött tevékenységek;
- c) településképi bejelentéshez kötött tevékenységek;
- d) építési (és bontási) engedély nélkül végezhető tevékenységek (az Eljárási kódex 1. számú melléklete tartalmazza az építési engedély nélkül végezhető tevékenységek listáját);
- e) 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 nem vonatkozik. 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, valamint a településképi követelményeket.

4. Az építésügyi igazgatás hazai intézményrendszere

⁵⁰⁷ 1997. évi LXXVIII. tv. 2. § 8. pont

⁵⁰⁸ 1997. évi LXXVIII. tv. 2. § 36. pont

4.1. 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, illetve az építésügyi szabályozásért és építésügyi ügyekért felelős miniszter (vagyis a Miniszterelnökséget vezető miniszter)⁵⁰⁹ határozza meg.

4.2. 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.

Kormányablakok

A kormányablakok az ügyfél kérésére részletes tájékoztatást nyújtanak az eljárás menetéről, az adott eljárással kapcsolatos ügyféli jogokról és kötelezettségekről. A tájékoztatás kiterjedhet egyebek mellett az illetékes építésügyi, építésfelügyeleti hatóság elérhetőségére és a fizetendő eljárási illetékekre. A kormányablakban előterjeszthetők az építésügyi hatósági engedélyek iránti kérelmek is.⁵¹⁰

⁵⁰⁹ 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 14. § (1) bekezdés 5. pont

⁵¹⁰ 515/2013. (XII. 30.) kormányrendelet 5. § (1) bekezdés és 3. melléklet

Építésügyi Szolgáltatási Pont

Egyes önkormányzatok az építésügyi hatósági hatáskör elvonása után is fenntartanak olyan közigazgatási szolgáltatást, amely helyben segíti a helyi lakosok ügyintézését az építésüggyel kapcsolatban. Építésügyi Szolgáltatási Pontként a jogszabályban⁵¹¹ 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.⁵¹²

4.3. Az építésügyi rendszer felépítése

4.3.1. A települési önkormányzat

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

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 úgynevezett 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.

⁵¹¹ 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. melléklete III. rész

⁵¹² 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (9) bekezdés

A Településképi törvény alapján az önkormányzat polgármestere (vagy a főpolgármester) a településképi követelmények teljesülése érdekében az önkormányzati hatósági döntéssel – a jogszabálysértésre történő figyelemfelhívást követően – településképi kötelezést adhat ki, mely során az ingatlan tulajdonosát az építmény vagy építményrész felújítására, átalakítására vagy elbontására kötelezheti. A polgármester a kötelezettség végrehajtása érdekében a magatartás elkövetőjével szemben egymillió forintig terjedő bírságot is kiszabhat, településképi-védelmi bírság jogcímen.⁵¹³

A 2017. december 31. napjáig kötelezően megalkotandó településképi rendeletekben a településrendezés sajátos jogintézményei között – a településképi vélemény és településképi bejelentés mellett – új eszközként jelent meg a településképi követelményekkel kapcsolatos tájékoztatás és szakmai konzultáció lehetősége.

4.3.2. A főépítési rendszer (állami és önkormányzati feladatok)⁵¹⁴

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 főépítési közreműködéshez kötik a jogszabályok.

A főépítési rendszer elemei az országos főépítész, az állami főépítészek (az állami főépítési feladatokat a fővárosi és megyei kormányhivatalok látják el az illetékességi területükön),⁵¹⁵ valamint az önkormányzati főépítészek (a települési főépítész, a megyei főépítész és a térségi főépítész).

4.3.3. A 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

⁵¹³ 2016. évi LXXIV. tv. 11. § (2)-(3) bekezdés

⁵¹⁴ 190/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 1. §

⁵¹⁵ 190/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés

szakmai tanácsadó és véleményező testület.⁵¹⁶ A feladata a főépítészhez hasonlóan a szakmai szempontoknak a megjelenítése a döntésekben, de fontos különbség, hogy tervtanácsot nem kötelező működtetni, ez csak egy lehetőség az önkormányzatok számára.

A tervtanácsokat szakmai működésük alapján két fő csoportba oszthatjuk:

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

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

Elsőfokú építésügyi hatóságok az általános elsőfokú építésügyi hatóságok, a kiemelt elsőfokú építésügyi és építésfelügyeleti hatóságok (a Járási és a Kerületi Hivatalok), valamint a speciális elsőfokú építésügyi és építésfelügyeleti hatóságok (sajátos építményfajták).

A másodfokú építésügyi hatósági feladatokat is a fővárosi és megyei kormányhivatal mint általános és kiemelt építésügyi hatóság látja el a külön jogszabályban meghatározott másodfokú feladatok ellátása, az építmények, építési tevékenységek tekintetében, kivéve a sajátos építményfajtákat, valamint egyes repülőtéri és vasúti építményeket.⁵¹⁷ A másodfokú hatóságok megyei és fővárosi szinten kerültek kialakításra, ezért húsz másodfokú hatóság végzi ezt a tevékenységet.

A kulturális örökségvédelmi hatósági nyilvántartásban szereplő nyilvántartott műemléki értéket, műemléket, műemlék telkét, továbbá műemléki környezetet vagy műemléki jelentőségű területet érintő építésfelügyeleti hatósági feladatok tekintetében másodfokon a Budapest Főváros Kormányhivatala jár el, mégpedig országos illetékességgel.⁵¹⁸

5. Az építésügyi igazgatás: a hatóság feladatai és eszközzrendszere

5.1. Építésügyi hatóságok

⁵¹⁶ 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet 2. §

⁵¹⁷ 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (5) bekezdés

⁵¹⁸ 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § (3) bekezdés b) pont

5.1.1. 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 174 járásban és 23 budapesti kerületben működik (ami összesen 197 hatóság).⁵¹⁹ A Fővárosi Önkormányzat által közvetlenül igazgatott terület tekintetében a fővárosi főjegyző az elsőfokú építésügyi hatóság.⁵²⁰

Az építésügyi hatóságok száma fokozatosan csökken. 2010. január 1-jén még 394 elsőfokú építésügyi hatóság működött, ebből 284 volt építésügyi körzetközpont. A 2013 óta fennálló rendszerben már két szinten oszlanak el az elsőfokú építésügyi hatósági jogkörök, így az elsőfokú építésügyi hatósági feladatokat az általános építésügyi hatóságok mellett 59 kiemelt építésügyi hatóság látja el.

A járási központ jegyzője tehát a járás területén található települések vonatkozásában látja el az általános építésügyi hatósági feladatokat. Az állampolgárok az e-epites.hu oldalon tájékozódhatnak arról, hogy az adott ingatlan vonatkozásában melyik építésügyi hatóság az illetékes.

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.

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

⁵¹⁹A 2013. évi átalakításkor még százkilencvennyolc hatóság volt, de mivel a Polgárdi járás 2014. december 31-én megszűnt, az illetékességi területén lévő települések tekintetében Székesfehérvár, valamint Enying jegyzője lett az építésügyi hatóság.

⁵²⁰343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés

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 59 járásban a járási vagy fővárosi kerületi hivatal építésügyi feladatkört lát el (ebből 21 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 a kihirdetett veszélyhelyzetben szükséges építésügyi hatósági intézkedések, és a kihirdetett veszélyhelyzet folytán bekövetkezett építménykárok helyreállításával összefüggő építésügyi hatósági ügyek.

Szintén a kiemelt építésügyi hatóság lesz az elsőfokú hatóság azokban az ügyekben, amelyekben az általános elsőfokú építésügyi hatóság székhelye szerinti önkormányzat, annak szerve vagy polgármestere az eljárásban hozott határozattal jogosulttá vagy kötelezetté válhat, vagy az eljárás tárgyával összefüggő kötelezettséget vállal, vagy ellenérdekű ügyfél.⁵²¹

5.2. Az Eljárási kódex: az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet

Ha építésügyi igazgatási kérdésünk merülne fel, arra nagy valószínűséggel az Eljárási kódexben találhatunk választ. Az Étv. mellett ugyanis az Eljárási kódex 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 munkával⁵²² 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

⁵²¹ 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés f) pont

⁵²² a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 1. számú melléklet 25. pont

sajátos építményfajtákkal, valamint a felvonóval, mozgólépcsővel és mozgójárdával kapcsolatosak – ha annak a létesítéséhez, átalakításához, áthelyezéséhez vagy bontásához építésügyi hatósági engedélyhez kötött építési tevékenység szükséges.⁵²³

5.3. Az építésügyi hatóságok feladatai

Az építésügyi hatóság feladatait az alábbiak szerint csoportosíthatjuk:

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

A jókarbantartási kötelezettség ellenőrzése jelenleg a kiemelt építésügyi hatóságok feladatkörébe tartozik⁵²⁴.

5.3.1. Az engedélyezési eljárások

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

Fontos kiemelni, hogy ha valamire nem kell engedélyt kérni, az nem jelenti azt, hogy arra semmilyen előírás nem vonatkozik. Az építési engedélyhez vagy bejelentéshez nem kötött építési tevékenységek 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 kontroll alól, vagyis időt nyer az engedélyezési folyamat elhagyásával, de az önkéntes jogkövetés elve alapján az összes vonatkozó jogszabályt folyamatosan köteles betartani.

Ha olyan épületet akarunk építeni vagy átalakítani, amely az Eljárási kódex alapján engedélyköteles, azt az általános építésügyi hatóságtól kell kérni, még az építési munka

⁵²³ 312/2012. (XI. 8.) Kormányrendelet 1. §

⁵²⁴ 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés g) pont

megkezdése előtt. Az építésügyi hatóság az engedélykérelmet eljárásjogilag (tehát azt vizsgálva, hogy a hatósági eljárás szabályait megtartották-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 hatóságnak az építési engedélyt ki kell adnia. Az engedély véglegessé válása 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.

5.3.2. A 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 hatósági kontrollt jelent, vagyis a tevékenység az érintett hatóságnak történő bejelentéssel egyidejűleg végezhető és gyakorolható, annak a szabályosságát a hatóság csak utólag, annak folyamatában kell, hogy vizsgálja.

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

5.3.3. Az 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 készletbe helyezése maga a bejelentés), nem indul külön eljárás, az építésügyi hatóság nem is ellenőrzi a bejelentés tartalmát, hanem azt csak kvázi regisztrálja, vagyis adatot kezel.

A 2016. évben bevezetett, majd több alkalommal átalakított új jogintézmény, az egyszerű bejelentés az építésügyi igazgatásban egy új szemléletmódot jelenít meg.⁵²⁵ A legfeljebb 300 négyzetméter hasznos összes alapterületű (illetve bizonyos feltételek mellett az ennél nagyobb) lakóépület építése és bővítése 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. Fontos hangsúlyozni, hogy az egyszerű bejelentéssel végzett építési tevékenységek esetében is figyelemmel kell lenni a településképi rendeletben foglalt követelményekre.

A többi beruházás köréből kiemelt lakóház létesítésére, bővítésére 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. Az építkezés lezárásaként az építésfelügyelet által kiadott hatósági bizonyítványt kell beszerezni, ami ugyan hasonlít a használatbavételi eljárásra, de mégis egészen más.

5.3.4. Az építésrendészeti feladatok és ellenőrzések

Mint láttuk, manapság egyre bővül azoknak a tevékenységeknek a köre az építésügyben, amelyekhez nem kell előzetes hatósági engedély. Ezekben az esetekben is be kell tartani azonban az összes vonatkozó jogszabályt, ideértve a településképi rendeleteket is. 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.

5.3.5. A hatósági adatok kezelése

⁵²⁵ 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

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.

5.3.6. Az 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 (például, hogy mennyi illetéket kell fizetni, milyen szabályok vonatkoznak az érintett ingatlanra stb.)

5.4. Az építésfelügyeleti hatósági feladatok

Az építésfelügyeleti hatósági feladatokat (ami állami feladat) kizárólag a kiemelt építésügyi hatóságok végzik. A kormány a sajátos építményszabályozás tekintetében az építésfelügyeleti feladatokat ellátó hatóságot külön jogszabályokban jelöli ki. Amikor azonban erre mégsem kerül sor, akkor mind első-, mind pedig másodfokon az általános építményekre vonatkozó szabályok szerint kell eljárni.⁵²⁶

Az építésfelügyeleti hatóság ellátja az építési folyamat felügyeletét, ellenőrzi az építmény műszaki állapotát, valamint feltárja a szabálytalan építési tevékenységeket.⁵²⁷ 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.⁵²⁸

⁵²⁶ 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdés

⁵²⁷ 1997. évi LXXVIII. tv. 46. § (1) bek.

⁵²⁸ 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 58. § (4) bekezdés

Az építésfelügyelők létszáma egyenesen arányos az építésfelügyeleti eljárások szabályainak az ismertségével. Sokáig csak közel egy tucat építésfelügyelő dolgozott az egész országban, a számuk csak a 2010. évet követően emelkedett. 2013 körül az ötvenhét járási és két kerületi hivatalban kétszáz körüli építésfelügyelő működött. Jelenleg már nem válik el az építésfelügyeleti és az építésügyi hatósági ügyintéző személye, építésügyi szakügyintéző végezheti mindkét hatáskörből fakadó hatósági munkát. 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.⁵²⁹ 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 építetők fedezetkezelőre vonatkozó előírások betartását.⁵³⁰ További feladatai a hatóságnak a szabálytalan építési tevékenység esetén az eljárás lefolytatása, illetve a közreműködés szakhatóságként más hatóság eljárásában.

5.5. A hatóságok eszközrendszere

5.5.1. A 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:

⁵²⁹ 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 58. § (1) bekezdés

⁵³⁰ 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 58. § (2) bekezdés b) pontja

- a) figyelmeztetés;
- b) hatósági kötelezés a szabálytalanság megszüntetésére;
- c) a tevékenység megkezdésének vagy folytatásának megtiltása vagy leállítása;
- d) bírság megállapítása;
- e) a névjegyzéket vezető kamaránál eljárás kezdeményezése (például az építésfelügyeleti hatóság köteles eljárást kezdeményezni a névjegyzéket vezető szervnél, ha az építészeti-műszaki tervező által készített kivitelezési dokumentáció szakszerűtlen vagy a tartalma valótlan).⁵³¹

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

- jogszerűtlen (például engedély nélkül vagy attól eltérően végzett),
- jogosulatlan (például, ha a tervezőnek nincs jogosultsága az adott tervtípust elkészíteni, vagy a vállalkozó kivitelező nem szerepel az MKIK építőipari kivitelezői nyilvántartásában),
- szakszerűtlen (például, ha az alapvető követelmények vagy a tevékenységre vonatkozó szakmai szabályok és előírások sérülnek).⁵³²

Szabálytalan építési tevékenység esetében a hatósági eljárás irányulhat pótlólagos (utólagos) engedélyeztetésre, bírság szankcióval, a szabálytalanság megszüntetésére (bontási kötelezés előírása), vagy ezek együttes alkalmazására.

Alapesetben utólagos engedélyt (fennmaradási engedélyt) csak olyan építési tevékenység kaphat, amely szabályos eljárásrendben kaphatott volna engedélyt. Ha olyan tevékenységre kérünk fennmaradási engedélyt, amely nem is lett volna engedélyezhető, arra a hatóság csak átalakítási, bontási vagy egyéb kötelezettséget írhat elő. Ha például egy teljesen szabályosan felépíthető házra elfelejtünk előzetesen engedélyt kérni, a szabálytalanság felfedezése után fennmaradási engedélyt kell kérni a hatóságtól, aki azt megadja, és egyben bírsággal sújtja az építetőt. 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.

5.5.2. Az építésügyi bírság

⁵³¹ 1997. évi LXXVIII. tv. 52. § (1) bekezdés

⁵³² 1997. évi LXXVIII. tv. 52. § (1) bekezdés

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 egységárák és számítási mód alapján.⁵³³ A bírság összegének meghatározásához szükséges az úgynevezett számított építményérték kikalkulálása. Egy úgynevezett alapbírságot is köteles a hatóság megállapítani, majd a számított építményérték, a tevékenységhez kapcsolódó százalék mértéke és az építési tevékenység készültégi 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%.

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.⁵³⁴

Az építésügyi bírsággal a hatóságok csak az építtetőt szankcionálhatják. Az építtető nem feltétlenül jelenti azt a személyt, aki a konkrét építési tevékenységet végezte. Például a fennmaradási engedély iránti kérelmet bárki benyújthatja, akinek érdekében áll az épület „legalizálása”, és ebben az eljárásban a kérelmező az Étv. szerint építtetőnek minősül⁵³⁵.

5.5.3. 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 részvevője is (a vállalkozó kivitelező, a felelős műszaki vezető, a tervező, a tervezői művezető és az építési műszaki ellenőr). Egy-egy meghatározott szabálytalanság esetén több

⁵³³ 245/2006. (XII. 5.) Kormányrendelet 2. §

⁵³⁴ 1997. évi LXXVIII. tv. 49. § (3) bekezdés

⁵³⁵ 1997. évi LXXVIII. tv. 2. § 4. pont

résztevő is érintett lehet a szankcióban. Érdeemes tudni, hogy a sajátos építményszíntűkre 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 végzőnek a 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 millió Ft feletti részével – jel: SZÉ) arányosan növekszik, és van egy felső határa.

Konkrétan:

- építető: $200.000 \text{ Ft} + 0,005 \times \text{SZÉ}$, 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.

5.5.4. 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 (például ha életveszéllyel, súlyos kárral fenyegető helyzet megelőzése, elhárítása vagy káros következményeinek enyhítése miatt, illetve közbiztonsági érdekből, a közérdek védelme miatt szükséges).⁵³⁶

⁵³⁶ 2016. évi CL. törvény 84. §

Jellemző esetek a kötelezésre az életet, a köz- és vagyonbiztonságot és állékonyságot veszélyeztető helyzet megszüntetése; a jogszerűtlen és szakszerűtlen építési tevékenység által okozott állapot megszüntetése (átalakítás vagy bontás); a jókarbantartás körébe tartozó munkák elvégzésére kötelezés⁵³⁷.

6. Az örökségvédelmi igazgatás jelentősége, jogszabályai

Az örökségvédelmi igazgatás „a nemzeti és az egyetemes történelem során felhalmozott kulturális örökség feltárásának, tudományos feldolgozásának, megóvásának, védelmének, fenntartható használatának és közkinccsé tételének”⁵³⁸ céljából négy fő területet ölel fel;

- a) a műemléki értékekkel kapcsolatos igazgatást;
- b) a régészeti értékekkel kapcsolatos igazgatást;
- c) a kulturális javakkal kapcsolatos igazgatást,
- d) az emlékhelyekkel kapcsolatos igazgatást.

Mivel e két utóbbi igazgatási területtel az átlagember ritkán találkozik, ezeket csak érintőlegesen tárgyaljuk.

A műemléki – és részben a régészeti, valamint az emlékhelyekkel kapcsolatos – értékekkel történő igazgatási feladatok nagy része építési tevékenységhez kötődik, ezért mindaz, amit az építésügyi igazgatási kapcsán kifejtettünk, érvényes ezen tevékenységekre is. Vannak azonban kiegészítő szabályok, amelyek az Étv. (1997. évi LXXVIII. törvény) és az Eljárási kódex (312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet) mellett meghatározzák, miképp lehet ezeket az értékeket érintően építési tevékenységet végezni. Ezek elsősorban a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kötv.), valamint a kulturális örökség védelmével kapcsolatos szabályokról szóló 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Övr.). Ezek a szabályok azt hivatottak biztosítani, hogy az Étv. szerint meghatározott, általános építészeti

⁵³⁷ 1997. évi LXXVIII. tv. 47. § (2) bekezdés

⁵³⁸ a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény Preambuluma

értékvédelmen túl, bizonyos kiemelkedő minőségeknek sajátos védelmet biztosítson, és az igazgatáson keresztül érvényesítse azt.

Példa: jelenleg építési engedély nélkül végezhető építési tevékenységek (többek között) az építmény átalakítása, felújítása, helyreállítása, korszerűsítése, homlokzatának megváltoztatása⁵³⁹. Műemlék esetén viszont – még ha szabadon álló építményről is van szó – természetesen nem állhat neki az építtető a kénye-kedve szerint átalakítani az épületet, hanem (építési engedély helyett) örökségvédelmi engedélyt kell rá szereznie.

7. Az örökségvédelmi eljárások fogalmai és tárgya

7.1. A fogalmak jelentősége

A Kötv. 7. § határozza meg az örökségvédelem fogalmait (nyilvántartott műemléki érték, műemlék, műemléki terület, régészeti emlék stb.). Ezek közül néhányat – amelyekkel gyakrabban találkozhatunk – vizsgáljuk is meg!

7.2. A műemléki érték

Minden olyan építmény, történeti kert, történeti temetkezési hely, vagy sajátos terület, valamint ezek maradványa, továbbá azok rendeltetésszerűen összetartozó együttese, rendszere, amely hazánk múltja és a magyar nemzet vagy más közösség hovatartozás-tudata szempontjából országos jelentőségű történeti, művészeti, tudományos és műszaki emlék alkotórészeivel, tartozékaival és beépített berendezési tárgyaival együtt⁵⁴⁰. A fenti, meglehetősen „részletes” megfogalmazásból két kifejezést emelnénk itt ki: építmény, illetve sajátos terület. Ezek alapján megkülönböztetünk egyedileg védett értékeket, illetve védett területeket.

Egyedileg védett érték

Egyedileg védett a nyilvántartott műemléki érték és a műemlék. Az elnevezés csalóka, mert hát a műemlék is nyilván van tartva (miképp a műemléki terület is), de a különbség megérthető az alábbiakból:

a) *Nyilvántartott műemléki érték:* a közhiteles nyilvántartásba vett, a Kötv. alapján általános védelem alatt álló műemléki érték. A nyilvántartott műemléki értékek a Kötv. erejénél fogva,

⁵³⁹ 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet 1. melléklet 1. pont

⁵⁴⁰ 2001. évi LXIV. törvény 7. § 17. pont

„ex lege”, általános védelem alatt állnak⁵⁴¹. Ez jelenti az egyedileg védett műemléki érték „legalsóbb szintjét” tehát. A nyilvántartást vezető hatóság (a Miniszterelnökséget vezető miniszter) nyilvántartásba veszi azt a műemléki értéket, amelyet arra érdemesnek talál és megfelel bizonyos egyéb követelményeknek is (pl. fenntarthatóság). Ez az érték is védett, de nem egyedi aktussal, hanem csak a Kötv. általános ereje folytán.

b) *Műemlék*: olyan nyilvántartott műemléki érték, amelyet miniszteri döntéssel, határozattal vagy a Kötv. alapján miniszteri rendelettel védetté nyilvánítottak. Műemlékké a nyilvántartásba vett műemléki érték nyilvánítható. A nyilvántartott műemléki érték műemlékké nyilvánítása hivatalból indul vagy a hatóságnál jogszabályban meghatározott módon kezdeményezhető. A műemlékké nyilvánítás tudományos előkészítését a nyilvántartást vezető hatóság (Miniszterelnökség) folytatja le⁵⁴².

A fentiekből tehát kitűnik, hogy „műemlékké” csak bizonyos (többnyire kiemelkedő vagy ritka) nyilvántartott műemlékek válhatnak, amelyeket előzetes, tudományos felmérés és dokumentáció után (jellemzően) miniszteri rendelettel nyilvánítanak műemlékké, megállapítva

- a védetté nyilvánítás tényét,
- a védetté nyilvánított műemléki érték meghatározását (erre külön értékleltár készül),
- a védelem célját (pl. egy eklektikus homlokzat megőrzése),
- a védelem fajtáját (műemlék, műemléki terület),
- a műemlékhez „kapcsolódó” műemléki környezet ingatlanait (ha egyáltalán kijelölnek műemléki környezetet);
- az egyedileg védett ingatlanra (ingatlanrészre) vonatkozó, elővásárlási joggal kapcsolatos rendelkezést, ha a védetté nyilvánítást megalapozó érték kiemelkedő jelentősége indokolja,
- a műemléknek kormányrendeletben⁵⁴³ meghatározott szempontjai szerinti kategóriába sorolását (I. vagy II. kategória, ez majd az örökségvédelmi bírság esetében lesz fontos),
- a műemlék ingatlan (ingatlanrész) és a műemléki terület meghatározását, az azonosításához szükséges helyrajzi adatokkal.

Védett terület

⁵⁴¹ 2001. évi LXIV. törvény 28/A. § (1) bekezdés

⁵⁴² 2001. évi LXIV. törvény 29. §

⁵⁴³ az örökségvédelmi bírságról szóló 191/2001. (X. 18.) Korm. rendelet

A területi védettség fő célja, hogy történelmi városmagokban, illetve egyes, egyedileg védett műemlékek közvetlen környezetében a városképet romboló vagy a műemlék látványát, érvényesülését károsan befolyásoló építési tevékenység – az amúgy nem egyedileg védett ingatlanon végzett – építési tevékenység során se jöhessen létre.

Területi védettség háromféle létezik:

a) *Történelmi tájként* kell műemléki védelemben részesíteni az ember és a természet együttes munkájának eredményeként létrejött olyan kulturális (történelmi, műemléki, művészeti, tudományos, műszaki stb.) szempontból jelentős, részlegesen beépített területet, amely jellegzetessége, egységessége révén topográfiaiilag körülhatárolható egységet alkot (jelenleg az egyetlen történelmi táj Tokaj-hegyalja⁵⁴⁴

b) *Műemléki jelentőségű területként* kell védeni a település azon részét, amelynek jellegzetes szerkezete, beépítésének módja, összképe, a tájjal való kapcsolata, terei és utcaképei, építményeinek együttese összefüggő rendszert alkotva történelmi jelentőségű és ezért műemléki védelemre érdemes – ilyen sok helyütt van az országban (kisebb nagyobb kiterjedéssel). Példa rá a Budai vár és környezete⁵⁴⁵

c) A műemlék jogszabályban meghatározott környezete *műemléki környezetnek* minősül. Ez igen gyakori, hiszen majd minden településen van műemlék, és azoknak a műemlékkel közvetlen szomszéd ingatlanai gyakorta műemléki környezetnek minősülnek.

7.3. A régészeti lelőhely

A fentiekhez hasonlóan a régészeti lelőhelyeket is két csoportra osztjuk:

a) *Nyilvántartott régészeti lelőhelyek*: az ismertté vált régészeti lelőhelyeket nyilvántartásba kell venni. A nyilvántartott régészeti lelőhelyek a Kötv. erejénél fogva általános védelem alatt állnak⁵⁴⁶. Azaz a nyilvántartott műemléki értékhez hasonlóan, itt sincs egyedi védelem, csak a Kötv. általános, „ex lege” védelme.

⁵⁴⁴ 2001. évi LXIV. törvény 38. §, illetve a tokaj-hegyaljai történelmi borvidék történelmi tájja nyilvánításáról szóló 5/2012. (II. 7.) NEFMI rendelet

⁵⁴⁵ 2001. évi LXIV. törvény 39. § (1) bekezdés

⁵⁴⁶ 2001. évi LXIV. törvény 11. §

b) *Védett régészeti lelőhelyek*: Az ország kiemelkedő történeti és kulturális jelentőségű nyilvántartott régészeti lelőhelyeit jogszabályban kell védetté nyilvánítani⁵⁴⁷. A védetté nyilvánított régészeti lelőhelyeken nem lehet olyan tevékenységet folytatni, amely a lelőhelynek akár részleges állapotromlását eredményezheti (pl. mélyszántást egy római villa területén). A védetté nyilvánított régészeti lelőhelyhez védőövezetet lehet kijelölni (ez hasonlatos a műemléki környezethez, csak a célja más; olyankor fontos, mikor a védett lelőhely pontos kiterjedése nem ismert), illetve kiemelten vagy fokozottan védett régészeti lelőhely kategóriába kell sorolni (csakúgy, mint a műemlékek esetében az I. és II. kategória).

A különböző, többnyire csak a régészeket (és az őket foglalkoztató intézményeket; múzeumokat, egyetemeket) érintő különbségek között egyet érdemes kiemelni: a hatóság örökségvédelmi engedélye szükséges a következő – más hatóság (örökségvédelmi szakhatóság hozzájárulásával vagy szakkérdés vizsgálata alapján kiadott) engedélyéhez nem kötött – tevékenységekhez:

- minden 30 centiméter mélységet meghaladó földmunka, tereprendezés, depó, feltöltés, töltés létesítése védetté nyilvánított régészeti lelőhelyen,
- régészeti emlék megóvási, konzerválási munkálatai nyilvántartott régészeti lelőhelyen.

Tehát egy védett lelőhelyen az örökségvédelmi hatóság vagy szakhatóság vagy önállóan eljáró hatóság, de mindenképp részt vesz az eljárásban. Viszont a „csupán” nyilvántartott régészeti lelőhelyen nem kell engedély (de attól természetesen még nem szabad földmunkával szétdőlni őket – lásd lentebb az örökségvédelmi bírságnál). Ilyen esetekben – a hatóság közreműködése nélkül – a földmunkával járó beruházást végzőnek előzetesen fel kell vennie a kapcsolatot az illetékes múzeummal a megelőző régészeti szakfeladatok ellátása érdekében.

Példa: Internetes távközlési kábel fektetése védett régészeti területen keresztül – nem kell örökségvédelmi engedély, mivel a távközlési hatóság engedélyéhez kötött a munka, az ő eljárásukban pedig szakhatóságként részt vesz az örökségvédelmi hatóság. Ellenben: az utcában futó gáz-gerincvezetékéről az ingatlanra történő csatlakozás kiépítése védett régészeti lelőhelyen örökségvédelmi engedélyköteles tevékenység, mert a bekötés nincs engedélyhez (csak bejelentéshez) kötve a bányakapitányságnál, így

⁵⁴⁷ 2001. évi LXIV. törvény 12. §

nincs engedélyezési eljárás, amelybe a bányakapitányság szakhatóságként (pontosabban jelen esetben szakkérdést vizsgáló hatóságként) az örökségvédelmet bevonhatná.

8. Az örökségvédelmi igazgatás: a hatóság feladatai és eszközrendszere

8.1. Az örökségvédelmi hatóságok

A műemléki és régészeti örökséggel foglalkozó örökségvédelmi igazgatásnak vannak helyi hatóságai, és van mind építéshatósági, mind pedig „tisztán” örökségvédelmi hatósági hatásköre is. Az eljáró hatóságok megyei illetékességgel a megyeszékhely járási hivatal hatósági főosztály építésügyi és örökségvédelmi osztályai (amelyek egyben kiemelt építéshatósági és építésfelügyeleti feladatot is ellátnak). Budapesten ezek Budapest Főváros Kormányhivatala I. Kerületi (Budán), illetve V. Kerületi (Pesten) Hivatalainak megfelelő osztályai⁵⁴⁸

Másodfokon – már amely ügyekben még van másodfokú eljárás – Budapest Főváros Kormányhivatala országos illetékességgel jár el⁵⁴⁹.

Vannak országos hatáskörű örökségvédelmi szervek is, így a kulturális javak hatósága (ezek a kulturális örökség ingó elemeivel – magyarul a műkincsekkel, régi könyvekkel, festményekkel stb. foglalkoznak), melynek hatáskörét a Miniszterelnökséget vezető miniszter gyakorolja, illetve a Kiemelt Nemzeti Emlékhely Bizottság, melybe különböző szervek delegálnak tagokat. Mivel ez utóbbi „hatóságként” nem működik, a továbbiakban nem foglalkozunk vele.

8.2. Az örökségvédelemmel kapcsolatos eljárások

8.2.1. Építéshatósági eljárások

Az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (3) bekezdése értelmében a fentebb az örökségvédelmi igazgatás szerveiként részletezett hatóságok ellátják a kulturális örökségvédelmi hatósági nyilvántartásban szereplő nyilvántartott műemléki értéket, műemléket, továbbá műemlék telkét érintő első fokú építésügyi hatósági feladatokat. Ezek szerint amennyiben építési engedélyköteles tevékenységről van szó egy műemléken, akkor az örökségvédelmi hatóság egyben az eljáró építéshatóság is. 2013. előtt volt ez másképp is egy ideig: az engedélyező,

⁵⁴⁸ 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés a)-b) pont, illetve 1. melléklet

⁵⁴⁹ 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 3. § (3) bekezdés b) pont

általános építéshatóságok (a települési jegyzők) végezték az engedélyezést, és az örökségvédelmi hatóságot csupán szakhatóságként vették igénybe.

8.2.2. Örökségvédelmi hatósági eljárások

Az eljárás típusát tekintve lehetnek kétfélék: bejelentéshez és a hatóság általi tudomásulvételhez (az Ákr. szerinti, „a hatóság jogszerű hallgatásához”⁵⁵⁰) kötött eljárások, valamint teljes eljárásban lefolytatott örökségvédelmi engedélyezési eljárások. A régészet területéről fentebb láttunk már erre példát. A műemléki értékek esetében ezek részletszabályait az Övr. tartalmazza. Mivel a bejelentés-köteles tevékenységek köre igen tág („a”-tól „i” pontig, számos alponttal), itt csak példálózva említjük meg a legfontosabbakat.

Örökségvédelmi engedély nélkül, a hatóság számára történő bejelentés alapján végezhető tevékenység a nyilvántartott műemléki érték értékleltárba felvett elemét érintő tevékenység, ha az a meglévő építmény

- a) egészének vagy egyes – különösen képző- vagy iparművészeti alkotást képező – alkotórészének, tartozékának, beépített berendezési tárgyának eredeti összefüggésrendszeréből történő elmozdítására, áthelyezésére vagy részleges bontására,
 - b) egészének vagy bármely önálló rendeltetési egységének, alaprajzi elrendezésének, továbbá belső felületeinek, homlokzatának, nyílászáróinak vagy egyéb – különösen képző- vagy iparművészeti alkotást képező – alkotórészének, tartozékának, beépített berendezési tárgyának megváltoztatását eredményező felújítására,
 - c) anyagi és szerkezeti tulajdonságokat megváltoztató korszerűsítésére (különösen az akadálymentesítésére, energetikai korszerűsítésére, utólagos nedvesség vagy víz elleni szigetelésére), továbbá az épületgépészeti és elektromos rendszert érintő átalakítására,
 - d) bővítésére
- irányul⁵⁵¹.

Mint láttuk, a fenti építési tevékenységek zöme (talán csak a bővítést kivéve) többnyire nem építési engedélykötelesek. Egy nem védett épületen ezt bárki, mindenfajta engedély vagy (egyszerű) bejelentés nélkül elvégezhetné, és szabályos is lenne az építési tevékenység. Nem úgy a védett műemléki értéken, hiszen a védelem lehet, hogy épp egy olyan részletre terjed ki (pl. egy beépített, Zsolnay-kandalló), amelynek alapvetően semmi köze az építési joghoz.

⁵⁵⁰ 2016. évi CL. törvény 80. § (2) bekezdés

⁵⁵¹ 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet 63. § (1) bekezdés a) pont

Itt kapcsolódik az általános, „ex lege” védelemhez a különös, egyedi védettség fogalma is, ugyanis műemlék esetén a 63. § (1) bekezdés a) pont aa)-ad) alpontjában meghatározott, az értékleltárba felvett elemet érintő tevékenységek vonatkozásában [...] a hatóság örökségvédelmi engedélye szükséges, ha a tervezett tevékenység a védett műemléki érték értékleltárba felvett elemét érinti vagy roncsolja, illetve megjelenésének megváltoztatását eredményezi vagy érvényesülését befolyásolja⁵⁵² A jogalkotó tehát ebben az esetben az egyedileg védett műemlékek „javára” szigorúbb követelményeket állapít meg, amennyiben teljes, örökségvédelmi engedélyezés keretében kell az eljárást lefolytatni.

Vegyünk egy példát a védett területekről is: örökségvédelmi engedély nélkül, a hatóság számára történő bejelentés alapján végezhető tevékenységek a műemléki jelentőségű területen a védett műemléki érték megjelenését érintő és érvényesülését befolyásoló

- a) meglévő építmény közterület felé eső homlokzatának az építmény megjelenését érintő jelentős megváltoztatással járó felújítása vagy átalakítása, a homlokzat 10%-ánál nagyobb mértékű eltakarása a kulturális tartalmú reklámok és építési állványok kivételével,
- b) új építmény építése, illetve közterületen történő elhelyezése,
- c) meglévő építmény bontása.

Itt tehát megint csak a védett értéket érintő tevékenységről van szó. A műemléki jelentőségű területen ez lehet az utcaszerkezet, a telekosztás, az épülethomlokzatok megjelenése, de akár a hagyományos anyaghasználat (pl. égetett agyagcserépfedés a tetőkön). Ebbe beletartozhat a különböző üzletek cégére, reklámja, a homlokzat színezése, a műanyag redőnyök tiltása stb. Mind olyan tevékenység, amely amúgy nem lenne engedély- vagy bejelentés-köteles (bár településképi bejelentéshez lehet, hogy köthető volna amúgy).

8.2.3. Az örökségvédelmi szakhatósági eljárások

A kulturális örökségvédelmet érintő (egyéb) hatósági eljárásban az örökségvédelmi szempontok érvényesülését szakhatósági eljárás keretében vagy szakkérdésként kell vizsgálni⁵⁵³. A szakhatóságként eljáró vagy örökségvédelmi szakkérdést vizsgáló hatóság a nyilvántartott régészeti lelőhelyet, a régészeti védőövezetet, a nyilvántartott műemléki értéket, a műemléket, a műemléki környezetet, a műemléki jelentőségű területet, a történeti tájat és

⁵⁵² 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet 64. §

⁵⁵³ 2001. évi LXIV. törvény 62/A. § (1) bekezdés

világörökségi helyszínt vagy világörökségi területet érintő ügyben az Övr. 88. és 89. §-ban meghatározott szempontok alapján vizsgálja, hogy a tervezett tevékenység megfelel-e a Kötv-ben és az Övr-ben meghatározott követelményeknek⁵⁵⁴. Az Övr. 88. § a régészeti, a 89. § pedig a műemléki értékre vonatkozó szakhatósági szempontrendszer részletezi.

Példa: a jegyző, mint általános építéshatóság – nem műemlék ingatlanon –, építési engedélyezési eljárást folytat Pécs történelmi belvárosában, amely műemléki jelentőségű terület és védett régészeti lelőhely is egyben. Megkeresi tehát az örökségvédelmi hatóságot, hogy adjon szakhatósági állásfoglalást. Az örökségvédelmi szakhatóság 15 napos határidőben nyilatkozik (egybefoglalva) mind régészeti, mind pedig műemlékvédelmi kérdésben.

Az Ákr. vonatkozó rendelkezésével szemben az örökségvédelmi hatóság ügyfél kérelmére kiadott előzetes szakhatósági állásfoglalása csak a kibocsátásától számított hat hónapig használható fel⁵⁵⁵.

8.2.4. Egyéb örökségvédelmi hatósági feladatok

A fentiekén kívül az örökségvédelmi hatóságok számos olyan feladatot ellátnak, amelyek ritkán vagy egyáltalán nem érintik az ügyfelek hétköznapijait. Folyamatosan figyelemmel kísérik és dokumentálják a védett régészeti és műemléki érték állapotát, közreműködnek a védett régészeti lelőhelyek és műemlékek állami elővásárlási jogának gyakorlati lebonyolításában. Az örökségvédelmi hatóságok egyebek mellett hatósági bizonyítványokat adnak ki a műemlékek és helyi védett ingatlanok felújításával járó illeték- és adó-visszatérítéshez, véleményezésükkel közreműködnek és a helyi építési szabályzatok és településképi rendeletek megalkotásakor.

8.2.5. Jogorvoslati eljárások

A kormányzat hosszú távú szándéka a jogorvoslati eljárásokban az, hogy egyszerűsödjének, ami magában foglalja azt is, hogy a jelenlegi kétszintű (első- és másodfok) közigazgatás helyett egyszintűt vezessen be, a jogorvoslat pedig kizárólag a közigazgatási bíróságokon történjen. Az örökségvédelmi másodfokú ügyek viszonylag csekély száma ezért ideálisnak tűnhetett arra, hogy (már 2016 júliusától) ezzel kezdődjön meg a végső soron minden szakterületen bevezetendő rendszer kialakítása.

⁵⁵⁴ 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet 87. § (1) bekezdés

⁵⁵⁵ 2016. évi CL. törvény 57. §; 68/2018. (IV. 9.) Korm. rendelet 87. § (2) bekezdés

Az örökségvédelmi hatósági eljárásokban eltérő a jogorvoslati lehetőség, attól függően, hogy milyen ügyről van szó:

- a) Amikor az örökségvédelmi hatóság építéshatóságként jár el, az általános építésügyi szabályok, illetve az Ákr⁵⁵⁶. alapján van fellebbezés, melyet másodfokon Budapest Főváros Kormányhivatala bírál el országos illetékességgel.
- b) Ha az örökségvédelmi hatóság szakhatóságként jár el építési engedélyezés során, van fellebbezés, mivel az eljáró (általános) építésügyi hatóság döntése ellen van fellebbezés, csupán a másodfokon eljáró szakhatóság lesz Budapest Főváros Kormányhivatala.
- c) Amikor a hatóság örökségvédelmi hatóságként jár el (az esetek 90%-ban), nincs fellebbezés⁵⁵⁷, a döntés a közléssel véglegessé válik, és a rendes jogorvoslat a közigazgatási per.

Itt jegyzendő meg, hogy az Ákr. 2018. január 1-jei hatályba lépésével a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított (így pl. építési engedélyezési) ügyekben - érintsenek műemléki értéket vagy sem - sincs fellebbezés, a döntés a közléssel ugyancsak véglegessé válik, és a rendes jogorvoslat a közigazgatási per⁵⁵⁸.

A fellebbezési és a közigazgatási peres eljárások természetesen sokban különböznek egymástól, de van egy fő különbség: fellebbezés esetén a döntés rendelkezései csak a másodfokú hatóság döntésének közlésével (a kézbesítéssel) válnak véglegessé, így csak az után kezdhető meg pl. egy építkezés, míg a közigazgatási per esetében a döntés halasztó hatályának elrendelését az azonnali jogvédelem keretében külön kell kérni a bíróságtól⁵⁵⁹. Ennek elmulasztása és egy elhúzódó közigazgatási per esetén lehet, hogy az építési tevékenység rég megvalósul, mire ítélet születik.

8.3. Az örökségvédelmi felügyeleti feladatok és az örökségvédelmi intézkedés

Mint az építési jogban is, az örökségvédelem területén is előfordulnak szabálytalan tevékenységek. Ezek köre rendkívül szerteágazó, de a legtöbb esetben azzal jár, hogy az építető elmulasztja az örökségvédelmi engedélyezési (vagy bejelentési) kötelezettségét. Ezekben az

⁵⁵⁶ 2016. évi CL. törvény 116. § (2) bekezdés a) pont

⁵⁵⁷ 2001. évi LXIV. törvény 75/C. §

⁵⁵⁸ 2016. évi CL. törvény 82. § (1) bekezdés; 2016. évi CL. törvény 114. § (1) bekezdés; 2017. évi I. törvény 50. § (2) bekezdés

⁵⁵⁹ 2017. évi I. törvény 50. § (2) bekezdés

esetekben az örökségvédelmi hatóság hasonlóképp jár el, mint az építésfelügyeleti hatóság, mikor építésrendészeti eljárást folytat le. A Kötv. 81. §-a rendelkezik az örökségvédelmi fennmaradási tudomásulvétel eljárásáról, részletezve azt, hogy mikor veheti, és nem veheti tudomásul a hatóság a létrejött, szabálytalan állapotot (ilyenkor természetesen örökségvédelmi szempontokat vizsgál a hatóság).

Ezen felül örökségvédelmi bírsággal kell sújtani azt, aki a Kötv-ben vagy más jogszabályban engedélyhez kötött tevékenységet a védetté nyilvánított vagy a Kötv. erejénél fogva védelem alatt álló (vagyis csupán nyilvántartott) kulturális örökségi elemen engedély vagy tudomásulvétel nélkül vagy attól eltérő módon végzi, a védetté nyilvánított vagy a Kötv. erejénél fogva védelem alatt álló kulturális örökség elemeit jogellenesen megsemmisíti vagy megrongálja, valamint a védett kulturális örökségi elemet kötelezettségének elmulasztásával veszélyezteti (jókarbantartás hiánya)⁵⁶⁰.

Az örökségvédelmi bírságot az örökségvédelmi bírságról szóló 191/2001. (X. 18.) Korm. rendelet alapján kell kiszabni, a bírságkategóriák pedig igazodnak a védelem szintjéhez.

XIV. A 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 jelentőségének bemutatása, a fenntartható fejlődés megvalósulását célzó politikai és jogi eszközrendszer ismertetése 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 – tehát nemzetközi jogi, uniós jogi, hazai alkotmányjogi és jogszabályi rendelkezéseket tekintve –, mind pedig horizontális értelemben – a környezetvédelem általános szabályozásán túlmenő speciális szakterületekre⁵⁶¹ vonatkozó szabályozás tekintetében – rendkívül szerteágazó.

⁵⁶⁰ 2001. évi LXIV. törvény 82. § (1) bekezdés

⁵⁶¹ 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 halászátról, a közlekedésről közlekedési alágazatonként, a katasztrófák megelőzéséről és a következményeiknek az elhárításáról, a területfejlesztésről, a vadgazdálkodásról,

1. A környezetvédelem 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.

1.1. Az alapfogalmak

Környezetről köznap értelemben önmagában nem nagyon beszélünk, ez a kifejezés mindig feltételez valamilyen viszonyítási pontot. Mindig valaminek vagy valakinek a környezetéről beszélünk – társadalmi, jogi, 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.⁵⁶² 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.⁵⁶³

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 hatására pedig számos ember hagyja hátra az otthonát és vándorol el jobb életkörülményeket keresni a kedvezőbb helyzetben lévő országokba, amely ezeknek az elhagyott vidékeknek az elnéptelenedéséhez, elszegényedéséhez és további társadalmi feszültségekhez vezet.

A *környezethasználat* fogalma magában 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

a vízgazdálkodásról, a hulladékokról és a veszélyes anyagokról. De e körben említendő meg a természet védelméről szóló törvény is.

⁵⁶² Kvt. 4. § 2. pont

⁵⁶³ Kvt. 4. § 32. pont

erőforráskénti használatát kell alatta érteni.⁵⁶⁴ 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 víz- vagy a szélenergia használata is. A *környezet terhelése* alatt pedig valamely anyag vagy energia a környezetbe való közvetlen vagy közvetett kibocsátását értjük.⁵⁶⁵ 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 jelenti⁵⁶⁶, vagyis ez esetben a környezetnek a megengedett mértéket túllépő terheléséről 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, tevőleges magatartással (például szennyezéssel vagy túlzott mértékű igénybevétellel), mind passzív, nem tevőleges 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. Egyrésztől magában foglalja azt a környezeti következményt, amely romlást jelent a korábbi állapothoz képest, másrésztől 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.⁵⁶⁷

1.2. Az alapelvek

⁵⁶⁴ Kvt. 4. § 4. pont

⁵⁶⁵ Kvt. 4. § 6. pont

⁵⁶⁶ Kvt. 4. § 7. pont

⁵⁶⁷ FODOR László (2014): Környezetjog. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. 27.

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.

A környezetvédelmi alapelvek funkciójuk és megjelenési helyük alapján három csoportba⁵⁶⁸ sorolhatók.

- A környezetpolitika elvei 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 mindenkori 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 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 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 az egyes sajátos szabályozási részterületek alapelveit képezik. A hulladékgazdálkodás esetében például az újrahasználat és az újrahasználatra előkészítés elve, vagy a költséghatékony hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosításának elve.

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

⁵⁶⁸ BÁNDI Gyula (2011): Környezetjog. Budapest, Szent István Társulat. 27

A *megelőzés elvének* lényege, hogy a káros környezeti hatásokat és azok következményeit el kell kerülni, hiszen a megelőzés általában olcsóbb és eredményesebb, mint a következmények utólagos elhárítása, viselése és a károk helyreállítása és mérséklése.⁵⁶⁹

Az *elővigyázatosság elve* a lehetséges károsodáshoz vezető tevékenység és környezetkárosodás közötti okozati összefüggéssel kapcsolatban nem követeli meg a teljes tudományos bizonyosságot.⁵⁷⁰ 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 környezetvédelem esetében „komplex felelősségről” beszélünk, amely alapján a jogrendszer büntetőjogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősségi szabályai együttesen, egymással kombinálva is alkalmazandók.⁵⁷¹

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

A *tájékoztatás, 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 (például, hogy honnan vesznek élelmiszert és ivóvizet vagy hol telepednek le). 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 élőhelyére vagy fokozottan védett földtani természeti érték előfordulási helyére vonatkozó adat.

2. A környezetvédelmi feladatokat ellátó intézményrendszer

A környezetvédelmi igazgatás feladat- és intézményrendszerének áttekintése előtt ismételten utalnunk kell arra, hogy az állam széleskörű feladatkörrel rendelkezik a környezet védelme érdekében. E feladatoknak csak egy része az, amelyet a környezetvédelmi igazgatás lát el, így

⁵⁶⁹ FODOR 2014. 84.

⁵⁷⁰ HORVÁTH Gergely (2014): Környezetvédelem. Budapest, NKE. 11.

⁵⁷¹ FODOR 2014. 91.

a későbbiekben ismertetésre kerülő államigazgatási szervezetek mellett – röviden – szólni kell a környezetvédelmi igazgatáson kívüli szereplőkről is.

Elsőként természetesen az *Országgyűlésről* kell szót ejteni, amely Magyarország legfőbb népképviselői szerve. Legfontosabb (jogalkotási) feladatai között az Alaptörvény megalkotását és szükség szerinti módosítását, valamint az egyéb törvények megalkotását kell megemlíteni. Témánk szempontjából fontos kiemelni még, hogy az Országgyűlés választja meg az alapvető jogok biztosát és annak helyetteseit.⁵⁷² A felsorolt általános feladatok mellett a Kvt. 37. §-a is ruház feladatokat az Országgyűlésre. Azok közül kiemelhető a 6 évente elfogadandó NKP⁵⁷³, amely dokumentum képezi a környezetvédelmi tervezés alapját.

Az előző bekezdésben említettük az alapvető jogok biztosát és annak helyetteseit. Ez utóbbiak egyike az Alaptörvény *P) cikkében* meghatározott értékek védelme érdekében eljáró, a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese, azaz *a jövő nemzedékek szószólója*.⁵⁷⁴ Az alapvető jogok biztosa és a helyettesei alapjogvédelmi tevékenységet látnak el, amelynek keretében a tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket (pl.: jogszabály-módosítást, alkotmánybírói eljárást) kezdeményez⁵⁷⁵, részletes feladat- és hatáskörét törvény⁵⁷⁶ határozza meg.

A *Kormány* a végrehajtó hatalom általános szerve és ekként a közigazgatás legfőbb szerve, tagjai a miniszterelnök és a miniszterek. Feladat- és hatásköre kiterjed mindarra, amit az Alaptörvény vagy jogszabály kifejezetten nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. Általános feladatai közül kiemelhető az államigazgatási szervek létrehozása, valamint a rendeleti formában történő jogalkotás.⁵⁷⁷ Ez utóbbival kapcsolatban fontos utalni arra, hogy a Kormány rendelettel határozza meg a tagjai feladat- és hatáskörét (melyik miniszter melyik területért felel) és így azt is, hogy az egyes szakigazgatási területek irányítása (pl.: környezetvédelmi igazgatás) mely miniszter feladata.

A Kvt. 41. §-a határozza meg általánosságban a Kormány környezetvédelmi tevékenységeit. Ebből érdemes kitérni az (1) bekezdésre, amely kimondja, hogy a Kormány irányítja az állami

⁵⁷² Alaptörvény 1. cikk

⁵⁷³ A 2015 és 2020 közötti Nemzeti Környezetvédelmi Programot a 27/2015. (VI.17.) OGY határozat tartalmazza.

⁵⁷⁴ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 3. § (4) bekezdés

⁵⁷⁵ Alaptörvény 30. cikk (1)-(2) bekezdés

⁵⁷⁶ Ajbt. 2-3. §

⁵⁷⁷ Alaptörvény 15-16. cikk

környezetvédelmi feladatok végrehajtását, meghatározza és összehangolja a minisztériumok és a Kormánynak közvetlenül alárendelt szervek környezetvédelmi tevékenységét.

A Kormányt a környezetvédelmi tevékenységének – társadalmilag, tudományosan és szakmailag megalapozott módon való – ellátásában az *Országos Környezetvédelmi Tanács* segíti, amely egy legfeljebb 22 tagú javaslattevő, tanácsadó és véleményező szerv.⁵⁷⁸

2.1. A környezet védelme érdekében felelősséggel rendelkező miniszterek

Ahogy az előző fejezetben olvasható volt, a környezet védelme érdekében megteendő intézkedések számos jogilag szabályozott területet foglalnak magukba. Így a jelenlegi kormányzati struktúra keretében több miniszter is felelősséggel rendelkezik a környezet védelmét szolgáló feladatok ellátása területén. E felelősségi rendet a Kormány rendeletben⁵⁷⁹ határozza meg

Az *agrárminiszter* a Kormány környezetvédelemért és természetvédelemért felelős tagja. Kiemelendő még, hogy e területektől függetlenül, de értelemszerű kapcsolódást mutatva felelős még az erdőgazdálkodásért, a vadgazdálkodásért, továbbá halgazdálkodásért.⁵⁸⁰

Az agrárminiszter munkaszervezetében, az Agrárminisztériumban a 2018. évi országgyűlési választásokat követően létrehozták a Környezetügyért Felelős Államtitkárságot, amely a hatályos szervezeti és működési szabályzat alapján két helyettes államtitkárságra (egyrészt a Környezetvédelemért Felelős Helyettes Államtitkárságra, másrészt a Természetvédelemért Felelős Helyettes Államtitkárságra), valamint az azok alatt elhelyezkedő főosztályokra épül.

A Kvt. meghatározza a környezetvédelemért felelős miniszter feladatait,⁵⁸¹ amely felsorolásból kiemelendők az alábbi irányítási feladatok:

- irányítja a törvényben vagy kormányrendeletben feladatkörébe utalt környezetvédelmi tevékenységeket,
- irányítja a nemzetközi szerződésekből adódó környezetvédelmi feladatok végrehajtását
- irányítja a feladat- és hatáskörébe tartozó környezetvédelmi igazgatást.

⁵⁷⁸ Kvt. 45. §

⁵⁷⁹ Ez jelenleg a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V.22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Statútum rendelet).

⁵⁸⁰ Statútum rendelet 79. §

⁵⁸¹ Kvt. 42. §

A *belügyminiszter* a Kormány vízgazdálkodásért, vízvédelemért és a vízügyi igazgatási szervek irányításáért, továbbá a katasztrófák elleni védekezésért felelős tagja.⁵⁸² A Kvt. 42. § (3) bekezdése alapján a környezetvédelemért felelős miniszter (felsorolt) irányítási feladatai, a víz, mint környezeti elem tekintetében vízvédelemért felelős minisztert illetik meg.

Az *innovációs és technológiai miniszter* a Kormány energiapolitikáért, a hulladékgazdálkodásért, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért, a víziközmű-szolgáltatásért, valamint a területfejlesztésért felelős tagja.⁵⁸³ Fontos kiemelni, hogy az energiapolitikáért való felelőssége körében a miniszter készíti elő a klímapolitikára vonatkozó jogszabályokat.⁵⁸⁴ A hulladékgazdálkodásért felelős miniszternek a hulladékgazdálkodási igazgatásra vonatkozó irányítási feladatait a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Ht.) határozza meg.

A felsorolt szakmai felelősségi körökben eljáró miniszterek mellett szükséges kiemelni a *miniszterelnökséget vezető minisztert* is, amely a Kormány közigazgatás-szervezésért felelős tagja és e felelőssége keretében meghatározza az országos és területi környezetvédelmi feladatokat is ellátó intézményrendszer (kormányhivatalok, járási hivatalok) működését.

2.2. A környezetvédelmi igazgatás általános feladatköre

Az előző alfejezetben megismertedtünk azzal, hogy a különböző felelősségi körök szerinti miniszterek – feladat- és hatáskörüknek megfelelően – irányítják a környezetvédelmi igazgatást. Ezt követően pedig azt kell áttekintenünk, hogy mely tevékenységeket is kell ellátnia a környezetvédelmi igazgatásnak. A Kvt. 64. § (1) bekezdése alapján a környezetvédelmi igazgatás által ellátandó feladatok a következők:

- a környezetvédelmi hatósági tevékenység ellátása, így különösen a környezethasználat — e törvényben meghatározott szabályok szerinti — engedélyezése, a környezetért való közigazgatási jogi felelősség érvényesítése;
- az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer működtetésével kapcsolatos adatkezelési, valamint tájékoztatási feladatok ellátása;

⁵⁸² Statútum rendelet 40. §

⁵⁸³ Statútum rendelet 116. §

⁵⁸⁴ Statútum rendelet 112. § (1) bekezdés *f*) pont

- anyagok, termékek és technológiák környezetvédelmi szempontból történő minősítési rendszerének meghatározása, forgalomba hozataluk, illetőleg alkalmazásuk engedélyezése;
- a környezeti károk elhárítására irányuló feladatok szervezése;
- a leghatékonyabb megoldás, az elérhető legjobb technika alkalmazására vonatkozó követelmények érvényesítése;
- a környezet védelmét és javítását, valamint helyreállítását szolgáló intézkedések, programok kidolgozása és végrehajtásának ellenőrzése.

2.3. A környezet védeleméért felelős államigazgatási szervek

Az államigazgatási feladatok közül a környezetvédelmi feladatok a XX. században épültek be az állam által ellátandó feladatok közé, mivel a környezeti problémák megjelenése és fokozódása, a problémák forrásainak azonosítása, valamint azok káros hatásai elleni fellépés jellemzően a XX. században indult meg.

2.3.1. Az agrárminiszter irányítása alá tartozó államigazgatási szervek

A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III.30.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 71/2015. (III.30.) Korm. rendelet] 20. § (1) bekezdése alapján a Kormány környezetvédelmi igazgatási szervnek jelöli ki az alábbiakat.

- a környezetvédelemért felelős minisztert,
- *[a hulladékgazdálkodás vonatkozásában a hulladékgazdálkodásért felelős minisztert],*
- az országos környezetvédelmi hatóságot,
- a területi környezetvédelmi hatóságot
- a Herman Ottó Intézet Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaságot és
- az Országos Meteorológiai Szolgálatot.

A felsorolt szervezetek látják el a hatáskörükbe tartozó környezetvédelmi feladatokat, amelyek között számos hatósági jogkört igénylő feladat is megjelenik. Ezek teljesítéséhez szükséges a hatósági feladatok ellátásához való kijelölés, valamint az eljáró hatóságok hatáskörének és illetékességének a meghatározása.

A környezetvédelmi (és természetvédelmi) hatóságként kijelölt szervezet korábban a környezetvédelemért felelős miniszter szakmai és szervezeti irányítása alá tartozott, azonban az intézményrendszert érintő változások miatt változás következett be ezen a területen.

Tekintettel arra, hogy a környezetvédelmi (és természetvédelmi) hatósági feladatok döntő többsége a miniszterelnökséget vezető miniszter irányítása alá tartozó kormányhivatalra és járási hivatalokra lett telepítve, így elvált egymástól a feladatok szakmai irányítási jogkörét és az azokat végrehajtó szervezet feletti szervezeti irányítási jogkört gyakorló személye.

A 71/2015. (III.20.) Korm. rendelet taxatívén határozza meg, hogy mely szervek jogosultak környezetvédelmi⁵⁸⁵ és/vagy természetvédelmi hatóságként⁵⁸⁶ eljárni, amennyiben a jogalkotó környezetvédelmi vagy természetvédelmi ügyben hatáskört telepít rájuk.

Kormányhivatalok és járási hivatalok

A korábbi Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (országos hatáskörű környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság) és a korábbi – a vízgyűjtő területek⁵⁸⁷ szerint kialakított illetékességi területhez igazodó különböző – környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek (területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságok) a Pest Megyei Kormányhivatalba, illetve a meghatározott járási hivatalokba integrálódtak.

Ennek alapján napjainkban,

- mint *országos környezetvédelmi hatóság* és *országos természetvédelmi hatóság*, a Pest Megyei Kormányhivatal,
- mint *területi környezetvédelmi hatóság* és *területi természetvédelmi hatóság*, a megyeszékhely szerinti járási hivatal, illetve Pest megye és Budapest vonatkozásában az Érdi Járási Hivatal,
- mint *járásai környezetvédelmi hatóság*, a járási – főváros esetében a kerületi – hivatal

jár el a hatáskörébe utalt ügyekben⁵⁸⁸.

Illetékességi szempontból vizsgálva az eljáró hatóságokat megállapítható, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal illetékességi az egész országra kiterjed, míg a megyeszékhely szerinti járási

⁵⁸⁵ A Kormány környezetvédelmi hatóságként jelöli ki a minisztert, a Pest Megyei Kormányhivatal, a járási hivatalokat, az Országos Meteorológiai Szolgálatot, önkormányzati környezetvédelmi hatóságként pedig a főpolgármestert, a polgármestert, a fővárosi főjegyzőt, a települési önkormányzat jegyzőjét, valamint a fővárosi kerületi önkormányzat jegyzőjét. - 71/2015. (III.30.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdés

⁵⁸⁶ A Kormány természetvédelmi hatóságként jelöli ki a minisztert, a Pest Megyei Kormányhivatal, a járási hivatalokat, a fővárosi főjegyzőt, a települési önkormányzat jegyzőjét. - 71/2015. (III.30.) Korm. rendelet 13. § (1) bekezdés

⁵⁸⁷ Például Közép-Duna-völgyi... Felügyelőség, Felső-Tisza-vidéki...Felügyelőség

⁵⁸⁸ A 71/2015. (III.30.) Korm. rendelet 34-35. §-a tartalmazza, hogy mely feladatok tartoznak állami alaptevékenysége körébe az országos, illetve a területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóságnak.

hivatalok illetékessége az adott megye területére terjednek ki. A járási (fővárosi kerületi) hivatal illetékességi területeként pedig az adott járás (kerület) területét kell érteni. Az általános illetékességi szabályok mellett természetesen találunk sajátos illetékességi szabályokat is a hivatkozott kormányrendeletben.

Hatásköri szempontból vizsgálva az eljáró hatóságokat – kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában (főszabályként) – elsőfokon a területi környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság, míg másodfokon az országos környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság jár el.⁵⁸⁹

A nemzeti park igazgatóságok

A 71/2015. (III.30.) Korm. rendelet 6. §-a alapján a nemzeti park igazgatóságok szervezetrendszer a környezetvédelemért felelős miniszter (szakmai és szervezeti) irányítása alatt álló központi hivatalként működő, központi költségvetési szerv, amelynek területi szerve a nemzeti park igazgatóság. Ebből jelenleg 10 darab van, azok működési területe összességben lefedi Magyarország területét⁵⁹⁰, megnevezésük pedig a működési területükön belül elhelyezkedő nemzeti park elnevezéséhez igazodik (pl.: Balaton-felvidéki Nemzeti Park Igazgatóság).

A nemzeti park igazgatóságokat jelöli ki a Kormány *a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerveként*.⁵⁹¹ Fő feladatuk a természeti értékek és területek megőrzése. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) alapján, így például az igazgatóság készíti elő egy terület (országos jelentőségű) védetté nyilvánítását, amely alapján a miniszter – rendelet kiadásával – nyilvánítja az adott területet védetté, továbbá gyakorolhatja a működési területéhez tartozó védett természeti terület tulajdonjogának változásakor az államot megillető elővásárlási jogot.⁵⁹² A nemzeti park igazgatóság a természetvédelmi szabálysértések ellenőrzésére, továbbá a természetvédelmi őrszolgálat működtetésére közhatalmi jogkörrel rendelkezik.⁵⁹³

⁵⁸⁹ 71/2015. (III.30.) Korm. rendelet 9. § (3) bekezdés és 13. § (3) bekezdés

⁵⁹⁰ A jelenlegi nemzeti park igazgatóságok elnevezését, székhelyüket és működési területüket a 71/2015. (III.30.) Korm. rendelet 1. melléklete határozza meg.

⁵⁹¹ 71/2015. (III.30.) Korm. rendelet 24. §

⁵⁹² Tvt. 24-25. § és 68. §

⁵⁹³ 71/2015. (III.30.) Korm. rendelet 7. §

Az Országos Meteorológiai Szolgálat

A 71/2015. (III.30.) Korm. rendelet kijelölte az Országos Meteorológiai Szolgálatot (OMSZ) környezetvédelmi igazgatási szervnek és környezetvédelmi hatóságnak is. Az OMSZ a környezetvédelemért felelős miniszter irányítása alá tartozó központi hivatalként működő költségvetési szerv, amelynek működési köre az egész országra kiterjed.⁵⁹⁴ Az OMSZ ellátja az állami feladatként részére meghatározott feladatokat.⁵⁹⁵ Ezek közül kiemelhetők az alábbiak:

- meteorológiai mérő, észlelő, távközlési és adatfeldolgozó rendszert üzemeltet, tart fenn és fejleszt,
- mérések és észlelések alapján adatokat gyűjt, feldolgoz, (meteorológiai alapadat),
- meteorológiai előrejelzéseket készít,
- meteorológiai előrejelzéseket nyújt a lakosság és az intézkedésre feljogosított szervek részére, így különösen az élet-, egészség- és vagyonvédelmi, a katasztrófavédelmi, a mezőgazdaságot, a vízgazdálkodást, a vízkárelhárítást érintő intézkedések meghozatalához a szélsőséges meteorológiai jelenség, folyamat okozta veszélyhelyzet, környezeti katasztrófa, illetve az ipari, nukleáris baleset megelőzése, elhárítása, bekövetkezésük esetén azok megszüntetése, felszámolása érdekében.

Herman Ottó Intézet Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társaság (Hermann Ottó Intézet)

A Hermann Ottó Intézet a Magyar Állam kizárólagos tulajdonában álló nonprofit társaság, amely felett a tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét a környezetvédelemért felelős miniszter gyakorolja.⁵⁹⁶ A Hermann Ottó Intézet az alapszabályában meghatározott tevékenységeket folytatja.⁵⁹⁷

A Kvt. előírja, hogy az anyagokat, termékeket és technológiákat környezetvédelmi szempontból minősíteni kell. Ennek egyik célja, hogy a környezetre veszélyt jelentő termékek

⁵⁹⁴ Az Országos Meteorológiai Szolgálatról szóló 277/2005. (XII.20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 277/2005. (XII.20.) Korm. rendelet) 1-1/A. §

⁵⁹⁵ 277/2005. (XII.20.) Korm. rendelet 2. §

⁵⁹⁶ Kvt. 86. § (3)-(4) bekezdés

⁵⁹⁷ A Hermann Ottó Intézet közhasznú tevékenysége és közfeladat ellátása körében közreműködik termékek, szolgáltatások és technológiák környezetvédelmi, minőségi és megbízhatósági vizsgálatában, folyamatos ellenőrzésében és szervezésének felügyeletében, valamint termékek, szolgáltatások és technológiák környezetbarát mivoltának tanúsítására vonatkozó védjegyhatalmat engedélyezésében, illetve ellátja a vonatkozó jogszabályban részére meghatározott további feladatokat.
http://www.hermanottointezet.hu/sites/default/files/dokumentumok/Alap%C3%ADt%C3%B3_okirat_egys%C3%A9ges_20180927.pdf

esetében – a megelőzés elvét érvényre juttatva – meg lehessen határozni annak biztonságos használatának a feltételeit. Másik célja pedig az, hogy azoknál a termékeknél és technológiáknál, amelyek a hagyományos, azonos, vagy hasonló funkciójú termékeknél bizonyítottan kisebb környezet-igénybevételt, illetve környezetterhelést okoznak környezetbarát, környezetkímélő termék vagy technológia megkülönböztető jelzés (védjegy) legyen alkalmazható, ösztönözve ezzel a fogyasztókat ezen termékek és technológiák használatára.

A Kvt. 86. § (3) bekezdése alapján a Hermann Ottó Intézet működteti a környezetbarát vagy környezetkímélő termékek minősítő-tanúsító rendszerét, továbbá ellátja a feladatkörébe utalt egyes környezetvédelmi igazgatási feladatokat. A területi korlátok miatt itt csupán azt tudjuk megemlíteni, hogy e feladatellátás egyrészt a hazai környezetbarát, környezetkímélő megkülönböztető jelzés használatával, másrészt a közösségi öko-címke odaítélésével kapcsolatos hazai feladatokat jelenti.

2.3.2. A belügyminiszter irányítása alá tartozó államigazgatási szervek

A belügyminiszter a Statútum rendelet alapján széleskörű felelősségi körrel rendelkezik a kormányzati munkamegosztás keretében. Ezek közül a környezetvédelmi igazgatás feladataihoz elsősorban a vízzel kapcsolatos felelősségi körök (feladatok) révén kapcsolódik.

A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 3. §-a alapján a vizekkel és a vizilétesítményekkel összefüggő állami feladatok körében az igazgatási tevékenységeket a vízügyi igazgatási szervek végzik. A vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 223/2014. (IX.4.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 223/2014. (IX.4.) Korm. rendelet] 8. § (1) bekezdése alapján a Kormány vízügyi igazgatási szervként az Országos Vízügyi Főfelügyelőséget és a területi vízügyi igazgatóságot jelöli ki.

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.⁵⁹⁸

Területi 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 vízkárelhárítással (árvíz- és belvízvédekezéssel, vízhiány-kárelhárítással, valamint vízminőségi kárelhárítással) összefüggő feladatokat, üzemelteti és fejleszti a vízrajzi észlelőhálózatot, vízrajzi adatokat gyűjt és fel is dolgozza azokat, valamint ellátja a távlati ivóvízbázisok vízkészletének felhasználható állapotban tartásával kapcsolatos feladatokat.⁵⁹⁹

A röviden áttekintett vízügyi igazgatási szervek és azok feladatait követően meg kell ismerkednünk a vizek védelme érdekében eljáró vízügyi hatósági, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervezetekkel.

Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság

A Kormány *országos vízügyi hatóságként*, továbbá *országos vízvédelmi hatóságként* a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságát (BM OKF) jelölte ki.⁶⁰⁰

A BM OKF illetékessége az ország egész területére kiterjed. Hatáskörét tekintve pedig főszabályként – a területi vízügyi hatóság, illetve a területi vízvédelmi hatóság által lefolytatott elsőfokú eljárásokhoz kapcsolódó – másodfokú hatósági eljárásokban jár el.

Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság

A BM OKF irányítása alá a fővárosi és a 19 megyei katasztrófavédelmi igazgatóság tartozik. Tekintettel arra, hogy korábban a területi vízügyi és vízvédelmi hatósági feladatokat a vízgyűjtőterületek szerint kialakított környezetvédelmi, természetvédelmi (és vízügyi) felügyelőségek látták el, a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok közül nem mindegyik került kijelölésre az említett hatósági feladatokra.

⁵⁹⁸ Az OVF feladatait részletesen felsorolja a 223/2014. (IX.4.) Korm. rendelet 3.-3/A. §-a.

⁵⁹⁹ A vízügyi igazgatóság feladatait részletesen felsorolja a 223/2014. (IX.4.) Korm. rendelet 7. §-a.

⁶⁰⁰ 223/2014. (IX.4.) Korm. rendelet 10. § (3) bekezdés

Területi vízügyi hatóságként, továbbá területi vízvédelmi hatóságként a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság és 11 megyei katasztrófavédelmi igazgatóság lett kijelölve.

A területi vízügyi hatóságként, illetve területi vízvédelmi hatóságként eljáró megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok illetékességi területe az általánostól eltérően (a korábbi vízgyűjtő területekhez igazodóan) alakul a korábban bemutatott okból. Az illetékességi területeket a 223/2014. (IX.4.) Korm. rendelet 2. melléklete állapítja meg.

Hatásköri szempontból vizsgálva a területi vízügyi hatóságokat, illetve területi vízvédelmi hatóságokat, azok – kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – az elsőfokú hatósági eljárásokban járnak el.

Mielőtt továbbhaladunk, szükséges kitérnünk arra, hogy a belügyminiszter a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter is. E felelősségi körében irányítja a hivatalos katasztrófavédelmi szervet.⁶⁰¹ A hivatalos katasztrófavédelmi szerv központi szerve a BM OKF, a területi szerve a megyei és fővárosi katasztrófavédelmi igazgatóság, helyi szervei pedig a katasztrófavédelmi kirendeltségek.⁶⁰²

A hivatalos katasztrófavédelmi szerv említése azért fontos, mivel annak széleskörű feladatköre és hatósági jogköre van a *veszélyes anyagokkal foglalkozó üzemek*⁶⁰³ biztonságos működtetésével kapcsolatban, amely az élet- és vagyónbiztonságot – és így a környezetet is – veszélyeztető események (veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos üzemzavar vagy súlyos baleset) megelőzésére, a bekövetkező károsodások csökkentésére irányulnak. Ipari balesetre számos nemzetközi és hazai példa is van. Gondolhatunk itt a 2000-ben bekövetkezett tiszai ciánszennyezésre vagy a 2010. október 4-én bekövetkezett kolontári vörösiszap katasztrófára.

2.3.3. Az innovációs és technológiai miniszter irányítása alá tartozó államigazgatási szervek

A Ht. 78. § (1) bekezdése alapján a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter irányítja

⁶⁰¹ A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Kat. tv.) 8. § (1) bekezdés

⁶⁰² A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI.10.) Korm. rendelet 2-4. §

⁶⁰³ *Veszélyes anyagokkal foglalkozó üzem*: egy adott üzemeltető irányítása alatt álló azon terület egésze, ahol egy vagy több veszélyes anyagokkal foglalkozó létesítményben – ideértve a közös vagy kapcsolódó infrastruktúrát is – veszélyes anyagok vannak jelen a törvény végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározott küszöbértéket elérő mennyiségben, és ennek alapján alsó vagy felső küszöbértékűnek minősül. Kat. tv. 3. § 28. pont

- a törvényben vagy kormányrendeletben feladatkörébe utalt hulladékgazdálkodási tevékenységet,
- a nemzetközi szerződésekből adódó hulladékgazdálkodási feladatok végrehajtását,
- a feladat- és hatáskörébe tartozó hulladékgazdálkodási igazgatást.

A hulladékgazdálkodásért való felelősség a Statútum rendelet alapján került az innovációs és technológiai miniszterhez (azt megelőzően a környezetvédelemért való felelősséggel együtt a földművelésügyi miniszterhez tartozott), így a hulladékgazdálkodási igazgatás által ellátandó feladatok jelentős részét a környezetvédelmi igazgatáshoz tartozó államigazgatási szervek látták el korábban és látják el ma is. Ennek alapja az, hogy a 71/2015. (III.30.) Korm. rendelet⁶⁰⁴ a hulladékgazdálkodás vonatkozásában a hulladékgazdálkodásért felelős minisztert is környezetvédelmi igazgatási szervnek jelölte ki.

Kormányhivatalok és járási hivatalok

Ahogy a környezetvédelmi igazgatás irányítási feladataival kapcsolatban már ismertetésre került, elvált egymástól a szakmai és a szervezeti irányítás. Ez a hulladékgazdálkodás esetében is igaz, azaz a feladatokat a miniszterelnökséget vezető miniszter szervezeti irányítása alá tartozó kormányhivatalok és járási hivatalok látják el, de azok hulladékgazdálkodást érintő feladatellátását az innovációs és technológiai miniszter irányítja szakmailag.

A hulladékgazdálkodással kapcsolatos hatósági feladatokat így a hatáskörükbe utalt ügyek esetében az országos környezetvédelmi hatóság (Pest Megyei Kormányhivatal), a területi környezetvédelmi hatóság (megyeszékhely szerinti járási hivatal és az Érdi Járási Hivatal), valamint a járási környezetvédelmi hatóság (járási, kerületi hivatal) látja el.

Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság (NHKV Zrt.)

Az állam hulladékgazdálkodással kapcsolatos közfeladatait a Ht. 32/A. § (1) bekezdése határozza meg. E rendelkezés (2) bekezdése pedig kimondja, hogy az állam e feladatok ellátására létrehoz egy ún. Koordináló szervet. A Ht. felhatalmazása alapján a Kormány Koordináló szervként NHKV Zrt-ét jelöli ki.⁶⁰⁵

⁶⁰⁴ 20. § (1) bekezdés

⁶⁰⁵ az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására létrehozott szervezet kijelöléséről, feladatköréről, az adatkezelés módjáról, valamint az adatszolgáltatási kötelezettségek részletes szabályairól szóló 69/2016. (III.31.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés

Az ellátandó közfeladatokról kiemelhetők az alábbiak:

- a hulladékgazdálkodás országos céljainak meghatározása,
- az Országos Hulladékgazdálkodási Közzolgáltatási Terv elkészítése,
- értékelni a közzolgáltatást nyújtók tevékenységét és azzal kapcsolatban kiállítani a megfelelőségi véleményt (amely az önkormányzatok és az adott közzolgáltató között megkötendő közzolgáltatási szerződés megkötésének feltétele), továbbá
- a közzolgáltatási díj beszedése és kifizetése a közzolgáltatók részére.

Az NHKV Zrt. a Magyar Állam tulajdonában áll, a tulajdonosi jogokat a nemzeti vagyon kezeléséért felelős tárca nélküli miniszter gyakorolja, szakmai irányítása pedig az innovációs és technológiai miniszter feladata.

2.4. A helyi önkormányzatok környezetvédelmi feladatai

A helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében Magyarországon helyi önkormányzatok (települési és területi önkormányzatok) működnek.⁶⁰⁶ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) alapján a helyi önkormányzatok törvényben⁶⁰⁷ meghatározott, kötelező és önként vállalt – és a helyi közügy fogalmán belüli – feladat- és hatásköröket látnak el.⁶⁰⁸ Ezek vázlatos áttekintése előtt érdemes kitékintnünk az önkormányzati feladatellátásban érintett szereplőkre.

A helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit főszabályként (egy részük átruházható⁶⁰⁹) a képviselő-testület gyakorolja.⁶¹⁰ Ellátásukat pedig a képviselő-testület és szervei biztosítják. E szervek közé tartozik a polgármester, aki irányítja, valamint a jegyző is, aki pedig vezeti a polgármesteri hivatalt. A polgármesteri hivatalt (közös önkormányzati hivatalt) a képviselő-testület az önkormányzat működésével, valamint a polgármester vagy a jegyző feladat- és

⁶⁰⁶ Alaptörvény 31. cikk

⁶⁰⁷ A Möt. 18. § (1) bekezdése alapján törvény vagy törvény felhatalmazásán alapuló kormányrendelet a polgármester, főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a jegyző, továbbá a polgármesteri hivatal, illetve a közös önkormányzati hivatal ügyintézője számára államigazgatási feladat- és hatáskört is megállapíthat. E lehetőség alapját az Alaptörvény 34. cikk (3) bekezdése teremti meg.

⁶⁰⁸ Érdemes utalni arra, hogy a Möt. 10. § (3) bekezdése alapján a helyi önkormányzat – törvényben meghatározott esetekben – az állammal kötött külön megállapodás alapján elláthat állami feladatokat is, valamint arra, hogy az Alaptörvény 34. cikk (2) bekezdése alapján törvény elrendelheti a helyi önkormányzat kötelező feladatának társulásban történő ellátását.

⁶⁰⁹ A képviselő-testület a hatáskörébe tartozó hatósági ügyben (a továbbiakban: önkormányzati hatósági ügy) a hatáskörét önkormányzati rendeletben a polgármesterre, a bizottságára, a társulására vagy a jegyzőre ruházhatja át. – Möt. 142/A. § (1) bekezdés

⁶¹⁰ Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdés

hatáskörébe tartozó ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására hozza létre.⁶¹¹

A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körét a Möt. széleskörűen határozza meg, amelyek közül – a környezetvédelmi érintettség révén – az alábbiak emelhetők ki.⁶¹²

- településfejlesztés és -rendezés;
- 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

Ahogy az előzőekben már utaltunk rá, a helyi önkormányzatok törvényben meghatározott feladat- és hatásköröket látnak el. Ebből következően vizsgálandó, hogy a Kvt. meghatároz-e (környezetvédelmi) feladatokat a helyi önkormányzatok részére. Figyelemmel a Kvt. 46. §-ára a válasz igen. Az mind a települési, mind a megyei önkormányzatok⁶¹³ részére megállapít feladatokat.

A települési önkormányzat (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat) feladatai a következők:

- a környezet védelmét szolgáló jogszabályok végrehajtása, a hatáskörébe utalt hatósági feladatokat ellátása;
- önálló települési környezetvédelmi programot kidolgozása;
- a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet kibocsátása, illetőleg határozat hozatala;
- a környezetvédelmi feladatot ellátó hatóságokkal, valamint más önkormányzatokkal, egyesületekkel való együttműködés;

⁶¹¹ Möt. 84. § (1) bekezdés

⁶¹² A helyi közügyek, illetve a helyben biztosítható közfeladatok teljes köréből Bándi szűkítését mutatjuk be. BÁNDI Gyula (2014) Környezetjog Szent István Társulat 345. oldal

⁶¹³ A megyei önkormányzatok számára a Kvt. 46. § (2) bekezdése határozza meg a feladatait.

- az önkormányzat területének a környezeti állapotának elemzése és értékelése, és arról a lakosság időszakonkénti tájékoztatása;
- fejlesztési feladatok során érvényesíteni a környezetvédelem követelményeit, és javítani a környezeti állapotot.

Érdemes utalnunk arra, hogy a már korábban idézett Tvt. és Ht. is meghatároz feladatokat az önkormányzatoknak a természetvédelem, illetve a hulladékgazdálkodással kapcsolatban. Fontos kiemelnünk továbbá azt is, hogy törvény elrendelheti

A helyi önkormányzatok által ellátandó környezetvédelmi feladatok áttekintésének lezárásaként szükséges felhívni a figyelmet a 71/2015. (III.30.) Korm. rendeletre, hiszen a feladatok között jó pár hatósági feladatot is találunk. Azok ellátásához szükségképpen kapcsolódik a helyi önkormányzatok egyes szervezeteinek környezetvédelmi, illetve természetvédelmi hatóságként való kijelölése.

A Kormány – önkormányzati – környezetvédelmi hatóságként jelöli ki a főpolgármestert, a polgármestert, a fővárosi főjegyzőt, a települési önkormányzat jegyzőjét, valamint a fővárosi kerületi önkormányzat jegyzőjét.⁶¹⁴

Környezetvédelmi hatóságként jár el

- a települési önkormányzat jegyzője, fővárosban a főjegyző a Ht. 86. § (1) bekezdése szerinti magatartásokhoz⁶¹⁵ kapcsolódó hulladékgazdálkodási bírság kiszabásakor,
- a települési önkormányzat jegyzője, fővárosban a kerületi jegyző a Ht. 61. § (6) bekezdés szerinti esetben [jogellenesen elhelyezett vagy elhagyott hulladék elszállítására és kezelésére kötelezése esetén].⁶¹⁶

A Kormány természetvédelmi hatóságként jelöli ki a fővárosi főjegyzőt és a települési önkormányzat jegyzőjét.⁶¹⁷

⁶¹⁴ 71/2015. (III.30.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdés

⁶¹⁵ Például hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, nyilvántartásba vételhez vagy bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás, nyilvántartásba vétel vagy bejelentés nélkül, továbbá attól eltérően végzéséhez kapcsolódóan.

⁶¹⁶ 71/2015. (III.30.) Korm. rendelet 11. § (1) és (4) bekezdés

⁶¹⁷ 71/2015. (III.30.) Korm. rendelet 13. § (1) bekezdés

Természetvédelmi hatóságként jár el

- a települési önkormányzat jegyzője, fővárosban a főjegyző a helyi jelentőségű védett természeti terület esetében, amikor védettséget (és az ebből fakadó korlátozásokat) táblával kell jelölni, illetve intézkedni kell a védettség tényének ingatlan-nyilvántartási feljegyzéséről [Tvt. 26. § (1)-(2) bekezdés],
- a jegyző, ha Tvt. 80. § (1) bekezdés szerinti magatartásokhoz⁶¹⁸ kapcsolódó természetvédelmi bírság kiszabásakor.

⁶¹⁸ Például a természet védelmét szolgáló jogszabály, illetve egyedi határozat előírásait megsértését eredményező tevékenység vagy mulasztás, továbbá a védett élő szervezet, életközösség élőhelyét, illetőleg élettevékenységét jelentős mértékben zavaró tevékenység vagy mulasztás.

3. A környezetvédelmi igazgatás legfontosabb eszközei

A környezetvédelmi igazgatás legfontosabb jogintézményei – amelyek a megelőzés elvén nyugszanak – az engedélyezés és a hatásvizsgálat. Míg előbbi egy hatósági döntést foglal magában,⁶¹⁹ addig a hatásvizsgálat egy szakmai szempontok szerint lefolytatott eljárás és döntéstámogató eszköz.⁶²⁰

3.1. Az engedélyezési eljárások áttekintése

A környezeti érdekek védelmének egyik legfontosabb és leghatékonyabb igazgatási eszköze az engedélyezés. Az engedély nemcsak a környezetvédelmi közérdeknek a biztosítója, hanem az engedélyesek számára is garancia, hogy ha betartják az engedélyben rögzített feltételeket, akkor a tevékenységüket jogszerűen folytatják.⁶²¹ Az engedélyezési eljárás legfontosabb feladata a feljogosításról szóló döntés meghozatala, de emellett a környezetvédelmi eljárások számos egyéb funkciót is ellátnak.

- 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.⁶²²

A környezethasználatok esetében az engedélyezési tényállások nemcsak a tevékenységek és a hatásaik sokfélesége miatt különböznek, hanem mert egy tevékenységnek több szakaszához is kapcsolható engedélyezési kötelezettség – így a tervezéshez, a létesítéshez (vagy tevékenység megkezdéséhez), az üzembe helyezéshez, a továbbfolytatáshoz, illetve fennmaradáshoz, a jelentős módosításhoz (például átalakítás és bővítés), valamint a tevékenység felhagyásához és a létesítmény bezárásához is.

⁶¹⁹ 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.

⁶²⁰ FODOR 2014. 124.

⁶²¹ FODOR 2014. 125.

⁶²² FODOR 2014. 126.

A Kvt. 66. § alapján létezik az úgynevezett *környezetvédelmi engedély*. A környezetvédelmi engedély mindig a környezethasználat megkezdéséhez szükséges. Az érintett környezethasználatok különböző ágazatokhoz tartoznak, a fő jellegzetességük az, hogy a környezeti hatásuk jelentősnek minősül.⁶²³

Az úgynevezett *egységes környezethasználati engedélyre* a jelentős szennyezési potenciállal jellemezhető, túlnyomóan ipari és energetikai tevékenységek megkezdéséhez, illetve a további folytatásához van szükség.⁶²⁴ A tevékenység megkezdéséhez szükséges egységes környezethasználati engedély esetében előfordul, hogy egyidejűleg környezeti hatásvizsgálati kötelezettség is fennáll.⁶²⁵

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, úgy elképzelhető az is, hogy annak megkezdése 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 *környezetvédelmi működési engedélyt*.

Egybefoglalt környezethasználati engedély kérelmezésére a Kvt. 72/A. § alapján, abban az esetben van lehetőség, amennyiben több engedélyt kell beszerezni a környezethasználathoz.⁶²⁶

A fenti engedélyezési típusokon túlmenően azonban szükséges megemlíteni a *szektorális környezetvédelmi engedélyeket*, illetőleg a *szakhatósági hozzájárulások* alapján kiadott, egyéb engedélyeket is. Valamint az is említést érdemel, hogy 2006 óta a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósítására lehetőség van úgynevezett kiemelt ügyek körének a meghatározásához, amelyek esetében lehetőség van a hatósági eljárások gyorsítására és egyszerűsítésére, így a kiemelt beruházás helyhez kötöttnek minősül,

⁶²³ FODOR 2014. 132.

⁶²⁴ FODOR 2014. 132.

⁶²⁵ FODOR 2014. 132.

⁶²⁶ Szükséges megjegyezni azonban, hogy az egybefoglalt környezethasználati engedélynek a részletszabályai jelenleg még nincsenek kidolgozva.

a tervező és a hatóságok előzetes egyeztetést tartanak, az ügyintézési idő rövidebb, és bizonyos eljárási szabályok alkalmazására pedig nem kerül sor.

3.2. A környezeti hatások vizsgálatának áttekintése

A környezeti hatások vizsgálatba beleértünk minden olyan eljárást, amelynek során a döntéshozatal megalapozása érdekében a döntés várható környezeti hatásait előre meghatározott formában és átfogóan vizsgálják. A hatásvizsgálat alapján hozott döntés tárgya rendkívül sokszínű lehet, annak megfelelően, hogy sokféle tevékenységnek (például 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.⁶²⁷

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 környezetre jelentős, illetve várhatóan jelentős hatással járó környezethasználat megkezdése előtt van szükség a Kvt. 68. §-ban foglaltak szerint, míg a környezetvédelmi felülvizsgálatra a környezethasználattal járó tevékenység folytatása esetében.

⁶²⁷ FODOR 2014 135.

XV. Hírközlési igazgatás

1. Bevezetés

A hírközlési szolgáltatók, a hírközlési szolgáltatások a világ országaiban közel száz évig - így a második világháborút követő időszakban is - a hírközlési piac kereteit és a szolgáltatás tartalmi jellemzőit tekintve monopólium-szerkezetben, illetve a piaci közszolgáltatások keretében működtek.

A hírközlés természetes monopóliumként berendezkedő sajátos tartalmi elemei már a hírközlés fejlődésének kezdetén is egyértelműen megnyilvánultak, amikor még alapvetően magántársaságok eszközöltek befektetéseket a helyi telefonszolgáltatások nyújtása (nyilvános távbeszélő (telefon) hálózatok kiépítése) érdekében.

A technológiai fejlődéssel, illetve azzal párhuzamosan a hírközlési szolgáltatások iránti igények folyamatos növekedésével azonban hatalmas befektetések mentén egyre kiterjedtebb hálózatok építése vált szükségessé, amely mind gazdasági, mind technológiai szempontból elindította a hírközlési piacon a természetes monopólium piaci szerkezetének az állami tulajdon irányába történő elmozdulását. A hírközlés fejlődése, a hálózatok növekedése és a szolgáltatási rendszer stratégiai, közszolgáltatási tartalmának felismerése tehát a „világ” országaiban - köztük Európában is - az elszigetelt, önálló telefontársaságok állami felvásárlását, illetve kiterjedt államosítását eredményezte (már a XX. sz. elején). Számos országban pedig a hírközlés eleve az állami feladatok és az állami tulajdon keretében került létrehozásra.⁶²⁸ Mindezen folyamatok egyedül Észak-Amerikában hagyták érintetlenül a magántulajdoni szerkezetet, ezért különösen az Amerikai Egyesült Államok (a továbbiakban: Egyesült Államok) hírközlésének fejlődése igen sajátos és elméleti szempontból is jelentős, modell-szintű intézményeket biztosító utat járt be a liberalizációval, privatizációval, illetve a világgazdasági folyamatokkal egységesülő hírközlési piac kialakulásáig.

Az Egyesült Államokon kívül tehát a hírközlési közszolgáltatási rendszer és természetes monopólium körében általánossá vált a köztulajdon, az állami tulajdon szerkezete, amellyel szoros összefüggésben a hírközlés keretébe történő állami beavatkozás, igazgatás meghatározó

⁶²⁸ Amely különösen a hírközlés szempontjából „később” fejlődésnek induló országokban minősíthető általánosan jellemző modellnek, pl.: Japán.

alapját is az állam tulajdonosi hatalma, meghatározó befolyása, az állami vállalatirányítás és költségvetési gazdálkodási rend struktúrája képezte.

Az állami tulajdon keretében működő hírközlési ellátórendszer fontos és szintén általánosítható (bár nem minden hírközlési berendezkedésben érvényesülő) intézményi jellegzetessége, hogy - általában - összevonásra került az akkoriban hangsúlyosabb szerepet képviselő postai szektorral, postai szolgáltatásokat nyújtó vállalattal. A hírközlési szolgáltató monopóliumokat, szervezeteket, továbbá az egyes országokban - általában - felruházták az állami, közigazgatási funkciók, azon belül különösen a közhatalmi, hatósági típusú tevékenységek ellátására vonatkozó hatáskörökkel.

Az akkori műszaki, gazdasági színvonalon a telefon szolgáltatási rendszer természetes állami monopóliuma egyértelmű és védhető volt, valamint hosszú ideig úgy tűnt, hogy ez a leghatékonyabb piaci helyzet a hírközlésben. Ez a helyzet azonban egyre inkább működésképtelenné és gazdaságilag is ésszerűtlenné vált, ezért alapvető piaci, szerkezeti változtatásokat igényelt. (Miután a hírközlésben egyre határozottabb ütemben erősödő, egyértelműen megnyilvánuló óriási műszaki, technológiai fejlődés, a hírközlési ágazat egészében kérdőjelezte meg az állami befektetések eredményességét és hatékonyságát. A technológiai fejlődés együttjárt továbbá a hírközlési hálózati eszközök, végberendezések árának, a szolgáltatás költségeinek rohamos csökkenésével, amely kiterjedt hálózat-eszközfejlesztés mentén széleskörűen növelheti a hírközlési szolgáltatások elérhetőségét, minőségét.)

Mindezek alapján fokozatosan világossá vált, hogy a hírközlés a műszaki fejlődés mellett, jelentős, globális méretű gazdasági, piaci területté válhat.

Az állami monopólium koncepciója tehát egyrészt az új, korszerű telekommunikációs technológiák megjelenésével műszaki és gazdasági szempontból is túlhaladottá vált. Másrészt a hírközlési igények rohamos gazdasági és társadalmi növekedésével a hírközlési közszolgáltatási rendszer már nem biztosított számottevő forrást a központi költségvetés számára, sőt inkább hatalmas beruházásokat követelt és jelentős külső finanszírozásra szorult.

A hírközlési piaci szerkezetváltásban így számos ország nem a gazdasági vagy a technológiai fejlettségéből következően, hanem - ezzel ellentétben - a költségvetési források megteremtése, a hírközlés fejlesztésének finanszírozásához szükséges források megszerzése érdekében járt élen a liberalizáció folyamatában. A hírközlés technológiai fejlődése, valamint a gazdaság egészének fejlettségére gyakorolt folyamatosan erősödő hatása tehát elkerülhetetlenné tette a

hírközlési piacon a természetes, illetve az állami monopóliumok „lebontására” irányuló folyamatok elindítását.

Az 1970-es évektől kezdve tehát a hírközlés területén fokozatosan visszaszorult az állami monopólium piaci szerkezete és azt egyre több hírközlési piaci szegmensben váltotta fel a verseny valamely általában erősen tökéletlen formája.⁶²⁹ A monopólium visszaszorulása, illetve a piacnyitás, a piaci szerkezetváltás pedig az 1980-as években világjelenséggé vált.

2. A hírközlés monopólium „időszaka”, a hírközlés, mint közszolgáltatás

A hírközlés gazdasági, közigazgatási szabályozása a hírközlés fejlődésének *kezdeti szakaszaitól* jelen van. Az állami beavatkozás, a jogi szabályozás ilyen korai megjelenését a hírközlésben több tényező együttese indokolja,⁶³⁰ ilyenek különösen:

- a) A hírközlés *honvédelmi, nemzetbiztonsági* jelentősége.
- b) A közgazdasági elvek alapján a hírközlési piac szerves fejlődésével - szükségszerűen - kialakult *természetes monopólium*.
- c) A hírközlés *gazdasági fejlődés* egészére, *versenyképességre* gyakorolt hatása.⁶³¹
- d) A hírközlési *hálózati infrastruktúra* egész nemzetgazdaságra kiható jelentősége.
- e) A hírközlés *közszolgáltatás* tartalma.
- f) A hírközlési szolgáltatások ellátásához szükséges *korlátos erőforrásnak* és általában kizárólagos állami tulajdonnak minősülő *rádiófrekvenciák és azonosítók*.

A hírközlési *liberalizáció* kibontakozását *megelőzően* az állami szerepvállalás alapstruktúráit meghatározó gazdasági összefüggések szempontjából a fentiekben felsorolt elemek közül a hírközlés fejlődésének egészére, valamint *szabályozásának* tartalmára gyakorolt általános hatása alapján, *két fő elemet* szükséges kiemelni:

- 1) A *természetes monopóliumot* és ennek állami fenntartását, védelmét.

A fejlődés kezdeti szakaszaiban a hírközlés - mint hálózattal működő szolgáltatási rendszer - nem az állam által létrehozott vagy fenntartott monopóliumként, hanem a technológiai és a piaci

⁶²⁹ Hírközlési liberalizációnak tekinthető folyamat elsőként az Egyesült Államokban indult.

⁶³⁰ CSORBA Imre: A hírközlés szabályozása - múltban és jelenben. *Magyar Hírközlés* 1992/2., 13-14.

⁶³¹ SZENTES Tamás és munkaközössége: *Fejlődés Versenyképesség Globalizáció I.* Bp., Akadémiai, 2005., 149-170.

tényezők, törvényszerűségek alapján kialakult természetes monopóliumként működött. A hírközlés területén kialakuló természetes monopóliumot⁶³² azonban az állam *gazdasági, honvédelmi és hatékonysági* okokból, valamint a hírközlési *közszolgáltatás* megfelelő biztosítása céljából jogi szabályozás útján is biztosította.

2) A hírközlés *közszolgáltatási* tartalmát.

A hírközlés a kezdetektől fogva egyértelműen a *szolgáltatások*,⁶³³ azon belül is a *közszolgáltatások* közé tartozott. A hírközlés közszolgáltatási minősége azonban csak a XX. század második harmadától (1920-as, 1930-as évektől) vált jelentőssé az állami beavatkozás, a szabályozás keretében, ugyanis a *közszektor* ekkor kezdett hangsúlyossá válni a gazdasági *konjunktúraciklusokat* visszaszorító *makrogazdasági* állami politikában. E felfogás azután egyre inkább erősödött a II. világháború után,⁶³⁴ amikor a jóléti állam kiterjedésével a közszektorban megvalósuló államosítások révén a *közszolgáltatások* rendszere *Nyugat-Európában* is egyre inkább *kiterjedt*, Közép-Kelet-Európában pedig a szocialista gazdaság keretei között egyeduralkodóvá vált.

A közszolgáltatásokon belül a hírközlés az ún. piaci közszolgáltatások közé sorolható. A *piaci alapú* (más szóval gazdasági) *közszolgáltatások* közös jellemzője, hogy általánosan közszükségletet, közösségi érdeket látnak el, jellemzően ún. „közüzemek” útján. A legtipikusabb *piaci alapú közszolgáltatások* a villamos-energia szolgáltatás, a távhőellátás, a gázszolgáltatás, az ivóvízellátás, a szennyvízelvezetés, a vasúti, közúti, és légi közlekedés, szállítás, egyéb tömegközlekedés, a postai és hírközlési szolgáltatások (sajátosan a műsorszolgáltatás és a műsorterjesztés). A piaci alapú közszolgáltatások a *piac*on keresztül is biztosíthatók, de tipikusan *közösen fogyasztható javaknak* minősülnek azon sajátos jellemzővel, hogy *fogyasztásukból bárki tökéletesen kizárható*.⁶³⁵ A *piaci mechanizmusok* azért működhetnek e közszolgáltatások körében, mert a fogyasztásból való *kizárás* lehetőségével a *felhasználók érdekében* áll az igénybevétel megfizetése, amelyből következően „termelők”

⁶³² GÓMEZ-IBÁÑEZ, José A.: *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts, and Discretion*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2003., 4., 7-9.; LAFFONT, Jean-Jacques - Beato, Paulina (szerk.): *Competition Policy in Regulated Industries: Approaches for Emerging Economies*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank, 2002., 11-12., 147-149.; WELFENS, Paul J. J. - GRAACK, Cornelius: *Telekommunikationswirtschaft: Deregulierung, Privatisierung und Internationalisierung*. Berlin-Heidelberg, Springer-Verlag, 1996., 17., 46., 49., 52., 95., 127.; MILLWARD, Robert: *Private and Public Enterprise in Europe: Energy, Telecommunications and Transport, 1830-1990*. Cambridge, CB: Cambridge University Press, 2005., 42., 93., 111., 133., 152., 155-156., 258.;

⁶³³ PAPP Iлона (szerk.): *Szolgáltatások a harmadik évezredben*. Bp., Aula, 2003., 19., 21.,

⁶³⁴ CSORBA i.m. 5., 44-51.

⁶³⁵ SAVAS, Emanuel S.: *Privatizáció. Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból?* Bp., Akadémiai, 1993., 49.

eladásra kínálhatják a terméket, a szolgáltatást, azonban a közösségi érdekek alapján nyilvánvalóan szabályozott *keretek* között. A piaci alapú közszolgáltatás általában elválaszthatatlanul szoros *összefüggésben* áll a szolgáltatás nyújtását megalapozó *infrastruktúrával*, amelynek minősége, kiterjedése, működése az egész nemzetgazdaság fontos jellemzője, meghatározó tényezője. A piaci közszolgáltatások is tagolhatók *helyi, regionális, valamint országos* (és nemzetközi) szinten. Más típusú közszolgáltatásokhoz képest azonban csak a *piaci alapú közszolgáltatások* sajátos jellemzője, hogy az országos szinten működő közszolgáltató rendszerek földrészeket behálózó, világméretű *egységes közszolgáltató hálózatokká* alakulnak át. A piaci folyamatok mentén zajló globalizációnak és a vállalati méretek növekedésének általános, meghatározó hatása ugyanis döntően a piaci alapú közszolgáltatásokat érinti.

A hírközléssel összefüggő műszaki, gazdasági fejlődés eredményei továbbá a konvergencia hatása azonban nemcsak a hírközlési piac szerkezetét, gazdasági mechanizmusát alakította át, hanem a hírközlés közszektorba tartozó jellegét, közszolgáltatási tartalmát is.

3. A hírközlés szerkezeti reformja

A közszolgáltatások fejlődését tekintve a közszektor-reform az „olajválságok”⁶³⁶ óta folyamatosan napirendi pontot képez mind a fejlett, mind fejlődő piacgazdaságok közpolitikai döntéshozatalában és közigazgatási rendszerének megszervezésében. E reformfolyamat azonban a piaci alapú közszolgáltatások körében - a hírközlésen kívül - igencsak rövid ideig volt általánosan „népszerű” az egyes országokban. A hírközlésen kívüli piaci közszolgáltatások vonatkozásában jellemző kezdeti átfogó, óriási léptékű és az egyes államok részéről igen „határozott szándékú” reform, liberalizációs folyamat tehát rövid időn belül (néhány, főleg „angolszász” ország kivételével) megtorpant, lelassult vagy teljesen elakadt.

A hírközlés viszont, egyrészt szinte teljesen egyedülálló, önálló és más ágazatokra is alapvető hatást gyakorló utat járt be a liberalizáció és a privatizáció - a közszektor-reform - világméretű folyamataiban. Másrészt a piaci alapú közszolgáltatások között - napjainkig - a

⁶³⁶ SIMMONS, Matthew R.: *Twilight in the Desert: The Coming Saudi Oil Shock and the World Economy*. Hoboken, New Jersey, John Wiley&Sons, Inc., 2005., 10., 50., 56., 59-62.; STIGLITZ, Joseph E.: *Making Globalization Work*. New York, NY: W.W. Norton & Company, Inc., 2006., 141., 172.; THUROW, Lester: *Zero-Sum Solution*. New York, NY: Simon & Schuster, Inc., 1985., 33-34., 87.; BAUMOL, William J. - LITAN, Robert E. - SCHRAMM, Carl J.: *Good Capitalism, Bad Capitalism, and the Economics of Growth and Prosperity*. Yale University, 2007., 13., 18., 31., 229.;

legeredményesebben kibontakozó liberalizációs folyamatot jelenti. Harmadrészt igen sajátos összefonódást mutat, sőt egyfajta alapfeltételét képezi más ágazatok keretében érvényesülő liberalizáció általános folyamatainak.

A hírközlési igazgatás rendje tehát általánosan tükrözi az állam és a gazdaság viszonyrendszerének, a közszolgáltatások megszervezésének, szerkezeti szintű átalakításának, illetve a közszolgáltatásokkal összefüggő gazdasági folyamatokba beavatkozó közigazgatás módszereinek, típusainak szinte valamennyi elemét, modellszerű ismervét.

A hírközlési közszektor szerkezeti *átalakítása két intézmény* keretében szinte teljeskörűen rendszerezhető és elemezhető, mégpedig *a liberalizáció és a privatizáció fogalmában*.⁶³⁷

A liberalizáció legáltalánosabb értelemben a piaci verseny szabadságfokának növelése.

A privatizáció szűkebb értelmű jelentés-tartalma, az állami tulajdon magántulajdonba kerülése (természetesen a privatizáció fogalmába tartozik az állami tulajdon „átadásának” számtalan átmeneti formája - pl. koncesszió - is). *Tágabb értelemben* azonban a privatizáció fogalmába tartozik *az állami vállalatok piacralépése*, sőt az is, ha *nem az állami vállalat*, hanem *adott állami funkció, feladat, közszolgáltatás* kerül „magánkézbe”, magángazdálkodás keretébe (a magántulajdon szerkezetébe).

A privatizáció és a liberalizáció tehát két különböző fogalmi struktúrát jelent, de közös sajátosságukat tekintve hangsúlyozandó, hogy a hírközlés berendezkedéséből és fejlődésének sajátosságaiból adódóan e két intézmény *párhuzamosan*, erős kölcsönhatásban jellemezte a hírközlési piacon bekövetkező óriási változásokat.

A liberalizáció tehát piacnyitást jelent, vagyis a szolgáltatás-nyújtás állami monopóliumának megszüntetését és a piaci verseny megnyitását a piaci szereplők előtt. A liberalizáció nem foglalja magában a tulajdoni kérdéseket, vagyis nem jelenti az állami tulajdon magántulajdonba adását. A liberalizáció tehát önmagában nem változtatja meg a köztulajdon szerkezetét, hanem a szolgáltatásnyújtás lehetőségét nyitja meg a piaci verseny számára. Ehhez képest a privatizáció a köztulajdont és ezzel természetesen az állami szerepvállalást „csökkenti”, vagyis megváltoztatja az adott szolgáltatási területen a tulajdoni szerkezetet, tulajdoni viszonyokat és a köztulajdont, az állami tulajdont részben vagy teljesen magántulajdonba adja. A privatizáció

⁶³⁷ Minden egyéb piaci szerkezetváltáshoz kapcsolódó gazdasági közigazgatási fogalom ugyanis a liberalizáció, illetve a privatizáció részelemét képezi vagy a liberalizáció és a privatizáció fogalmával meghatározó, alapvető tartalmi összefonódást mutat.

tehát a piaci verseny szerkezetét nem érinti, azaz nincs hatással a piaci verseny szerkezetére. Attól, hogy az állami tulajdonú szolgáltatót az állami eladja, magántulajdonba adja, még nem kell megnyitnia e szolgáltatási területet a piaci verseny előtt, tehát az maradhat szolgáltatási monopóliumban, csak magánmonopóliumban. E módszer nagyon sok esetben jellemző volt a közszolgáltatások privatizációja körében, különösen a költségvetési hiánnyal küzdő országokban (így pl. Latin-Amerikában vagy a rendszerváltást követően a közép-kelet-európai országokban). A szolgáltatási monopólium fenntartásával ugyanis sokkal drágábban lehetett privatizálni, eladni az érintett állami szolgáltatót, hiszen a vevő sokkal nagyobb összegű befektetést hozott, ha a privatizációt követően kizárólagosan nyújthatta a szolgáltatást. (A hírközlési privatizáció döntően így zajlott, hazánkban is. Az állami hírközlési vállalatot az állam azzal adta el, hogy garantálta hozzá - általában 10 évre - a kizárólagos telefonszolgáltatási jogot. E módszerrel sokkal magasabb összegért lehetett eladni a vállalatot, mintha ilyen szolgáltatásnyújtási jog nem kapcsolódott volna az eladáshoz.)

A közszolgáltatások szerkezeti reformjának alapvető kérdése, hogy az adott közszolgáltatás tartalmi szempontból egyáltalán alkalmas-e a piaci működésre vagy sem. A közszolgáltatások liberalizációjának ugyanis egyetlen („legitimálható”) valódi értelme, funkciója és egyben célja lehet, mégpedig a közérdek hatékonyabb érvényesülése. Vagyis a piaci verseny megnyitása esetén a társadalmi jólét, a „közjó” növelése, a szolgáltatás magasabb színvonalú ellátása, a választék és a minőség hatékonyabb fejlesztése, a szolgáltatás gazdasági és társadalmi hatásainak eredményesebb kiaknázása.

A közszolgáltatások korábbiakban már említett alapvető típusai szerint egyértelműen megállapítható, hogy a nem piaci típusú közszolgáltatások számos típusa (pl. a szociális igazgatás, a közigazgatás), illetve a nem piaci típusú közszolgáltatások sajátos részelemét képező tiszta közjavak (pl. honvédelem, levegőtisztaság védelem, helyi tömegközlekedés) esetén a teljeskörű, magánszektorként való piaci működést eleve lehetetlen megvalósítani, mert ezeken a területeken a piac, a piaci működés nem is értelmezhető. A nem piaci közszolgáltatások piaci működéshez közelebb álló területein pedig a piaci versenyalapú működés, a teljeskörű piacnyitás szintén egyáltalán nem szolgálja a közérdeket, tehát ezen közszolgáltatási területeken bár megvalósítható lenne a teljeskörű piaci verseny, de az óriási társadalmi és gazdasági károkat okozna (ilyen pl. az egészségügy, ahol a teljes piaci működés a társadalom tagjainak nagyobb részét megfosztaná az ellátás lehetőségétől azzal, hogy nem tudnák megfizetni az ellátás piaci árát).

A közszolgáltatások piaci alapú reformja tehát gazdasági, társadalmi és közpolitikai ésszerűségek mentén csak a piaci közszolgáltatások körében merülhetnek fel, de még e területeken is nagyon alapos mérlegelést, elemzést igényel a közszektor reform elindítása, illetve annak mélysége. A piaci közszolgáltatások között is van számos olyan szolgáltatási terület, mely napjainkig olyannyira természetes monopólium vagy a szolgáltatás tartalma olyannyira egynemű, hogy szinte értelmetlen a teljeskörű piaci versenyalapú működést elindítani, megvalósítani (ilyen pl. a vízszolgáltatás). Az elhibázott közszolgáltatás reform ugyanis sokkal nagyobb nemzetgazdasági, társadalmi és egyéb károkat, versenyképességi lemaradást okoz, mintha az állam el se kezdte volna. Ehhez képest a másik „véglet” a hírközlés és a légitözlekedés, ahol gazdasági, technológiai és a differenciálható szolgáltatás tartalmához kapcsolódó szempontok alapján egyértelműen szükségszerű volt a piaci versenyképesség szempontjából is, a közszektor reform, a liberalizáció és a privatizáció. E szolgáltatások esetében a közszektor reform kifejezetten előnyös volt a közjó, gazdasági fejlődés és a közérdek szempontjából. A piaci közszolgáltatások egyes ágazatai pedig e kettő között (nem érdemes vagy szükségszerű a közszektor reformot elkezdni) vannak, vagyis bizonyos részterületeik többé-kevésbé liberalizálhatók, de számos esetben ezek hatása is bizonytalan (ide sorolható pl. a villamosenergia, a gáz, az atomenergia, a posta, a vasút területei).

A piaci közszolgáltatások liberalizációja körében a másik kiemelten fontos kérdés, hogy csak a szolgáltatás vagy a szolgáltatás alapját képező hálózat is liberalizálható vagy privatizálható-e. Egyértelműen megállapítható, hogy a piacnyitás és a privatizáció még a piaci közszolgáltatások körében is csak magára a szolgáltatásra, a szolgáltatásnyújtásra vonatkozhat és jellemzőinél fogva nem vonatkozhat a hálózatra. A szolgáltatást biztosító hálózat ugyanis általában nem megkettőzhető, így eleve lehetetlen a hálózatépítési verseny, továbbá a hálózat működésében és működtetésében olyan nemzetbiztonsági, műszaki szempontok érvényesülnek, melyek nem adhatók piaci verseny alapra. Sőt gazdasági szempontból is olyan versenyelőnyt jelentenek a hálózatot és annak irányítását birtokló szolgáltatónak, hogy nem lenne értelme a piacnyításnak, hiszen e szolgáltató eleve monopóliumban lenne. Példaként említhető e körben a villamosenergia, a gáz hálózat, melynek fenntartása, fejlesztése, működtetése nemcsak kizárólagos állami érdek, hanem másképp nem is működtethető és piaci verseny alapon nem is finanszírozható a gazdasági ésszerűségek mentén (a befektetés megtérülése, a profittermelés szempontjából sem), illetve az állami működtetésen kívül nem is garantálható a szolgáltatás folyamatos, egyetemes és teljeskörű ellátása.

Még a piaci liberalizáció legsikeresebb területein is maradt állami tulajdon, állami ellátás a hálózatokat illetően. A légitársaságok esetében ráadásul teljeskörűen, mert a repterek és a légi irányítás nem adható ki az állami monopóliumból, ellátásból. A hírközlés az egyetlen közszolgáltatási terület ahol a hálózat, sajátosságainál fogva liberalizálható és privatizálható, tekintve hogy párhuzamos kiépítése a gazdasági ésszerűségek mentén is megvalósítható, továbbá egy adott hálózaton egyszerre, egyidőben a mai technológiai fejlettség mentén szinte korlátlan számú szolgáltató szolgáltatása elfér. De még az elviekben teljeskörűen liberalizált hírközlés területén is maradt szükségszerűen állami tulajdont igénylő hálózati elem, mégpedig a hírközlési korlátos erőforrások, azaz a frekvencia és az azonosító (vagyis pl. a telefonszám).

A liberalizáció tehát nem szolgálja a társadalom, a közösség érdekeit, ha az említett szempontok érvényesülését nem biztosítja a piaci verseny mechanizmusa vagy a verseny egy-egy piaci területen kifejezetten káros, illetve a piac a magántulajdonosi szerkezetű monopólium irányában halad. Ilyen esetekben sokkal hatékonyabb a piaci közszolgáltatási rendszer bármely típusa, különösen:

a) A szolgáltatás, az ellátórendszer állami „tulajdonban” és funkcióban működik, amelynek ellátására esetleg „megbízást” ad az állam magántulajdonban lévő, magánszektor keretében működő gazdálkodó szervezetek számára akár a piaci verseny szabályozási alapú kizárásával, akár a piaci verseny fenntartásával. E „megbízás” legáltalánosabb formája, eszköze a hálózatos közszolgáltatások területén a különböző típusú szerződések, általában közigazgatási szerződések, illetve egyéb mellérendeltségen alapuló közigazgatási jogviszonyok vagy a koncesszió biztosítása. (Ez utóbbi esetben a szolgáltatás állami „tulajdon”, állami feladat, míg a szolgáltató magántulajdonban áll.)

b) A szolgáltatás és a szolgáltató is állami tulajdonban működik kizárólagos jogokkal, akár a verseny kizárásával (állami monopólium), akár a piaci verseny korlátozott biztosítása mellett (amennyiben a közszolgáltatás tartalma alapján a verseny egyáltalán lehetséges).

c) Természetes monopólium piaci szerkezetének szabályozási védelme, közszolgáltatási típusú, tartalmú szabályozása, akár állami tulajdon, akár a magántulajdon keretében.

d) A szolgáltatás, a szolgáltatók is a magánszektor körében működnek, de részletes közjogi közösségi érdekű szabályozás érvényesül akár a piaci verseny működése körében (pl.: különleges jogok garantálásával), akár a piaci verseny kizárásával.

A hírközlési *állami monopóliumok lebontásán* alapuló szerkezetváltás legáltalánosabb értelemben a hírközlési szolgáltatók és szolgáltatások működését meghatározó *állami tulajdon és költségvetési gazdálkodási rend* megszüntetésében állt, amellyel *párhuzamosan* a hírközlési piac *fokozatosan kikerült* a közszektor köréből.

A hírközlési *szerkezet- és szervezet-átalakítás első fontosabb*, még a közszektoron kívüli piaci folyamatoktól, és a *piacnyitástól független* lépése a *klasszikus posta és hírközlés teljes szétválasztása* volt. A hírközlést tekintve fejlettnak számító országok tehát az 1980-as években a gazdasági és műszaki szükségszerűség alapján megkezdték a hírközlés és posta szétválasztásának folyamatát, amelyben rövid idő alatt komoly előrehaladást értek el.

A hírközlési liberalizáció és a privatizáció a fejlett piacgazdasággal és hírközléssel rendelkező országokban napjainkra fokozatosan, *szinte teljeskörűen megvalósult*.⁶³⁸ Vagyis a hírközlési liberalizáció teljeskörűen *megnyitotta* a piaci, gazdasági *verseny* szerkezetét, *megegyesítette* a piaci *szabadságfokot* és széles körben *bevonta* a *magánérdekeket*. A kiterjedt *privatizációban* pedig a kezdetben alkalmazott különböző szerződéses változatok módszereitől (közigazgatási szerződések, koncessziók, stb.) elmozdulva világszerte általánossá vált a *tulajdon-átruházás*. *Általános* értelemben a hírközlési közszolgáltatási rendszer *szerkezeti változásaiban* tehát nemcsak a *piaci verseny* megnyitása, hanem az állami tulajdonban (illetve irányítási befolyás alatt) lévő szolgáltatók és szolgáltatások *privatizációja* is jellemzőnek tekinthető. Általánosan megállapítható tehát, hogy a hírközlés napjainkra a közszektorból a *magánszektorba* került és a *piaci verseny* szerkezetében működik.

Mindezekről függetlenül azonban a hírközlés folyamatosan bővülő, fejlődő *szolgáltatási rendszere* a privatizált és liberalizált piaci mechanizmus keretében továbbra is számos *közszolgáltatási jellemzővel* rendelkezik. A piaci verseny szerkezetében berendezkedő hírközlési szolgáltatási rendszer közszolgáltatások fogalmával összefüggő sajátos intézménye világszinten a hírközlési egyetemes szolgáltatás.

⁶³⁸ Fontos azonban hangsúlyozni, hogy továbbra is állami tulajdonban és a közszektor kereteiben maradtak a hírközlési korlátos erőforrások (a frekvenciák és az azonosítók).

3.1. A liberalizáció közigazgatási hatásai

Ahogy már említésre került, a közszolgáltatások és különösen a piaci közszolgáltatások fejlődése nem az állami szerepvállalást kérdőjelezte meg, nem az állami beavatkozás közszolgáltatási piacról történő teljes kivonulását igényelte, hanem az állam szerepének minőségi átalakítását, megváltoztatását. A közszolgáltató piac „függetlenítése” a költségvetési gazdálkodástól, a közpénzügyi struktúra szerint hozott döntéshozatali mechanizmustól, valamint az állam tulajdonosi szerkezetétől azonban nem jelenti egyúttal az érintett közszolgáltatások sajátos tartalma szerint indokolt kifejezett állami beavatkozás megszüntetését. A gazdasági, technológiai tényezők által kiváltott gazdasági verseny szerkezetében ugyanis szükségszerűen fennmaradt, sőt e közszolgáltatások fejlődésénél, egyre növekvő súlyánál fogva meg is erősödött a gazdasági igazgatás, a szektor-specifikus közigazgatási szabályozás szigorú és hatékony közjogi alapú beavatkozást garantáló tartalma. Már maga az elérni kívánt versenypiaci környezet sem nélkülözheti az erős és szakmailag megalapozott (a műszaki-, a közgazdasági-, és a jogtudományok szoros összhangjára épülő) szabályozási rendet, ugyanis e közszolgáltatások speciális gazdasági és műszaki jellemzőiből következően szinte lehetetlen, hogy természetes, szerves gazdasági fejlődés eredményeként alakuljon ki a hatékony, önszabályozási folyamatokra épülő piaci verseny.

A szektor-specifikus szabályozás és az erős közhatalmi típusú állami beavatkozás, jogérvényesítés hiányában a liberalizált piaci verseny kialakulásának, illetve működésének „lehetetlensége” bonyolult és összetett okok rendszerén alapul. Ehelyütt érdemes példaként megemlíteni, hogy: ha a magántulajdonban működő volt állami monopólium nem köteles biztosítani a magánosítás miatt tulajdonában lévő kiterjedt hálózatának együttműködését vagy használatának lehetőségét az új piacra lépő szolgáltatók számára, akkor nemhogy nem valósul meg működő piaci verseny, hanem el sem indul a verseny kialakulása felé vezető úton. A magántulajdonban lévő szolgáltató hálózati együttműködésre vonatkozó kötelezettségeinek előírása azonban - jogállami keretekben - egészen más alapokon nyugszik a liberalizáció előtt jellemző közszektor kereteihez, illetve az állam tulajdonosi hatalmához, struktúrájához képest. Az állami beavatkozás ugyanis a liberalizációt és privatizációt követően az állami szervezeti struktúrához, a közszektorhoz képest elkülönült külső jogalanyok (pl. magántulajdonban lévő szolgáltatók, mint külső jogalanyok) felé irányulhat, amely közhatalmi típusú tevékenységet részletesen és garanciálisan meghatározott keretek közé szorítanak, különösen a tulajdonhoz

való jog alapjaival, a beruházások nemzetközi és nemzeti védelmével, a gazdasági verseny szabadságával, a szerződési szabadság elvével, a közigazgatástól elkülönült külső jogalanyokkal szembeni kötelezettségek meghatározásával, illetve a vonatkozó alapvető jogok és a gazdasági alkotmányosság korlátozásával összefüggő alkotmányos alapelvek és jogintézmények.

A versenypiaci környezet kialakítása mellett, illetve pontosan a piaci verseny megnyitása esetén tehát az állami szerepvállalás továbbra is kiemelten szükséges, különösen azokon a területeken, amelyek azért nem bízhatók a piac önszabályozó folyamataira, mert ellentétes érdekeket képviselnek a piaci nyereségorientált szempontokkal szemben. A piaci közszolgáltatások történetében tehát az állami beavatkozás folyamatosan - napjainkban is - indokolt, illetve szükséges volt, annyiban, hogy e szolgáltatások fejlődésének korszakos jelentőségű állomásai átfogó szerkezetváltásra irányuló hatással jártak az állami szerepvállalás módja és rendező elvei körében.

A közszolgáltató állami monopóliumok lebontásán alapuló szerkezetváltás legáltalánosabb értelemben a szolgáltatók és szolgáltatások működését meghatározó állami tulajdon és költségvetési gazdálkodási rend megszüntetésében állt, amellyel párhuzamosan a bizonyos közszolgáltatási piacok „tartalmukban”, valamint a szolgáltatások jelentős részének jellemzőiben ugyan nem, de gazdasági alapon és szabályozásában fokozatosan kikerültek a közszektor köréből (pl. a hírközlési és a légitársasági szolgáltatások). Azaz döntően nem az alapszolgáltatások közérdekű tartalma, közszolgáltatási jellege változott meg, hanem az érintett közszolgáltatási piac egészének szerkezete, működése, fejlődési iránya, valamint a piaci struktúrával összefüggő állami beavatkozás rendszere. E fejlődési folyamat meghatározó alapja, hogy bizonyos közszolgáltatási területek hatékonyan működnek, illetve működtethetők a közszektoron, az állami közszolgáltatási ellátórendszeren kívül is.

A legáltalánosabb értelemben tehát a liberalizált közszolgáltatási piacon az állami beavatkozás már nem az állam tulajdonosi hatalmán, a közvetlen költségvetési irányításon és gazdálkodáson alapul. Ebből következően a liberalizáció és a privatizáció kibontakozásával az állam e közszolgáltatásokban sem léphetett/léphet fel a tulajdonosi szerkezeten, a tulajdonosi hatalmon alapuló irányítási (vállalat-irányítási) eszközökkel, illetve közvetlen közpénzügyi intézményekkel. Vagyis az állami beavatkozás határa, a gazdasági igazgatás terjedelme az alkotmányos alapok keretében garanciálisan meghatározott „közhatalmi” típusú jogérvényesítésre korlátozódhat. Hangsúlyozandó, hogy e liberalizációt megvalósítani

szándékozó országokban - az állami berendezkedéstől és a jogrendszerétől függetlenül - egységesen érvényesült, hogy:

a) Az adott közszolgáltatás versenypiaci alapra helyezésével a piaci és a szolgáltatási struktúra a közigazgatás „közhatalmi” típusú tevékenységeinek és jogérvényesítési módszereinek keretébe „helyeződik”. (Vagyis a közigazgatáson, a közszektoron kívülre ható, illetve a közigazgatástól elkülönült külső piaci struktúrára, jogalanyokra irányuló gazdaság-igazgatási tevékenységek keretébe.)

b) A piac szereplői pedig a közigazgatáson, az államigazgatáson belüli irányítási-tulajdonosi (közszektor-vállalat irányítási) hatalom keretéből szintén az államtól, a közigazgatás szervezetétől elkülönült külső jogalany státuszába kerülnek.

A piaci közszolgáltatások fejlődésével nagyjából egységesen lépést tartó országok esetében a gazdasági és társadalmi viszonyok egyöntetű törvényszerűségeiből adódik, hogy a liberalizált közszolgáltató ágazatba történő állami beavatkozás, gazdasági igazgatás intézményesített struktúráját a kormányzattól, az államigazgatástól elkülönült külső jogalanyok irányában szükséges megszervezni, kialakítani. Ennek módja az egyes jogrendszerekhez igazodóan tartalmilag változó, de keretét - általában az alkotmányjog és a törvényhozás által behatároltan - a közigazgatás és a közigazgatási jog képezi. Ebből következően az érintett közszolgáltató piac működésében egyrészt kiemelt jelentőséget kapott a közigazgatási jog elmélete, jogalkalmazási gyakorlata, másrészt pedig a közszolgáltatási mechanizmusához, állami ellátórendszeréhez képest részletesen és garanciálisan meghatározott szektor-specifikus szabályozás, valamint gazdasági igazgatás vált szükségessé.

A liberalizált közszolgáltatások, így a hírközlési igazgatás is a közigazgatási jog elméleti és szabályozási rendszerébe került és közöttük erős kölcsönhatás indult. Vagyis a piaci közszolgáltatások megfelelő gazdasági igazgatási működése által igényelt szabályozási elvek, jogintézmények is jelentős hatással voltak a közigazgatási jogra és fordítva, a közigazgatási jog elméleti rendszere, illetve alapintézményei is komoly hatást gyakoroltak a piaci közszolgáltatások szabályozására, jogalkalmazási rendszerére.

A liberalizált piaci közszolgáltatások világszerte általánosíthatóan egyrészt a közigazgatási szervezetre, másrészt a közigazgatási működésre gyakoroltak jelentős hatást.

A közigazgatási szervezeti jogban a piaci közszolgáltatások alapján jelent meg a szabályozó hatóság szervezet-típusa és a piaci közszolgáltatások hatottak a közigazgatási tevékenységek alapvető átalakulására.

A közigazgatási tevékenységek ugyanis a közszolgáltatások fejlődése, liberalizációja alapján indultak azon a fejlődési úton, melyen napjainkra teljesen elmozdult az engedélyező tevékenységtől a felügyeleti tevékenység irányába, vagyis az előzetesen beavatkozó közigazgatási jogérvényesülési módszertől az önkéntes jogkövetéssel érvényesülő közigazgatási jogalkalmazás irányába.

A piaci közszolgáltatások továbbá teljesen újszerű, a hagyományos közigazgatási jogalkalmazás kereteit minden szempontból fesztítő, átalakító tevékenység-típusokat is meghonosítottak, mint pl. a piacsabályozás, a piacfelügyelet, a soft law eszközök.

Emellett sajátos közigazgatási szabályozási rezsimet is szükségessé tettek, mégpedig a szektorsemleges, aszimmetrikus, ex ante versenyszabályozást (erről lásd az alábbi 4.3. pontban).

4. A liberalizált hírközlési piac világviszonylatban érvényesülő jogintézményei

A hírközlési piaci verseny és a hírközlési szolgáltatási rendszer közérdekű működését olyan, napjainkra kiforrott hírközlési igazgatási jogintézmények garantálják, melyek világszinten általánosíthatóan érvényesülnek a hírközlés-szabályozásban. E jogintézmények az alábbiak szerint rendszerezhetők:

- *Az egyetemes szolgáltatás.*
- A távközlési *piaci erő* aszimmetrikus ellensúlyozása. Különösen a *jelentős piaci erő* meghatározása és kötelezettségrendszere.
- A *hálózati együttműködés*, a *hálózati jogviszonyok* intézményei (összekapcsolás és hozzáférés). A nagykereskedelmi, illetve hálózati jogviták sajátos vitarendező eljárásai.
- A nagykereskedelmi piacot érintő *árszabályozási, árhatósági* funkciók.
- Sajátos kiskereskedelmi piaci jogintézményként: a *közvetítőválasztás*.
- Általános verseny-serkentő intézmény: a *számhordozhatóság*.
- Az ún. korlátos erőforrások (a frekvencia és az azonosító).

- A hálózatok és szolgáltatások együttműködési képességének biztosítása (interoperabilitás).
- A hálózati infrastruktúra fejlesztésével, egységes és nyílt működésével összefüggő részletes jogi szabályozás kialakítása.
- A hálózati és az előfizetői interfészek szabályozása.
- A hírközlés műszaki alapú fejlődésére ható állami beavatkozás, szabályozás.
- A szabványosítás.
- A hírközlési nyomvonalas (pl.: vezeték) és nyomvonal jellegű (pl.: rádiótelefon hálózatok) építményekkel kapcsolatos szabályozás rendszere.
- A szolgáltatás *folyamatosságának* követelménye. A szolgáltató a jogviszony fennállása alatt abban az esetben is köteles biztosítani a szolgáltatás *folyamatosságát*, ha a felhasználó *irányában* - az adott szolgáltatás tekintetében - *nem terheli szerződéskötési kötelezettség*.
- A szolgáltatással összefüggő *kiemelt felelősség*, szabályozott *speciális felelősségi rendszer*.
- A szolgáltató és az előfizető közötti „*előfizetői jogviszony*” szabályozása, amelyben az előfizetői szerződés szinte valamennyi elemére kiterjedő „közjogi” korlátok, feltételek érvényesülnek.
- Az ellátás *minőségével* összefüggő sajátos követelmények és kötelezettségek, illetve a szolgáltatás *biztonságát, feltételeit* rendező szabályozás.
- A hírközlés-specifikus *fogyasztóvédelmi rendelkezések*.
- A hírközlési igazgatás keretében szükséges sajátos hatósági *felügyeletre*, hatásköri és eljárási mechanizmusra, valamint az állami feladatokat ellátó közigazgatási szervezetre vonatkozó szabályok.

4.1. A hírközlési szűk keresztmetszetek, alapvető eszközök

A természeti alapon korlátos erőforrások típusába a *rádiófrekvencia*, az elektromágneses spektrum (amelynek rövidítéseként használatos a frekvencia, illetve a spektrum elnevezés) és az *azonosítók* (pl.: *telefonszámok*) tartoznak. Általánosan megállapítható, hogy a természeti alapú, tehát a korlátos erőforrások képezik a hírközlési liberalizáció világszerte „*liberalizálatlan*”, illetve tág értelemben véve *privatizálatlan* részterületeit. A korlátos

erőforrások (kiegészülve a hírközlési építmények engedélyezésével) tehát a világszinten kiterjedt hírközlési liberalizáció kereteiben *sem* kerültek becsatornázásra a nyilvános hírközlési piac szinte teljességét érintő *piacnyitás*, illetve az állami tulajdon „lebontásának” mechanizmusába és alapvetően *állami tulajdonban* maradtak. E korlátos erőforrások (miután „korlátozottan állnak rendelkezésre) ugyanis a piaci versenyben is állami beavatkozást, állami „elosztórendszer” igényelnek. Ebből következően kiemelten fontos a korlátos erőforrásokkal összefüggő olyan részletes és *garanciális szabályozási rendszer* kidolgozása, amely biztosítja a piaci verseny lehető legkisebb mértékű korlátozását. Ennek keretében a közérdek figyelembevétele alapján átlátható, objektív, diszkrimináció-mentes feltételek mentén és a lehető legtágabb körben, illetve a legrugalmasabb módon szükséges a *korlátos erőforrásokhoz való hozzáférést, hozzájutást* biztosítani a piaci torzulások, a piacralépés „szabadságának” garantálása érdekében.

A frekvenciahasználatot világméretben is szabályozzák, mivel a rádióhullámok nem ismerik az országhatárokat sem. A frekvenciagazdálkodás világszerte, így hazánkban is az ENSZ hírközlési szakági feladatait ellátó Nemzetközi Hírközlési Egyesület (International Telecommunications Union - ITU) Alapokmányában és Egyezményében meghatározottak szerint jut érvényre. Az ITU tagállamainak Meghatalmazotti Értekezlete által összehívott Rádióhírközlési Világértekezletek keretében az érintett államok együttműködésével határoznak a rádiófrekvenciás tartomány felosztásáról, a rádiószolgálatok sávhatáiról. Ezt a nemzetközi felosztást a Nemzetközi Rádiószabályzat rögzíti.

Az azonosító, mint korlátos erőforrás fogalmába tartozik a hírközlő hálózat működéséhez, a hírközlési szolgáltatások nyújtásához, illetőleg a hírközlő hálózatok és szolgáltatások együttműködéséhez szükséges, az információ, illetőleg a jelzés célba juttatására szolgáló, annak címzettjét meghatározó betűkből, számokból, illetve jelekből álló karaktersorozat. Az azonosítógazdálkodás is nemzetközi szintű koordinációt igényel, melyet átfogóan szintén az ITU lát el.

4.2. A műszaki alapú szűkös erőforrások

A műszaki szűkös erőforrások tulajdona, használati joga szintén alkalmas a versenytársak piacralépésének megakadályozására, illetve a piacról, a versenyből való kiszorítására, ezért részletes szabályozás jellemzi ezeket a piaci verseny fenntartása és fejlődése érdekében. Műszaki alapú szűkös erőforrás *a hírközlési hálózati infrastruktúra*, amely két fő szempont mentén tagolható:

a) A hálózati infrastruktúrára épülő *szolgáltatások szempontjából*. Vagyis jelentős szűk keresztmetszetet képez a *telefonhálózat*, a *mobil rádiótelefon-hálózat*, amelyek nemcsak az arra épülő *alapszolgáltatások* tekintetében (telefon- és mobilhírközlési szolgáltatások) hangsúlyosak, hanem azon az alapon is, hogy számos *egyéb* hírközlési *szolgáltatás* „alaphálózatát”, „elérési hálózatát” képezik (azaz a hírközlési szolgáltatások számottevő része e hálózatokon keresztül jut el az előfizetőig, pl.: adatátviteli szolgáltatások, internet-szolgáltatások, a digitális fejlődéssel pedig a műsorszolgáltatások is).

b) A hálózat *architektúrája*, szintjei, struktúrája, illetve a *párhuzamos* kiépítés lehetősége alapján. A hálózati rendszer egyes szintjei, „alterületei” és bizonyos hálózati eszközei „különösen szűkös” erőforrás tartalommal és piaci jelentőséggel rendelkeznek. Pl.: a *helyi telefonhálózat* (ún. *helyi* (előfizetői) *hurok*), egyes hírközlő berendezések, a hálózati eszközök *elhelyezésének* területei, az *interfészek*.

4.3. A hírközlési aszimmetrikus versenyszabályozás és a jelentős piaci erő

A liberalizált hírközlési piac világszerte általánosan érvényesülő szabályozási, gazdasági igazgatási modellje az ún. szektorsemleges, szektor-specifikus, ex ante aszimmetrikus versenyszabályozás.

A szabályozás szektorsemlegességének alapja, hogy a liberalizált közszolgáltatási piac keretében a jogi szabályozás a szolgáltatás részterületeit, szektorait illetően az általánosság szintjén nem tartalmaz különbségeket.

A szektor-specifikusság fogalma a gazdasági versenyjoghoz képest jelent specifikus szabályozási módszert, mégpedig a versenyjog általános szabályainak, jogalkalmazási rendjének piaci közszolgáltatásokra vonatkozó elégtelensége miatt. A szektor-specifikus szabályozás tehát a versenyjoghoz viszonyítva jelent speciális szabályozási modellt, ugyanis kiindulópontja azon piaci szegmensek meghatározása, ahol a verseny kialakítása, működése, élénkítése érdekében szükséges a gazdasági verseny igazgatásához, szabályozásához képest eltérő, azaz kizárólag az adott piaci közszolgáltatás sajátos piaci jellemzőihez igazodó szabályozás bevezetése. A szektor-specifikus szabályozás alapvető indoka, hogy a liberalizált közszolgáltatási piacon természetes, szerves gazdasági fejlődéssel nem alakulhat ki hatékony piaci, gazdasági verseny. Ebből következően a versenyjogtól alapjaiban eltérő, kifejezetten a e piacra szabott jogi szabályozás szükséges.

Szintén a piaci közszolgáltatások és a versenyjog közötti alapvető szabályozási, elméleti különbségekre utal az ex ante szabályozás fogalma.

Az „ex ante” szabályozási rendszer a közigazgatás-tudomány és nem a szabályozás alapján meghatározható fogalom, amely alapvetően a gazdasági közigazgatás működésének leírására alkalmas. Az ex ante szabályozás a gazdasági verseny kialakulása, működése érdekében előzetes, átfogó jellegű, a piac egészét érintő közigazgatási, közhatalmi típusú beavatkozás. Az állami beavatkozás tehát a liberalizált közszolgáltatási piac nemzetgazdaság egészére kiható és a közérdekkel összefüggő jelentősége miatt olyannyira „nem bízik meg” a megnyitott piac szereplőiben, hogy erős közhatalmi típusú előzetes beavatkozás mentén szabályozza a piac egészének szerkezetét és a piaci verseny elindulása, fejlődése érdekében határozottan korlátozza a piaci szereplők gazdasági tevékenységét.

Az ex ante szabályozási módszer alapja, hogy a közigazgatási típusú beavatkozás az érintett piac minden részére kihatóan megelőzze a jogszabálysértések bekövetkezését, a tisztességtelen piaci magatartásokat és a verseny korlátozását, vagyis a liberalizált piaci verseny közérdekű fejlődésének ellehetetlenítését. Az ex ante szabályozási módszerrel megakadályozandó magatartások, pl. az egyes piaci szereplők erőfölényével való esetleges visszaélés, az új szereplők piacra lépésének, piaci fejlődésének akadályozása, korlátozása, a versenytársak piacról való kizárása, a hálózatok együttműködésének hátráltatása, illetve a fogyasztók jogainak megsértése.

A versenyjog pedig mindehhez képest utólagos, vagyis az ex post szabályozási rend, amely egyrészt a versenyjogi szabályok megsértése esetén utólagos jogérvényesítést, jogalkalmazást jelent a jogsértéssel okozott hátrányok megszüntetése, elhárítása, szankcionálása érdekében, másrészt mindig egyedi, konkrét gazdasági szereplők irányában, a piaci szereplők konkrét gazdasági viszonyaira ható jogalkalmazás, amely átfogó, a gazdasági verseny egészét, vagy akár egy ágazatának teljes szerkezetét érintő hatással nem rendelkezik, nem rendelkezhet.

Az ex ante versenyszabályozás célja az, hogy a hatósági jogalkalmazással és a szabályozó hatóságnak biztosított hatáskörökkel eleve, előre kizárja a verseny torzításának, korlátozásának, a verseny megsértésének és a tisztességtelen piaci magatartásoknak már csak a lehetőségét is. Vagyis az általános versenyjoghoz képest nem akkor biztosít beavatkozási lehetőséget, ha már a piaci verseny konkrét sérelme bekövetkezett, megvalósult, hanem arra az esetre is, ha ennek lehetősége egyáltalán fennállhat. Az ex ante szabályok alapján folytatott piacsabályozási hatósági eljárások lényege az, hogy a szabályozó hatóság megvizsgálja, hogy az adott

közszolgáltatási piacon vagy annak egy területén egyáltalán fennáll-e a lehetősége a piaci verseny torzításának, korlátozásának. Ennek keretében a hatóság azt vizsgálja például, hogy egyáltalán melyek az elkülöníthető piaci szegmensek és e piaci területeken van-e egyáltalán olyan piaci erővel rendelkező szolgáltató, amely képes lenne a többi piaci szereplővel szemben versenykorlátozó magatartásra (vagy egyes piaci szereplők piacról való kizárására). Ha van ilyen szolgáltató vagy lehetséges ilyen piaci magatartásforma, akkor a hatóság piacszabályozási hatósági döntésében olyan kötelezettségeket hoz, a megvédendő piaci szereplők számára pedig olyan jogokat biztosít, melyek garantálják, hogy a verseny működjön és fejlődjön. (Ilyen kötelezettségek pl. a gazdasági átláthatóság, a számviteli szétválasztás, a különböző szerződéskötési, a többi piaci szereplővel való együttműködési kötelezettségek, a piaci szereplők egymás közötti viszonyaiban való árszabályozás.) Az ex ante piacszabályozási hatáskör rendszerében a közigazgatási beavatkozás a jogalkotási és a hatósági jogérvényesítő tevékenység között helyezkedik el és e két tevékenység jellemzőit ötvözi.

A szektor-specifikus, ex ante szabályozás lényeges jellemzője továbbá, hogy aszimmetrikus, azaz a piaci szereplők meghatározott csoportjára, különösen a meghatározó piaci erővel, gazdasági erőfölénnyel rendelkező szolgáltatókra többlet-kötelezettségeket állapít meg az erőfölény kiegyenlítése és az új gazdasági szereplők piacra lépésének lehetősége, elősegítése érdekében. E szabályozási módszer ily módon kiszámíthatóságot, stabilitást, illetve folyamatosan egyensúlyozott piaci működést, fejlődést biztosít a liberalizált piaci közszolgáltatások piaci szereplői számára.

Az Európai Közösség ún. harmonizációs irányelveiben jelent meg a hírközlési gazdasági verseny és igazgatás alapvető jogintézménye a jelentős piaci erő (Significant Market Power) (a továbbiakban: JPE) fogalma és közigazgatási szabályrendszere, amely az aszimmetrikus versenyszabályozás központi eleme. A JPE szolgáltatókat (ma is) a tagállami szabályozó hatóságok azonosítják ún. piacelemzési (hatósági) eljárásban. A piacelemzési eljárás keretében a hatóságok elsőként azonosítják a már említett releváns, meghatározó piacokat, amelyeken a verseny fenntartása, élénkítése érdekében mindenképpen szükséges a gazdasági erőfölényben lévő szolgáltatók (vagyis a JPE szolgáltatók) gazdasági erejének ellensúlyozása, a kisebb, gyengébb piaci szereplők kifejezett közhatalmi védelme. Az azonosított releváns piacokon a hatóságok tehát meghatározzák, hogy e piacon érvényesül vagy érvényesülhet-e bármely szolgáltató piaci erőfölénye. A JPE szolgáltatók piaci versennyel kapcsolatos kötelezettségeit

2003-ig a közösségi és ebből következően a tagállami jogforrások kifejezetten felsorolták, napjainkban e kötelezettségeket a tagállami szabályozó hatóságok mérlegelési jogkörben szabják, választják ki, a JPE szolgáltatókra Közösségi szinten előírt és alkalmazható kötelezettségek „listájából”. A kötelezettségek hatékony érvényesülését pedig a hatóságok erős piacfelügyeleti hatáskörrel felügyelik.

4.4. A hálózati együttműködés szabályozási rendszere

A hírközlési versenypiac egyik legfontosabb sajátosságát képező és világszinten általánosan érvényesülő alapvető szektor-specifikus, aszimmetrikus jogintézmény a *hálózati együttműködés rendszere*, azon belül pedig különösen az *összekapcsolás*, a *hozzáférés*, a *helyi hurok átengedése*.

A hálózatok *együttműködésében* hosszú ideig az összekapcsolás minősült *központi* fogalmi elemnek, amely alapvetően a *beszéd- és a fax* kommunikáció érdekében történő hálózati kapcsolódásra terjedt ki. A hírközlési infrastruktúra folyamatos jellegű, egyre gyorsabb *fejlődése* azonban alapvetően *megváltoztatta* a hálózati együttműködés rendszerét és tartalmát. Így napjainkban a *hálózati jogviszony* központi fogalma már a *hozzáférés*.

Az összekapcsolással és a hozzáféréssel összefüggő versenykorlátozások, kötelezettségek és elvi keretek szempontjából azonban igen nehéz volt, és mindmáig is nehéz kialakítani az állami gazdasági beavatkozás és a vonatkozó *szabályozás határait*.

Egyfelől ugyanis nyilvánvaló, hogy az addig *természetes monopóliumként* működő piacon a volt monopolszolgáltató (inkumbens) rendelkezett kiterjedt, adott műszaki színvonalon fejlett hírközlési hálózattal, amelyből következően a hálózat kiépítésének óriási beruházásigénye miatt az *új piacra lépők* a hírközlési piaci versenyben alapvetően az *inkumbens* hálózatával való *együttműködés* létrejöttére és feltételeire voltak utalva. (*Megfordítva*: a hálózati együttműködési kötelezettség részletes szabályozásának hiányában, vagyis amennyiben az inkumbens szolgáltató igény esetén nem köteles a hálózati együttműködésre más (kisebb, vagy új piacra lépő) szolgáltatókkal, akkor a gazdasági verseny „önszabályozó” mechanizmusa nem képes kialakulni.) Egyértelmű azonban, hogy egyetlen szolgáltató *sem* adja át *önként* hálózatát a versenytársának, különösen akkor nem, ha a hálózati együttműködésből kifejezett gazdasági hátránya származik, pl.: csökken a forgalma, illetve bevétele, nyeresége. Ebből következően a hálózati együttműködés tekintetében igen határozott gazdasági igazgatási típusú *állami beavatkozás* szükséges, mégpedig részletes és *garanciális szabályozásban kell kötelezni* a

gazdaságilag jelentős szolgáltatókat hálózataik „átengedésére” és a hálózati együttműködés biztosítására. Általánosan megállapítható, hogy a hálózati együttműködés nélkül a hírközlésben nem létezhet, nem alakulhat ki a piaci verseny és a szolgáltatási rendszer is működésképtelenné válhat. A szabályozásban megfelelően kialakított hálózati együttműködés viszont megalapozza, megerősíti a hatékony piaci verseny működését, fejlődését, annak egyfajta „motorját” képezi.

Másfelől viszont, amennyiben a versenytársak számára a hírközlés-politikai koncepció és a jogalkotás *túlságosan kedvezően* rendezi az *összekapcsolás, a hozzáférés* feltételeit, vagyis *túlzott kötelezettségekkel* terheli a fejlett hálózattal rendelkező szolgáltató(ka)t, akkor a szabályozás *nem vált ki ösztönző hatást* a versenytársak *saját infrastruktúrájának* kiépítésében és a szükséges innovációban.

4.5. A közvetítéválasztás

A már említett kiskereskedelmi (tehát előfizetői) szolgáltatási piacokon kiszabható kötelezettségek közül kiemelendő: a közvetítéválasztás (korábbi terminológiával szolgáltatóválasztás) kötelezettsége.

A közvetítéválasztás lehetővé teszi, hogy a telefon-szolgáltatás körében az előfizető olyan közvetítő szolgáltatót választhasson, aki a hívását egy vagy több hívásviszonylatban olcsóbban, hatékonyabban vagy igényeinek megfelelőbben bonyolítja le, azon szolgáltatóhoz képest, amely szolgáltatóval az előfizető előfizetői jogviszonyban áll. A közvetítéválasztás esetén az előfizető határozza meg, hogy mely hívásviszonylat(ok)ban melyik közvetítőszolgáltatót kívánja igénybe venni.

4.6. A számhordozás

A hírközlési verseny szempontjából az egyik legfontosabb előfizetőket megillető jogosultság a számhordozhatóság.

A számhordozhatóság (number portability) a hírközlésben a fogyasztói választás és a hatékony verseny egyik kulcsfontosságú előmozdítója. A számhordozhatóság tekintetében megjegyzendő, hogy a hírközlési versenyben betöltött kiemelt jelentősége, valamint az adott hívószámokhoz kapcsolódó előfizetői vagyoni és nem vagyoni jogok (azaz minden előfizető számára értéket képvisel a saját telefonszáma) alapján, a számhordozhatóság biztosítása minden nyilvános telefonszolgáltatást nyújtó szolgáltató (azon belül a mobil szolgáltatóknak is) kötelezettsége, tehát nem függ a JPE státusztól. A számhordozhatóság műszaki alapon

elkülöníthető típusai közül csak az egyik tekinthető a hírközlési verseny, a hírközlési igazgatás szempontjából valódi számhordozhatóságnak, mégpedig a szolgáltatók közötti számhordozhatóság (service provider portability). Ez esetben az előfizető megtarthatja a hívószámát, ha a szolgáltatása fizikai helyének (ez a vezetékes telefonszolgáltatás esetében értelmezhető) és a szolgáltatás jellegének változtatása nélkül megszünteti előfizetését az egyik szolgáltatónál és egy másikkal köt előfizetői szerződést. (Pl. Az előfizető a korábbi mobilszolgáltatója helyett másik mobilszolgáltató előfizetője lesz. Ugyanazon lakásban az előfizető a korábbi vezetékes telefonszolgáltatója helyett egy másik vezetékes telefonszolgáltatóval köt előfizetői szerződést.)

4.7. Az egyetemes szolgáltatás

Az egyetemes szolgáltatás a piaci versenyben gazdaságtalanul ellátható fogyasztók ellátásának garanciája, amely számos országban kizárólagos vagy különleges jogokat, állami tulajdont, meghatározó állami gazdasági, irányítási befolyást, illetve közszolgáltatási tartalmú szabályozást alapoz meg. Napjainkban a hírközlési egyetemes szolgáltatás *általánosítható elemei* (amelyek azonban országonként, piaconként és a hírközlés fejlettsége alapján *változó* tartalmi kört mutatnak):

a) A telefonhálózathoz való előfizetői *hozzáférés* biztosítása és az *alapszolgáltatások* (a beszéd-, a telefax- és meghatározott minőségű, sebességű adatátviteli szolgáltatások) nyújtása.

b) A *segélyhívó* és a sürgősségi hívások.

c) A *tudakozó-szolgálat* működtetése, illetve az előfizetői névjegyzék (*telefonkönyv*) biztosítása.

d) *Nyilvános telefonállomások* („telefonfülke”) működtetése.

e) Sajátos, sok esetben szociális szempontokat is magában foglaló (pl.: az állam által finanszírozott díjkedvezmény) szolgáltatások a telefonszolgáltatás szempontjából hátrányos helyzetben lévő felhasználók, fogyasztók számára. (Pl.: alacsony jövedelem, földrajzi, természeti alapon hátrányosabb helyzet, csökkent képességű fogyasztók.)

5. Hírközlés-szabályozás a nemzetközi kereskedelemben és az Európai Unióban

Az *Általános Szolgáltatáskereskedelmi Egyezmény* (a továbbiakban: GATS) keretében a hírközlés közszolgáltatási tartalmából következően külön rendelkezés vonatkozott az *alapvető hírközlési hálózatok és szolgáltatások* tekintetében a *további tárgyalások* szükségességéről, a *hírközlési liberalizáció fokozatos kiterjesztése* érdekében. (A hírközlés ugyanis az 1986-ban kezdődő „Uruguay-forduló” időszakában és lezárásakor (1994) a legtöbb tagállamban *piaci alapú közszolgáltatásnak* minősült, továbbá igen sajátosan és óriási ütemben fejlődött. Ebből következően a hírközlés mind gazdasági, mind társadalmi, mind pedig politikai szempontok alapján a GATS keretrendszerének igen sarkalatos pontját képezte.)

A hírközlés vonatkozásában *folytatott tárgyalások* a kezdeti sikertelenségek és nehézségek ellenére olyan *jelentős áttörést* hoztak, amelyre korábban számítani is alig lehetett. Az alapvető hírközlési hálózatok és szolgáltatások tekintetében tehát 1997-ben létrejött a *hírközlés nemzetközi kereskedelmét* keretekbe foglaló - piaci versenyre és liberalizációra épülő - egyezmény, amely mellékletként (1998-tól) a GATS szerves részét képezi.

A hírközlés reformjára, liberalizációjára vonatkozó világméretű folyamat fontos állomása tehát az 1997 februárjában 69 ország (amelyek akkor a világ hírközlési forgalmának hozzávetőlegesen 90%-át képviselték) által, a *GATS keretében aláírt hírközlési kötelezettségvállalásról* (negyedik eljárás szabály) szóló megállapodás.⁶³⁹

A hírközlési megállapodás, melléklet tartalma szerint 1998 januárjától az *aláíró országok* nagyobb részében *megszűnt a hírközlési monopóliumként* berendezkedett *piaci mechanizmus* és a hírközlési monopóliumokat *többszereplős, versenyalapú* piaci gazdasági szerkezet váltotta fel (meghatározott átmeneti időszakok után). Az aláíró felek ugyanis *meghatározott feltételek* mentén vállalták, hogy a tagállamok számára *biztosítják* a versenyalapra helyezett hírközlési piacokra való *belépést és szolgáltatást*. A megállapodást Magyarország is aláírta és a piaci versenyalapú gazdasági körülmények kialakítására 2002 januárig kért haladékot.

A GATS hírközlésre vonatkozó melléklete (a továbbiakban: melléklet) csak és kizárólag az egyes tagállamok *vállalási listájával* és az abban meghatározott alapvető hírközlési

⁶³⁹ ELIASSEN, Kjell A. - SJOVAAG, Marit (szerk.): *European Telecommunications Liberalisation*. London: Routledge, 1999., 13-14.; KRANCKE, Jan: *Internationaler Handel mit Kommunikationsdienstleistungen: Anforderungen an ein multilaterales Regelwerk und die Reform des GATS*. Berlin, Heidelberg, Springer-Verlag, 2003., 123-126.; MATTOO, Aaditya - SAUVE, Pierre (szerk.): *Domestic Regulation and Service Trade Liberalization*. (World Bank Trade and Development Series), Washington D.C.: The World Bank - Oxford University, 2003., 4., 88.;

szolgáltatások körében (és természetesen a GATS szabályozásával) együttesen, *egységes keretekben* értelmezhető. Kiemelendő, hogy a melléklet *csak a nyilvános hírközlési szolgáltatásokra* vonatkozik, továbbá *nem* terjed ki a *rádió- és televízió-műsorok* műsorterjesztési platformjaira, a rádió- és televízió-műsorok kábeles vagy műsorszóró műsorterjesztési szolgáltatásaira.

Általánosan megállapítható, hogy a melléklet⁶⁴⁰ a hírközlési *liberalizáció* szükségességét hangsúlyozó és azt *legáltalánosabb* szinten megalapozó szabályozási keret. Ebből következően „csak” a hírközlési piacnyitással összefüggő *legszükségesebb*, alapvető és „*elengedhetetlen*” *jogintézményeket*, azokat is keretszabályozásként, valamint *alapelvi* szinten rendezi.⁶⁴¹ A melléklettel szoros összefüggésben elfogadásra került az ún. *referencia-irat* (Reference Paper) is, amely azonban nem tartozik a GATS szerves keretébe, ahhoz képest tehát különálló nemzetközi dokumentum.⁶⁴²

5.1. Az Európai Unió egységes hírközlés-szabályozásának fejlődése, alapjai

Az Európai Közösségek kialakulása és az európai „belső piac” fejlődése, egységesülése igen komoly hatást gyakorolt az *európai hírközlési piac liberalizációjára* és közvetve a hírközlés világméretű átalakulására. Általánosan megállapítható, hogy az Európai Unióban végül igencsak eredményesen kibontakozó *hírközlési liberalizációt* sem lehet önmagában véve, *összefüggéseire és történeti alapjaira* tekintet nélkül elemzés alá vonni. A liberalizáció Európai Unión (*jelen pontban a továbbiakban: Unió vagy a történeti részekben: Közösség*) belüli keretei, folyamatai és azok tágabb összefüggés-rendszere vonatkozásában az alábbiakat szükséges összefoglaló jelleggel kiemelni.

⁶⁴⁰ Részletesebben: Az Általános Vám- és Kereskedelmi Egyezmény (GATT) keretében kialakított, a Kereskedelmi Világszervezetet létrehozó Marrakesh-i Egyezmény és mellékleteinek kihirdetéséről szóló 1998. évi IX. törvény (1/B melléklet, XXIX. cikk); illetve www.wto.org/english/docs_e/legal_e/index_t_e.htm, - azon belül: telecommunications (GATS provisions, applicability and supplementary provisions (GATS Annex on telecommunications)), vagy: www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats_02_e.htm#anntel

⁶⁴¹ GERADIN, Damien - LUFF, David (szerk.): *The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-Visual Services*. Cambridge CB: Cambridge University, 2004., 5., 34., 43.; HOEKMAN, Bernard M. - MATTOO, Aaditya - ENGLISH, Philip (szerk.): *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*. (World Bank Trade and Development Series), Washington D.C.: The World Bank, 2002., 62., 66.

⁶⁴² A referenciairat a hírközlési melléklet fogalmainak, elveinek, követelményeinek rendszerezését, értelmezését és részletezését tartalmazza, amellyel alapvetően a tagállami egyedi kötelezettségvállalásokat segíti.

1) Az Uniós jog keretében a *hírközlés* - a kiterjedt liberalizációig - általánosan elfogadottan „*közszolgáltatásnak*”, *közüzemnek* vagy a Közösségi jogforrási rendszerben megjelenő fogalomként: *közvállalkozásnak minősült*.

Az 1970-es évek végéig Közösségi szinten egyáltalán *nem szabályozták a közművek piaci közszolgáltató rendszerét*. Az 1980-as évek elején azonban határozott *változás indult el* a piaci közszektor Közösségi kereteit illetően is. A hálózatok útján működő piaci közszolgáltatásokkal összefüggő *technológiai fejlődés, a felhasználói igények változása, a világgazdasági hatások, az egyre elmaradottabb infrastruktúra fejlesztésének óriási költségigénye, a szolgáltatások körében kibontakozó világpiacon verseny, stb.* egyre határozottabb fellépést igényeltek az *európai versenyképesség fenntartása* érdekében. A Közösségi politika *piaci közszolgáltatásokkal összefüggő változásának* első átfogó és alapvető megnyilvánulása az 1980-as években kibocsátott ún. *Transzparencia irányelv*.⁶⁴³ Szemléletesen mutatja a Közösségi politika irányát, hogy az irányelv megalkotásakor ugyan *nem vonatkozott a hírközlésre*,⁶⁴⁴ de az 1980-as évek közepén kibocsátott *módosítása* már *kiterjesztette az irányelv hatályát* a piaci alapú közszolgáltatások jelentős részére, így a hírközlési szektorra is.⁶⁴⁵ Vagyis a piaci alapú közszolgáltatások jelentősége az 1980-as évek közepére Közösségi szinten is alapvetően átértékelődött.

2) A piaci közszolgáltató ágazatok liberalizációja körében külön megemlítendő az *Európai Bizottság* (a továbbiakban: Bizottság) szabad és a versenykorlátozásoktól mentes *gazdasági verseny mellett* (hagyományos és folyamatosan erősödő) *elkötelezettsége*. Vagyis általánosan megállapítható, hogy a Bizottság (és a Unió többi intézménye is) közgazdasági elméleti oldalról alapvetően a tulajdon, a *szabad verseny* és a *liberalizáció* kérdéseit felvető *institucionalista irányzat*, a magántulajdon és a piaci verseny mechanizmusát „*hirdető*” *neokonzervatív chicagói iskola*, valamint mindezek alapján felerősödő *liberális gazdaságfilozófiai* elméletek, „*gondolkodások*” talaján állt/áll.

3) Az Unión belül a *vállalkozások tulajdoni rendjére* - köz- vagy magántulajdon - vonatkozó *semlegesség*: az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 345. cikk, amely az Európai Közösséget létrehozó szerződés (a továbbiakban: EKSZ) korábbi

⁶⁴³ A Bizottság 1980. június 25-i 80/723/EGK irányelve a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról OJ L 195, 1985. VII. 29.

⁶⁴⁴ Transzparencia irányelv 4. cikk b) pont

⁶⁴⁵ A Bizottság 1985. július 24-i 85/413/EGK irányelve a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról szóló 80/723/EGK irányelv módosításáról, OJ L 229, 1985. VIII. 28.

számozása szerinti 295. cikke⁶⁴⁶. A Bizottság tehát az EKSZ szabályozását csak a vállalkozások *tulajdoni rendjétől* (köz- vagy magántulajdon) *függetlenül* alkalmazhatta/alkalmazhatja. Ebből következően a Közösségi hírközlési liberalizáció és a fokozatosan kialakuló Közösségi hírközlési politika *nem foglalta* magában a hírközlési szektor *privatizációs struktúráját*, így a liberalizációs folyamatot szükségszerűen kiegészítő *privatizációs* folyamat teljes egészében *tagállami hatáskörben* maradt és napjainkban is a tagállamok hatáskörét képezi.

4) A Közösségen belüli „*belső piac*” határozottabb *megvalósításának „szándéka”* a hírközlési piacra is alapvető hatást gyakorolt.

Az Európai Gazdasági Közösség (EGK) - hírközlés területén - egyre szembetűnőbb lemaradásának visszafordításában elsődleges szempontot képező hírközlési liberalizáció legfontosabb alapját a *belső piac megerősítése* jelentette. Az 1980-as évek második felére ugyanis egyértelművé vált az *EGK hírközlésben megnyilvánuló elmaradásának* gazdasági hatása, illetve a *versenyképességre* gyakorolt *hátrányos* következménye.

A Bizottság az EKSZ akkori 90. cikke (Amszterdami Szerződés alapján történt átszámozás következtében 86. cikk, EUMSZ 106. cikk) alapján egyre határozottabban érvényesítette a közösségi versenyszabályozást és a belső piaci elveket a köztisztviselők és a piaci közszektor vonatkozásában, melyet az *Európai Bíróság* (jelen pontban a továbbiakban: Bíróság) gyakorlata kifejezetten erősített.⁶⁴⁷ E folyamatban átalakult, teljesen megváltozott a köztisztviselőkkel kapcsolatos közösségi politika, gyakorlat. E szerint a köztisztviselők már nem esnek kívül a Közösségi politika és jogalkalmazás terepén, hanem kifejezetten a Közösségi versenyjog és a belső piac körébe tartoznak, annyiban, hogy a tagállamok e vállalkozások esetén szűk körben meghatározhatnak kizárólagos és különleges jogokat, vagyis kivételeket a piaci verseny teljeskörű érvényesülése alól. (E kivétel alkalmazásának közösségi jogalapja és kulcsfogalma: az *általános gazdasági érdek*.)

A Bizottság által megkezdett, a tagállamok részéről eleinte óriási ellenállásba ütköző⁶⁴⁸ *liberalizációs folyamat* tekintetében megállapítható, hogy egyedül a *hírközlés* területén lett *siker*, eredményes. A *többi ágazat* liberalizációs folyamata ugyanis határozottan *lelassult*,

⁶⁴⁶ EKSZ 295. cikk: „E szerződés nem sértheti a tagállamokban fennálló tulajdoni rendet.”

⁶⁴⁷ C-188/80, (1982), C-189/80, (1982), C-190/80, (1982) ECR 2545, 2579. o., C-118/85 (1987) ECR 2599. o.

⁶⁴⁸ A kezdeti tagállami ellenállást szemléletesen mutatja, hogy az „első” és igen jelentős hírközlési liberalizációs irányelv - a „*végberendezési irányelv*” (a Bizottság 88/301/EGK irányelve) - ellen Franciaország (Belgium, Németország, Görögország, Olaszország támogatásával) a *Bírósághoz* fordult. A *Bíróság* döntése azonban hatályában fenntartotta az irányelvet és *megerősítette a Bizottság* vonatkozó (és egyben a liberalizációval összefüggő) *hatáskörét*, beavatkozó jogérvényesítő szerepét.

vagy *elakadt*. Általánosan megállapítható továbbá, hogy a *hírközlés az egyetlen szektor* ahol a piaci verseny szerkezetének megnyitása kizárólag a *Bizottság hatáskörében*, az *EKSZ 86. cikk (3) bekezdése* alapján kibocsátott ún. „*liberalizációs irányelvek*” mentén folytatódott. A hírközlési liberalizáció folyamata tehát eleinte igen *lassan*, vontatottan, de azután *felgyorsult* ütemben és *komoly sikerrel* bontakozott ki.

5) Általánosabb összefüggéseit tekintve a *hírközlési liberalizáció* Közösségi szabályozásának elvi kereteiből kiemelendő az *Egységes Európai Okmány* alapján a Római Szerződésbe „*vezetett*” *belső piac* fogalma, amely egységes jogi keretbe foglalta a *közös belső piac* kialakulásától az *egységes belső piac* Közösségi céljának megjelenéséig terjedő időszak fejlődési folyamatait. Az Egységes Európai Okmányban megjelent *egységes belső piac* megteremtésének és működésének legfontosabb részét a Római Szerződésbe iktatott *95. cikk* képezi (mint általános jogharmonizációs alap, eredeti számozása szerint: 100a cikk).

A *belső piac* erősítésében és fejlődésében a hírközlés sajátos szerepet kapott, ugyanis a *hírközlési piac* kitüntetett *jelentőségénél* fogva *nemcsak része* az egységes belső piac működésének, szerkezetének, hanem a belső piac kialakításának, a gazdasági fejlődésnek, továbbá az áruk, a szolgáltatások, a tőke, és a személyek szabad mozgásának speciális *alapfeltételét* is képezte/képezi. Ebből következően - kompromisszumok mentén - a *hírközlés* egységesen *részévé* vált a Közösségi *belső piac* kialakítására vonatkozó „*harmonizációs körnek*”.

Az *EKSZ 95. cikkében* foglaltak biztosították tehát a *hírközlési liberalizáció ún. harmonizációs irányelveinek* alapját (vagyis a „*megnyitott*” hírközlési (belső) piac fenntartását, fejlődését garantáló irányelvek).

A hírközlési piac egyes területeinek *piaci verseny* előtti *megnyitása (liberalizációs irányelvek)* és a liberalizált hírközlési piac szerkezetét, működését meghatározó belső piaci *harmonizációs irányelvek* megalkotása tehát *egységes keretekben és párhuzamosan* haladt egymással az Unióban.

5.1.1. Az Unió hírközlési liberalizációja és szabályozása

A hírközlés gazdasági, technológiai fejlődése, berendezkedése vonatkozásában az előző pontban kifejtettek alapján az Európai Közösség is növekvő figyelmet fordított a gazdaság hírközlési részére. Ebben egyre kiemeltebb hangsúlyt kapott, hogy számos *Európán kívüli ország* (különösen Japán és az Egyesült Államok) által (az 1980-as években) végrehajtott

hírközlési piaci szerkezetváltás olyan jelentős eredményeket hozott a hírközlés fejlődésében, amelyek nemcsak a hírközlési szektorra, hanem a *gazdaság egészének* mutatóira, fejlődésére, fejlettségére kihatottak. Az Európai Közösség tehát felismerte, hogy a műszaki fejlődés alapján gazdasági húzóágazattá vált hírközlési piacon a reformfolyamatok elindításának hiánya, nagyon rövid idő alatt számottevő, a teljes gazdaságot érintő és *behozhatatlan lemaradást* okozhat, a hírközlés liberalizálását megvalósító fejlett, vezető gazdasággal rendelkező államokhoz (Távol-Kelet, Egyesült Államok) képest. A Közösségben a *hírközlési liberalizáció* (azaz a többszereplős, versenykörnyezetben működő piac) megvalósítása igen sokrétű és bonyolult folyamatot jelentett, amely több részelemből tevődik össze. E folyamat eredményeként 1998. január 1-től a tagállamok többségében megtörtént a hírközlési piacok *teljes liberalizációja*, melynek a legfontosabb szabályozási elemei a következők.

1) A liberalizációs irányelvek

Az egyes országok jogi rezsimje alapján fennálló *kizárólagos és különleges jogok, valamint a monopóliumok megszüntetésére, lebontására* vonatkozó Közösségi jogszabályok rendszere. E jogforrások legáltalánosabb célja az volt, hogy az egyes tagállamok a Közösség teljes területén egységesen biztosítsák a hírközlési szolgáltatások nyújtását, bármely olyan szolgáltató számára, amely hírközlési szolgáltató tevékenységet kíván végezni. A hírközlési liberalizáció megvalósítását szabályozó irányelv-rendszer az 1988 és 1998 közötti időszakban *fokozatosan a teljes hírközlési piac tekintetében megnyitotta a gazdasági versenyt*. Elsőként a végberendezésekkel összefüggő gazdasági viszonyok kerültek piaci verseny alapra, legvégül pedig (1998. január 1-jétől) a távbeszélő (vezetékes) telefonszolgáltatás előtt hárultak el a versenyt korlátozó akadályok. A vonatkozó irányelvek közül kiemelendő: *a) végberendezésekről szóló irányelv (88/301/EGK irányelv)⁶⁴⁹; b) A hírközlési szolgáltatásokról szóló irányelv (90/388/EGK irányelv)⁶⁵⁰; c) A műholdas hírközlési irányelv (94/46/EK*

⁶⁴⁹ A Bizottság irányelve (1988. május 16.) a távközlési végberendezések piacának versenyéről (88/301/EGK), HL L 131., 1988.5.27., 73-77.

⁶⁵⁰ Commission Directive 90/388/EEC of 28 June 1990 on competition in the markets for telecommunications services OJ L 192, 24.7.1990

irányelv)⁶⁵¹; d) A kábeltelevízió irányelv (95/51/EK irányelv)⁶⁵²; e) A mobil hírközlési irányelv (96/2/EK irányelv)⁶⁵³; f) A hírközlési teljes verseny irányelv (96/19/EK irányelv)⁶⁵⁴.

A teljes verseny irányelv meghozatalával alakult ki a szabad verseny a hírközlési piacon 1996-ban. Az irányelv tagállami kötelezettséggént szabályozta 1998. január 1. napjáig valamennyi hírközlési szolgáltatás körében a kizárólagos, diszkriminatív vagy versenykorlátozás tartalmú jogok megszüntetését. Mindezek alapján 1998. január 1. napjától a Közösségben megvalósult a *hírközlési piac teljes liberalizációja*.

2) A harmonizációs irányelvek

A versenyalapra, piaci mechanizmusokra helyezett *hírközlési szektorok, szolgáltatások működésének*, azaz a *hatékony verseny megteremtésének és fenntartásának szabályait* tartalmazták. Miután e szabályozás olyan hírközlési szektorokra terjedt ki, amelyekből teljesen kivonult az állami monopólium, illetve az állam tulajdonosi hatalma, ezért e jogforrások tartalmilag valódi *gazdasági igazgatási jellegű*, a *közigazgatás közhatalmi* - és nem tulajdonosi - alapú beavatkozását és az ehhez szükséges jogintézményeket szabályozták. A versenyalapú hírközlési piac valódi működésének elérése hosszú, összetett folyamat eredménye, amelyben nagyon fontos részt képvisel az állami (közigazgatási) *beavatkozás*, azaz a piac működtetésében szükségszerűen megnyilvánuló *állami szerepvállalás*. A harmonizációs irányelvek fő jellemzője, hogy *keretjellegű irányelv*⁶⁵⁵ rendezte az *általános szabályokat* és e keretirányelvre épülve, ahhoz igazodóan kerültek szabályozásra a *speciális* szabályozást igénylő hírközlési igazgatási területekre vonatkozó irányelvek⁶⁵⁶.

⁶⁵¹ A Bizottság 94/46/EK irányelve (1994. október 13.) a 88/301/EGK és 90/388/EGK irányelvnek különösen a műholdas távközlés tekintetében történő módosításáról (94/46/EK), HL L 268., 1994.10.19., 15-21.

⁶⁵² Commission Directive 95/51/EC of 18 October 1995 amending Directive 90/388/EEC with regard to the abolition of the restrictions on the use of cable television networks for the provision of already liberalized telecommunications services OJ L 308, 29.11.1996

⁶⁵³ Commission Directive 96/2/EEC of 16 January 1996 amending Directive 90/388/EEC with regard to mobile and personal communications OJ L 66, 16.3.1996

⁶⁵⁴ Commission Directive 96/19/EC of 13 March 1996 amending Directive 90/388/EEC with regard to the implementation of full competition in telecommunications markets OJ L 74, 22.3.1996

⁶⁵⁵ Council Directive 90/387/EEC of 28 June 1990 on the establishment of the international market for telecommunications services through the implementation of open network provision OJ L192 24/07/90

⁶⁵⁶ European Parliament and Council Directive 95/62/EC of 13 December 1995 on the application of open network provision (ONP) to voice telephony: OJ L321 30/12/95; Directive 98/10/EC of the European Parliament and of the Council of 26 February 1998 on the application of open network provision (ONP) to voice telephony and on universal service for telecommunications in a competitive environment OJ L101 01/04/98); Directive 97/13/EC of the European Parliament and of the Council of 10 April 1997 on a common framework for general authorizations and individual licences in the field of telecommunications services OJ L117 07/05/97; Directive 97/33/EC of the European Parliament and of the Council on interconnection in telecommunications with regard to ensuring

3) A helyi hurok átengedése

Az ONP keretszabályozási rendszerhez képest mind időben, mind tartalmában, mind jogforrási rendjében ugyan elkülönül, de a liberalizált hírközlési piac alapvető szabályozásaként ahhoz mégis szorosan kapcsolódik a Parlament és a Tanács 2000. december 18-i 2887/2000/EK rendelete a helyi hurok átengedéséről⁶⁵⁷. A helyi hurok jogintézményéről lásd a korábbiakban.

5.1.2. Az Unió 2003-ban bevezetett egységes, elektronikus hírközlésre vonatkozó szabályozási rendszere

A liberalizált és gazdasági, műszaki szempontból egyre erőteljesebb ütemben fejlődő hírközlési piac egyre inkább egységes, *áttekinthető*, a *piaci fejlődéshez* igazodó szabályozási struktúrát igényelt. Ebből következően 1997-ben megkezdődött a Közösségi *szabályozási rendszer felülvizsgálata*. A 2003. július 25-ével bevezetett új (elektronikus hírközlési) irányelvi keretrendszer *legáltalánosabb alapelvei*, céljai:

- a) *Egységes, áttekinthető* szabályozási keretrendszer létrehozása.
- b) A hírközlés ex-ante szabályozásának *versenyszabályozáshoz* való közelítése.
- c) Egységes, a *technológiától független, ún. technológia-semleges* szabályozási rend meghatározása.
- d) *Piacszabályozói, piacfelügyeleti*, együttműködési típusú *hatósági hatáskörök, új típusú közigazgatási szervezetek*, szabályozó hatóságok kialakítása.
- e) *Az aszimmetrikus versenyszabályozás* és azon belül a *JPE jogintézményének*, fogalmának az egyre komplexebbé váló és gyorsan fejlődő, változó *piaci folyamatok keretéhez igazodó átalakítása*.

Mindezek alapján az eddigi több mint 20 irányelv helyett az új, az „elektronikus hírközlésre” vonatkozó szabályokat hat irányelv, a helyi hurok megosztási rendelet és egy spektrum gazdálkodási határozat⁶⁵⁸ tartalmazza. Az elektronikus kommunikációra vonatkozó szabályozási rendszer struktúráját tekintve hasonlít a korábbi „harmonizációs” szabályozáshoz.

universal service and interoperability through the application of the principles of open network provision (ONP), OJ L199 26/7/97

⁶⁵⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/140/EK irányelvének 4. cikke hatályon kívül helyezte e rendeletet. Hatálytalan: 2009. december 19-től.

⁶⁵⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 676/2002/ EK határozata (2002. március 7.) az Európai Közösség rádióspektrum-politikájának keretszabályozásáról (Rádióspektrum-határozat), HL L 108., 2002.4.24., 1-6.

A szabályozás alapja ugyanis szintén egy *általános keretjellegű szabályrendszer*⁶⁵⁹, amelyhez kapcsolódóan, azt kiegészítve kerülnek rendezésre az *egyes speciális* hírközlési igazgatási területek⁶⁶⁰. Az új szabályozás *alapvetően összefügg a korábbi irányelvrendszerrel*, akként, hogy átvette a korábbi irányelvekben kiforrott és hatékonynak bizonyult jogintézményeket, szabályokat és azokat az új, megváltozott hírközlési piaci, gazdasági (és társadalmi) viszonyokhoz igazította.

A Keretirányelv szabályozási rendszere az *elektronikus kommunikációs hálózatokra és szolgáltatásokra* terjed ki, amely tartalmában, elveiben megegyezik a korábbi szabályozással annyiban, hogy magában foglalja a korábbi szabályozással érintett hálózatokat és szolgáltatásokat kibővülve az azóta bekövetkezett műszaki és technológiai fejlődés alapján létrejött - az elektronikus kommunikáció keretfogalmába tartozó - új típusú hálózatokkal és szolgáltatásokkal. A Keretirányelv fontos változásokat hozott a hírközléssel összefüggő *közigazgatási* tevékenységet ellátó *intézményrendszer* vonatkozásában. Meghatározza ugyanis a *független szabályozó hatóság* alapvető szervezeti követelményeit és tevékenységi struktúráját. Az új Keretirányelvi szabályozásnak is alapvető, kiemelt jelentőségű területe az aszimmetrikus szabályozás, azonban jelentősen megváltozott tartalommal, eljárásrenddel. A *korábbi szabályozás szerinti négy releváns piachoz képest többszörösére növekedett a* vizsgálandó releváns, hírközlési meghatározó piacok száma.

A keretszabályozási rendszer kiemelendő eleme a *hírközlési szolgáltatások nyújtásának megkezdésére* vonatkozó feltételrendszer. E szabályozás alapja, hogy a hírközlési szolgáltatások megkezdése kizárólag az *ún. általános engedélyhez köthető*. Az általános engedély fogalma azt jelenti, hogy a hírközlési szolgáltató *piacra lépése nem köthető engedélyhez*, azaz a szolgáltatás megkezdésére vonatkozó jogosultság körében *nem írható elő* a szabályozó hatóság kifejezett *egyedi hatósági döntése* vagy egyéb közigazgatási aktusának megszerzése.

⁶⁵⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/21/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról. (Keretirányelv)

⁶⁶⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/20/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről (Engedélyezési irányelv); Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/19/EK irányelve az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésekről, valamint azok összekapcsolásáról. (Hozzáférési irányelv); Az Európai Parlament és a Tanács 2002. március 7-i 2002/22/EK irányelve az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról (Egyetemes szolgáltatási irányelv)

5.1.3. A 2003-as elektronikus hírközlési keretszabályozás 2009-es felülvizsgálata

A Bizottság 2006-ban nyilvános konzultáció meghirdetésével elindította az elektronikus hírközlésre vonatkozó keretszabályozás felülvizsgálatának folyamatát. Az újonnan elfogadott, „2003-as” elektronikus hírközlési keretszabályozás átfogó módosítása két irányelvből (jobb szabályozási irányelv⁶⁶¹ és a fogyasztók jogairól szóló irányelv⁶⁶²), valamint egy, az új európai hírközlési testületet (BEREC) létrehozó rendeletből⁶⁶³ áll. A három közösségi jogforrás 2009. december 18-án lépett hatályba. Az új szabályozási csomag legfontosabb vívmányai és rendelkezései az alábbiakban foglalhatók össze:

1) Az Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete

A Felülvizsgálat eredményeként az Európai Szabályozók Csoportját (ERG) felváltja az *Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testülete (BEREC - Body of European Regulators for Electronic Communications)*, valamint annak Hivatala. A BEREC az európai hírközlésszabályozás legfontosabb testülete, tevékenysége a nemzeti szabályozó hatóságok együttműködésén és szakértelmén alapul. A BEREC a nemzeti szabályozó hatóságok vezetőiből álló Testületből és az annak tevékenységét támogató Hivatalból áll. A BEREC - hasonlóan az ERG-hez - tanácsadó és véleményező jellegű feladatokat lát el.

2) A Keretirányelv 7. és új 7a. cikkei szerinti eljárás

A reformcsomag egyik kiemelt célja a tagállami jogalkalmazás magasabb fokú konzisztenciájának biztosítása, a belső piac további erősítése érdekében.

⁶⁶¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/140/EK irányelve (2009. november 25.) az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások közös keretszabályozásáról szóló 2002/21/EK irányelv, az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és kapcsolódó eszközökhöz való hozzáférésről, valamint azok összekapcsolásáról szóló 2002/19/EK irányelv és az elektronikus hírközlő hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások engedélyezéséről szóló 2002/20/EK irányelv módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg), HL L 337., 2009.12.18., 37-69.

⁶⁶² Európai Parlament és a Tanács 2009/136/EK irányelve (2009. november 25.) az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv, az elektronikus hírközlési ágazatban a személyes adatok kezeléséről, feldolgozásáról és a magánélet védelméről szóló 2002/58/EK irányelv és a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló 2006/2004/EK rendelet módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg), HL L 337., 2009.12.18., 11-36.

⁶⁶³ Az Európai Parlament és a Tanács 2009. november 25-i 1211/2009/EK rendelete az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és Hivatalának létrehozásáról

3) Rádióspektrum

Az elfogadott „szabályozási csomag” az Unió számára nagyobb beleszólást biztosít a rádióspektrummal kapcsolatos stratégiai döntésekbe. Az új normaszöveg kifejezetten előírja a tagállamok egymás közötti és Bizottsággal való *kooperációját a stratégiai spektrum-tervezési ügyekben*.

4) Fogyasztóvédelem

A reformcsomag *fogyasztói jogokat* erősíteni hivatott legfontosabb elemei az egyetemes szolgáltatási kötelezettség technológiai fejlődéshez való igazítása, az elektronikus hírközlési szolgáltatások árára és az előfizetői szerződéses feltételekre vonatkozó szigorúbb tájékoztatási kötelezettségek bevezetése, a fogyasztókkal élő fogyasztók szolgáltatásokhoz való könnyebb hozzáféréseinek elősegítése, valamint a személyes adatok és a magánszféra fokozottabb védelme, a hálózati biztonság fokozása. A szabályozási csomagnak részét képezi a kéretlen elektronikus levelek (spam) elleni védekezés is.

5.1.4. Az Unió hírközlés szabályozásának új alapokra helyezése - az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex (2018)

Az Európai Parlament és a Tanács 2018. december 11.-i, az Európai Elektronikus Hírközlési Kódex létrehozásáról szóló 2018/1972 irányelve (a továbbiakban: Kódex) nyomán alapvető és lényegi változások következtek be az Unió elektronikus hírközlési szabályozásában.

A Kódex elfogadásával az Unió intézményei egységes jogi aktusba foglalták az elektronikus hírközlési ágazat alapvető szabályait. A Kódex a szabályozás ésszerűsítésén túl az 5G hálózatok kialakítását, a rendkívül nagy sebességű helyhez kötött hálózatok fejlesztését és a fogyasztók jogainak és érdekeinek fokozottabb érvényre juttatását célozza.⁶⁶⁴

A Kódex újraszabályozza az elektronikus hírközlési szolgáltatás meghatározását, amely ezentúl a nyílt internet-hozzáférést szabályozó EU Rendeletben meghatározott internet-hozzáférési

⁶⁶⁴ A tagállamoknak a Kódex rendelkezéseit – szűk kivétellel – 2020. december 21-éig kell átültetniük és 2020. december 21-étől kell alkalmazniuk.

szolgáltatást,⁶⁶⁵ a személyközi (számfüggő vagy számfüggetlen) hírközlési szolgáltatást és a korábbi jelátvitelből álló szolgáltatást is magában foglalja. A személyközi hírközlési szolgáltatással a számfüggetlen személyközi szolgáltatásokat (így az üzenetküldő alkalmazásokat pl. FB Messenger, Viber, WhatsApp) is bevonja a fogalomba a Kódex, így a teljes elektronikus hírközlés-szabályozás a korábbiaknál szélesebb szolgáltatási körre terjed ki.

A Kódex bevezeti a spektrumgazdálkodás harmonizálását szolgáló különböző közösségi eljárásokat mind a szakértői tervezés, mind az engedélyezettetés (közös engedélyezési eljárás) területén, melyben számos szabályozás az 5G minél hamarabbi megvalósítását és fejlődését szolgálja.

A Kódex átfogóvá és általánossá teszi a hozzáférést és az összekapcsolást tekintet nélkül a szolgáltatói minőségre vagy a jelentős piaci erőre. A Kódex alapján a Bizottság 2020. december 31-ig meghatározza az Unió egészében egységes maximális mobilhívás-végződtetési díjat, valamint az Unió egészében egységes maximális vezetékes hívásvégződtetési díjat, amit minden szolgáltatóval szemben érvényesíteni kell.

A Kódex jelentősen fejleszti az egyetemes szolgáltatás körét, melynek keretében a tagállamoknak biztosítaniuk kell a megfizethető és megfelelő szélessávú internet-hozzáférési szolgáltatás és hangszolgáltatás rendelkezésre állását minden fogyasztó részére.

A Kódex jelentős fogyasztóvédelmi szabályokat is meghatároz, mégpedig az előfizetői szerződéskötést megelőzően a szolgáltató köteles az előfizető rendelkezésére bocsátani a szolgáltatással összefüggő egyes információkat egyértelműen és érthető módon, tartós adathordozón vagy könnyen letölthető dokumentum útján. A fogyatékossgal élő végfelhasználók számára az információkat kérésre akadálymentes formátumban is rendelkezésre kell bocsátani. Továbbá tömör és könnyen olvasható formában a fogyasztók rendelkezésére kell bocsátani a szerződés adatainak összefoglalását. A tagállami hatóságoknak pedig gondoskodniuk kell arról, hogy a végfelhasználók térítésmentesen hozzáférjenek

⁶⁶⁵ Az EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS a nyílt internet-hozzáférés megteremtéséhez szükséges intézkedések meghozataláról, továbbá az egyetemes szolgáltatásról, valamint az elektronikus hírközlő hálózatokhoz és elektronikus hírközlési szolgáltatásokhoz kapcsolódó felhasználói jogokról szóló 2002/22/EK irányelv és az Unión belüli nyilvános mobilhírközlő hálózatok közötti barangolásról (roaming) szóló 531/2012/EU rendelet módosításáról szóló 2015. november 25-i (EU) 2015/2120 Rendelete 1. cikkének 2. pontja szerint: „nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatás, amely internetcsatlakozást és ezáltal az internet lényegében valamennyi végpontjával összekapcsolási lehetőséget biztosít, tekintet nélkül az alkalmazott hálózati technológiára és a használt végberendezésre;”

legalább egy olyan független összehasonlító eszközhöz, amelynek segítségével összevethetik és értékelhetik a szolgáltatásokat.

6. A hírközlési igazgatás hazánkban

Magyarország a hírközlés műszaki, technológiai újításaiban, fejlesztésében hagyományosan élenjárt, különösen a dualizmus korában (pl.: a világ első telefonközpontját 1881-ben Budapesten alapították, továbbá az első, kifejezetten telefonnal összefüggő nemzetközi szakértői értekezletet a Magyar Posta javaslatára hívták össze 1908-ban Budapesten), azonban a rendszerváltás időszakára hazánk Európa egyik legelmaradottabb hírközlési hálózatával, és az egyik legritkább telefonvonal-sűrűségével rendelkezett (Európában csak Albániát előztük meg a hírközlési infrastruktúra kiépítettségében).

Magyarországon a hírközlési tevékenységet annak technológiai bevezetésétől kezdve a *Magyar Posta* látta el. A hírközlési piac fejlődésének fontos állomásaként és alapvető feltételeként 1989-ben a postai és hírközlési ágazat szervezeti átalakulása következtében a hatósági feladatok elkülönültek a korábban hírközléssel összefüggő hatósági tevékenységet is ellátó, országos hatáskörű hatóságként is működő Magyar Posta szervezetétől. A posta és hírközlés felügyeletére tehát elkülönült, önálló államigazgatási szervek jöttek létre, mégpedig a *Postai és Hírközlési Felügyelet*, valamint a *Frekvenciagazdálkodási Intézet*. Ezt követően 1990-ben a postai, a hírközlési és a műsorszórási tevékenység is szétvált egymástól, a postai tevékenységet a Magyar Posta, a hírközlési szolgáltatásokat a Magyar Hírközlési Rt. (a továbbiakban: Matáv), a műsorszórási tevékenységet pedig az Antenna Hungária látta el.

Az 1990-es évek elején kezdődő gazdasági és társadalmi változások eredményeként megalkotásra kerültek a hírközlési ágazat működését szabályozó, fejlődését lehetővé tevő *alapvető törvények*: a) a távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény (a továbbiakban: Tt.), b) a frekvenciagazdálkodásról szóló 1993. évi LXII. törvény, valamint c) a postáról szóló 1992. évi XLV. törvény.

A Tt. a koncessziós törvény szabályaira támaszkodva *részleges piacnyitást* hirdetett meg, rendezte a részlegesen megnyitott versenyszféra tartalmát és ezzel lehetővé tette a többszereplős hírközlési piac fokozatos kialakulását. (A Tt. szabályozási rendszere természetesen a részleges, korlátozott piacnyitás mentén nem jelentett hírközlési liberalizációt.) A magyar hírközlési piacot korábban jellemző kizárólagos infrastrukturális és szolgáltatási

állami *monopólium helyébe* tehát a *koncessziós rendszer* került bevezetésre és megkezdődött a koncessziók kibocsátása. A koncessziós rendszer ellenére a hírközlési piac bizonyos részein, így különösen a közcélú mobil rádiótelefon szolgáltatás területén kialakulhatott egyfajta *speciális versenyalapú gazdasági működés*.⁶⁶⁶

A hírközléssel összefüggő állami, közigazgatási feladatok átalakítása, reformja keretében a Tt. szabályozási rendszere *elválasztotta* a hírközlés terén az *állami és a gazdálkodói feladatokat*. Ennek keretében *létrehozta az egységes hírközlési hatóságot* és megjelölte tevékenységének főbb elveit, valamint szabályozta *hatósági hatásköreinek* rendszerét. Az egységes hírközlési hatóságot, azaz a *Hírközlési Főfelügyeletet* a Postai és Hírközlési Felügyelet, valamint a Frekvenciagazdálkodási Intézet összevonásával hozta létre az Országgyűlés. A *Hírközlési Főfelügyelet* közigazgatási szervezeti jogi szempontból a miniszter irányítása és felügyelete alatt működő *központi hivatali* jogállással rendelkezett.

6.1. A hazai hírközlési piac liberalizációja

Az 1990-es évek második felében Magyarországon is megindult a hírközlési piac liberalizációjára történő felkészülési folyamat. A *liberalizáció hazai előkészítésének* legfontosabb szempontja egyrészt az *Európai Közösségben* 1998 januárjában bekövetkezett *teljes piaci liberalizáció*, amely a magyar hírközlési piacra komoly gazdasági és hírközléspolitikai hatást gyakorolt, továbbá a Kormány *jogharmonizációs* programja szerint át kellett venni a hírközlésre vonatkozó közösségi jogszabályokat. Másrészt a - korábbiakban említett - *GATS* egyezmény keretében Magyarország is aláírta a *hírközlési kötelezettségvállalásról* (negyedik eljárás szabály) szóló megállapodást, melynek keretében hazánk 2002. január 1. napjától vállalta a hírközlési piacnyitást.

A liberalizált hírközlési piac működését és a vonatkozó állami beavatkozás, hírközlési igazgatás alapjait a *hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvény* (a továbbiakban: Hkt.) szabályozta. A Hkt. a *hírközlési szolgáltatásokra egységes* szabályozást tartalmazott, vagyis egységesen szabályozta *az információk átvitelének* területét és infrastrukturális alapját, azon belül különösen *a postai,*

⁶⁶⁶ 1993-ban ugyanis a 900 MHz frekvenciatartományban nyújtandó digitális GSM rendszerű országos mobil rádiótelefon szolgáltatásra pályázatot írt ki az ágazatért felelős minisztérium (Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium, a továbbiakban: KHVM). A koncessziót a Pannon GSM Hírközlési Rt. és a Westel 900 Hírközlési Rt. kapta meg. Az 1999-ben újabb, de 1800 MHz frekvencián működő DCS rendszerű mobil rádiótelefon szolgáltatásra irányuló pályázatot hirdetett a KHVM, ugyanis az előfizetők számának bővülése és a minőség átfogó fejlesztése csak újabb frekvenciatartományok kiosztása révén volt megvalósítható. A pályázat eredményeként (amelyben 3 DCS koncessziót írtak ki) a két magyarországi mobil rádiótelefon szolgáltató, azaz a Pannon GSM Rt., a Westel 900 Rt. és egy újabb szolgáltató a Primatel (Vodafone Magyarország Mobil Hírközlés Zrt., a továbbiakban: Vodafone Zrt.) kapta a DCS koncessziót.

*hírközlési és informatikai szolgáltatásokat, beleértve a mobil és a vezetékes telefonszolgáltatásokat, az adatátvitelt, az ország nemzetbiztonsági és védelmi igényeit kielégítő hírközlést, a rádió és televízió műsorszórást, műsorelosztást és műsorszétosztást, valamint a postai alapszolgáltatásokat, továbbá a frekvencia- és azonosítógazdálkodást. Így hazánkban a Hkt. vezette be az aszimmetrikus ex ante, szektor-specifikus versenyszabályozást a hírközlésben. A Hírközlési Főfelügyelet jogutódjaként a Hkt. létrehozta a *Hírközlési Felügyeletet*, mely a Főfelügyelethez képest nagyobb önállósággal, hatékony, erős hatósági hatáskörökkel rendelkező, a Kormány irányítása alatt működő *országos hatáskörű szervnek* minősült. A Hírközlési Felügyelet *három országos hatáskörű közigazgatási szervet* fogott össze, mégpedig a Hírközlési Főfelügyeletet, a *Hírközlési Döntőbizottságot* és a *Hírközlési Területi Hivatalt*, amelyek egymással hierarchikus irányítási és felügyeleti jogviszonyban nem álltak.*

6.2. A hírközlési igazgatás jelenlegi szabályozási rendszere

A Hkt. szabályozása alapján a magyar hírközlési piac sajátosságai mentén elindult a hírközlési liberalizáció, amely átalakította a hírközlési ágazat működését, gazdasági viszonyrendszerét. A jogi szempontból liberalizált hírközlési szektor tehát lassan elmozdult a valódi *gazdasági liberalizáció, a versenyalapú piaci működés* irányába. A Hkt. felülvizsgálatát és az új hírközlésre vonatkozó törvényi szintű szabályozás *előkészítését* a *magyar hírközlési piac fejlődése*, a kialakuló piaci *verseny* mechanizmusai, valamint az *Európai Közösség új szabályozási keretrendszere* és hazánk vonatkozó *jogharmonizációs* kötelezettsége indította el, tette szükségessé.

Az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvény (a továbbiakban: *Eht.*), *2004. január 1. napján lépett hatályba* és harmonizálta az Európai Közösség új *elektronikus kommunikációra* vonatkozó szabályozási *keretrendszerét*. Fontos kiemelni, hogy az *Eht. már nem foglalja magában a postára* vonatkozó szabályozást.

Az *Eht.* számos okból, így pl. a piaci fejlődés, a Közösségi keretszabályozási rendszer felülvizsgálatának - már említett - 2009-es eredményei alapján, 2011-ben jelentős és átfogó módosításra került⁶⁶⁷. E módosítás a hírközlés gazdasági fejlődéséhez, a modern hírközlési technológiák megjelenéséhez, elterjedéséhez, az informatika, a média és a hírközlés

⁶⁶⁷ Az egyes elektronikus hírközlési tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi CVII. törvény módosította e körben az *Eht.-t.*

konvergenciájához, valamint az Unió szabályozás változásaihoz igazította az Eht., a hírközlési igazgatás szabályozási rendszerét. A módosítással a hazai konvergens szabályozó hatóság, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság kiterjedt hírközlési jogalkotó hatáskört kapott, valamint az Unió szabályokkal összhangban jelentősen megváltozott a frekvenciagazdálkodásra, az aszimmetrikus verseny jogintézményekre (piacelemzés, JPE, stb.), a hírközlés-specifikus fogyasztóvédelemre és adatvédelemre, az előfizető szolgáltatások garanciáira, valamint a hatósági eljárásrendre vonatkozó szabályozás.

6.2.1. Az Eht. hatálya, az elektronikus hírközlési jog tárgya, keretei

A hírközlés szabályozásában az *Eht.* megőrizte *elsődleges, átfogó* jellegét annyiban, hogy a *tágabb értelemben vett hírközlés* fogalmába tartozó tevékenységek, szolgáltatások *alapvető jogintézményeit* is az *Eht.* rendezi. A *postai tevékenységek, szolgáltatások*, azaz a *postaszabályozás* tárgyköre tehát - ahogy említésre került - ugyan *nem tartozik* az *Eht.* hatálya alá, de a postai szolgáltatásokról szóló 2012. évi CLIX. törvény (a továbbiakban: *Pt.*) alapvetően *összefügg* az *Eht.* szabályrendszerével, ugyanis *az Eht. a Pt.* mögöttes szabályozási rendszerét képezi.⁶⁶⁸

Fontos kiemelni viszont, hogy hazánkban *sem tartoznak az elektronikus hírközlés tárgyi, fogalmi körébe* az informatikaszabályozás keretébe tartozó társadalmi viszonyok. Az információs társadalom, az informatikaszabályozás tárgyát képező szolgáltatások ugyan elektronikus *hírközlési tevékenység során* kerülnek átvitelre, *de tartalmuk* döntő jellege *mégsem* az elektronikus hírközlő hálózatokon történő *jeltovábbítás*.⁶⁶⁹ A közigazgatási szervezeti rendszer szempontjából azonban „közös” a hírközlés és az informatika igazgatása, ugyanis a kiterjedt konvergencia alapján az informatikaszabályozási hatásköröket is a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság látja el.

⁶⁶⁸ *Pt.* tárgykörében az alapvető jogintézményekre, a hatósági eljárási szabályokra, valamint a szervezeti rendszerre vonatkozóan is az *Eht.* szabályai alkalmazandók.

⁶⁶⁹ Kivül esik tehát az *Eht.* tárgyi hatálya: az elektronikus aláírásról szóló 2001. évi XXXV. törvény, az elektronikus kereskedelmi szolgáltatások, valamint az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások egyes kérdéseiről szóló 2001. évi CVIII. törvény, valamint az elektronikus információszabadságról szóló 2005. évi XC. törvény szabályozásának tárgyköre.

Az Eht. *tárgyi hatálya* a Magyar Köztársaság területén végzett vagy területére irányuló *elektronikus hírközlési tevékenységre* terjed ki, *valamint minden olyan tevékenységre*, amelynek gyakorlása során *rádiófrekvenciás jel keletkezik*.⁶⁷⁰

6.2.2. A hírközlési igazgatás „szabályozó hatósága”: A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság

A digitális média, a hírközlés és az informatika konvergenciájából eredő nemzetközi folyamatoknak megfelelően hazánkban is összevonásra került a hírközlési és a médiaigazgatást ellátó közigazgatási, hatósági szervezet. A Nemzeti Hírközlési Hatóság (a továbbiakban: NHH)⁶⁷¹ és az Országos Rádió és Televízió Testület jogutódjaként az Országgyűlés létrehozta⁶⁷² a *Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóságot* (a továbbiakban: NMHH). Az NMHH szervezetére, működésére, jogállására vonatkozó szabályokat 2011. január 1. napjától a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) tartalmazza.

Az NMHH az Alaptörvény alapján *autonóm jogállású, önálló szabályozó szerv*⁶⁷³, amely az NMHH Elnökének vezetése alatt áll.

Az *NMHH Elnöke* (a továbbiakban: Elnök) önálló hírközlési hatósági hatáskörrel rendelkezik, és az Elnök látja el a másodfokú, felettes szervei jogkört az NMHH Hivatala elsőfokú hírközlési hatáskörei tekintetében. Az NMHH önálló hírközlési hatáskörrel rendelkező országos illetékességű szerve az NMHH *Hivatala* (a továbbiakban: Hivatal).

Az NMHH szintén önálló hatáskörű, sajátos szerve az NMHH *Médiatanácsa*. A Médiatanács sajátos szervei jogállásának alapja, hogy az autonóm NMHH-n belül elkülönült autonóm jogállású közigazgatási szervnek minősül.

A közigazgatási szervezetre vonatkozó hazai és külföldi elméletek szerint az NMHH ún. *szabályozó hatóságnak* is minősül. A szabályozó hatóság kialakulásával, elméleti alapjaival, sajátos jogállásával, és működésével azonban ehelyütt - terjedelmi okokból - nem foglalkozunk.

⁶⁷⁰ A fogalom meghatározások tárgyában I. Eht. 188. § 15.

⁶⁷¹ Az NMHH hírközlési igazgatási jogelődje, az NHH, az Eht.-ban 2004. január 1. napjától jött létre. Az NHH központi közigazgatási szervnek, azon belül is kormányhivatalnak minősült. Az NHH testületi vezetésű szerv volt. A Tanácsot elnök vezette, azaz az NHH vezetését pedig az Eht. megosztotta a Tanács és a Tanács elnöke között. Az NHH szervezeti egységei az NHH Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) és az NHH Hivatala (a továbbiakban: Hivatal) voltak. A Tanács és Hivatal elkülönült, önálló hatósági hatáskörrel rendelkezett.

⁶⁷² A médiát és a hírközlést szabályozó egyes törvények módosításáról szóló 2010. évi LXXXII. törvényben.

⁶⁷³ Alaptörvény 23. cikk.

Az Elnök hírközlési piaci hatáskörei között kiemelendő a *jogalkotási hatáskör*. Az NMHH elnökének hírközlési ágazatra vonatkozó jogalkotási felhatalmazása az Alaptörvényből és az Eht. jogalkotási hatáskört meghatározó rendelkezéseiből ered.⁶⁷⁴ Az Eht. alapján az NMHH elnöke a hírközlési igazgatás szinte teljes végrehajtási szintű jogalkotó tevékenységét ellátja.

A Hivatal is országos hatáskörrel és illetékességgel rendelkezik, vezetője pedig a Főigazgató. A Főigazgatót az Elnök nevezi ki határozatlan időre.

A hírközlés szabályozásának kiemelt célja mind az Unióban, mind hazánkban az *előfizetők, fogyasztók jogainak védelme*, valamint igényeikhez igazodó *megfelelő minőségű szolgáltatásokkal való ellátása*. Mindezek alapján az Mttv. sajátos közigazgatási szervet hoz létre a hatósági eszközrendszeren túlmenően, illetve a hatósági eszközrendszer elégtelensége esetében a fogyasztók jogainak védelmére, a Média- és Hírközlési Biztost. A Biztos hatósági típusú eszközrendszerrel, hatósági döntési hatáskörrel nem rendelkezik, *tevékenységének célja* alapvetően a tájékoztatás, a nyilvánosság, az eljárás kezdeményezés, valamint a szolgáltatókkal történő egyeztetés és megállapodások létrehozása olyan ügyekben, amelyek nem tartoznak a hírközlési igazgatás hatósági hatáskörébe, de mégis széles körben sérthetik/sértik a fogyasztók hírközlési szolgáltatásokkal kapcsolatos érdekeit.

6.2.3. Az Eht. aszimmetrikus ex ante versenyszabályozása és annak jogintézményei

Ahogy már a közösségi jogforrások elemzése keretében említésre került, az *aszimmetrikus versenyszabályozás* és a szolgáltatók közötti *hálózati jogviszonyok, hálózati szolgáltatások* képezik a legfontosabb, legmarkánsabb alapját a hírközlési piaci *liberalizáció* megvalósulásának és a *versenyalapú piaci struktúra* hatékony működésének. Az Eht.-ban tehát a Hkt.-hoz képest a vonatkozó *Uniói irányelveknek megfelelően változott* a versenyt segítő szektor-specifikus szabályozás tartalma.

Az Eht. alapján az Elnök *hatáskörébe* már *nemcsak a JPE szolgáltatók azonosítása* tartozik, hanem a *piacelemzési eljárás* lefolytatása is. A *piacelemzési hatósági eljárás* vonatkozásában az Eht. sajátos eljárási szabályokat állapít meg. Így a piacelemzési eljárás folyamatos jellegű és *ügyintézési határideje 3 év* (a piacelemzési eljárás lefolytatását az Elnöknek háromévente kell megismételnie). Az Elnök a piacelemzési eljárás eredményeként hozott *határozatának*

⁶⁷⁴ Alaptörvény 23. cikk (4) bekezdés, Eht. 182. § (3) bekezdés.

tervezetét köteles nemzeti konzultációra bocsátani, amelynek során az Elnök köteles a határozat tervezetét közzétenni, amelyre 20 napon belül észrevételt tehetnek az érdekelt szolgáltatók. A nemzeti konzultációt követően az Elnök a *határozat tervezetét köteles az Európai Bizottsággal* is egyeztetni.

A piacelemzési eljárásban a JPE szolgáltatókra kiszabott *kötelezettségek érvényesítése* szintén az Elnök hatásköre, amelyek közül a sajátosan érvényesíthető kötelezettségek tekintetében az *Eht.*, az adott jogintézményhez igazodó *speciális, különös eljárási szabályokat* állapít meg az Elnök hatósági eljárására. Ilyen sajátos hatósági eljárási szabályozás érvényesül a *referenciaajánlat elfogadása, a számviteli szétválasztási kimutatás jóváhagyása, valamint az árprés vizsgálata* körében.

6.2.4. Az elektronikus hírközlési tevékenység megkezdésének feltételei

Az Eht. kifejezetten rendezi, hogy hazánkban bármely természetes, illetőleg jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet *jogosult hírközlési hálózatot üzemeltetni és hírközlési szolgáltatást nyújtani* (amelyet csak a jogszabályokban foglalt *objektív feltételek* korlátozhatnak). A szolgáltatás tehát szabadon nyújtható, amennyiben a szolgáltatás nyújtásához nem szükséges a *rádiófrekvenciák* használati jogának megszerzése (a rádiófrekvencia használata ugyanis egyedi engedélyezéshez kötött).

A szolgáltatás megkezdésének feltételrendszere a Hivatal *értesítéséhez* kötődik, amelynek jogintézménye a *bejelentés*. A bejelentés gyors és hatékony, megkülönböztetéstől, *hatósági mérlegeléstől mentes* piacra lépést tesz lehetővé. A szolgáltatást, annak megkezdése előtt, a szolgáltatás megkezdése szándékolt időpontjának megjelölésével, *kizárólag hatósági nyilvántartás céljából* kell bejelenteni a Hivatalnak. Mindez a gyakorlatban tehát *nem az NMHH előzetes mérlegelése, hatósági eljárása* alapján kiadott *engedélyezést* jelenti, hanem könnyen teljesíthető, formális (pl.: bejelentő neve, címe, szolgáltatás leírása stb.) követelményeket. A bejelentés tekintetében az Eht. szabályaiból következik (pontosan a nyilvántartásba vételi aktus deklaratív tartalma alapján) a *jogszerű hallgatás* esete, azaz a szolgáltató abban az esetben is jogosult a szolgáltatásnyújtásra, ha a Hivatal a bejegyzés tényét nem igazolja vissza.

6.2.5. A hírközlési tevékenységekkel összefüggő egyedi engedélyezési hatáskörök

A hírközlési liberalizáció megvalósulásának, a verseny működésének alapvető közigazgatási jogi kérdése, hogy a piacon végzett tevékenységek közül *melyeket vonja a szabályozás* az előzetes beavatkozást jelentő *egyedi hatósági engedélyezési eljárás* tárgykörébe. Ez ugyanis nyilvánvalóan nehezíti, a jogalkalmazásban megnyilvánuló szigorú anyagi jogi feltételekhez köti a tevékenység ellátását különösen, ha a hatósági eljárás szabályrendszerét, jogorvoslati eljárásait is hozzá vesszük. Ilyen engedélyezéshez kötött eljárások:

a) *Hírközlési építmények engedélyezése*

Az elektronikus hírközlési építmények, mint *sajátos építményfajták (ideértve az antennákat és az antennatartó-szerkezeteket is) telepítése, építése hatósági engedélyezési eljáráshoz kötött, az általános építési követelmények és a hírközlés-specifikus infrastrukturális és versenykövetelmények szabályozott érvényesítése érdekében.*

b) *Rádiófrekvenciák használata*

A frekvencia korlátozottan rendelkezésre álló ún. korlátos erőforrás és kizárólagos állami tulajdon. A *rádiófrekvencia* hagyományosan *egyedi engedélyezési eljárást* igényel, amely a liberalizált, szolgáltatás-nyújtás szabadságára épülő hírközlés területén is általánosan érvényesül (nemzetközi szinten és az Unióban is). Az Eht. úgy rendelkezik, hogy a rádiófrekvenciákat használó rádió-berendezések csak akkor telepíthetők, ha részükre az NMHH a rendelkezésre álló frekvenciakészletből engedélyezési eljárás keretében *frekvenciákat jelöl ki*, továbbá csak akkor tarthatók üzemben, ha részükre a Hivatal *rádióengedélyt* ad ki.

c) *Azonosítók használati joga*

A hírközlés fogalmába tartozó azonosítók szintén korlátos erőforrások és állami tulajdonban állnak. Az *azonosító-gazdálkodás és azon belül is a leghangsúlyosabb, a telefonszámokkal történő gazdálkodás*, más néven a *számozás, nemzetközi szinten* szabályozott. Hatósági hatáskörbe tartozik az azonosító-használat jogának szabályozott átengedése a hírközlési szolgáltatók részére és az azonosító-használat feltételének biztosítása (kijelölés). Lehetőség van egyes azonosítók (számmezők) *később megszerzendő használati jogának előzetes engedélyezésére (lekötés)* is. Az azonosítók lekötése és kijelölése a „first come, first serve” elv alapján történik, ami azt jelenti, hogy a szolgáltatók a *szabad azonosítók közül választhatnak*,

az igények kielégítése pedig a kérelmek érkezési sorrendjében történik. Az Eht. kifejezetten szabályozza, hogy az *Internet Protokoll és elektronikus levélcímek*, valamint a *domain nevek nem tartoznak az azonosítók fogalmába*, így *nem képezik kizárólagos állami tulajdon és az NMHH általi hatósági hatáskör, engedélyezés tárgyát*.

6.2.6. Az előfizetők, felhasználók érdekeivel, jogaival, a fogyasztóvédelemmel összefüggő szabályozás

1) Az egyetemes szolgáltatás

Az Eht. alapján az *egyetemes elektronikus hírközlési szolgáltatások* azok az elektronikus hírközlési szolgáltatások, amelyek meghatározott *minőségben*, a Magyar Köztársaság területén *bárhol*, minden felhasználó számára *megfizethető ár* ellenében igénybe vehetők. Az egyetemes szolgáltatás *Eht.-ban meghatározott készlete*:

a) *a telefonhálózathoz a felhasználó állandó lakóhelye, székhelye vagy telephelye szerint meghatározott helyen való hozzáférés* (pl. előfizető lakásában a vezetékes telefon), amely tartalmazza: *belföldi és nemzetközi hívások, faxüzenetek és adatátviteli hívások kezdeményezését és fogadását, a segélyhívó szolgálatok elérését, illetőleg meghatározott internetelérést, internetszolgáltatást,*

b) meghatározott számú, *nyilvános telefonállomás (telefonfülke)* működtetése,

c) *országos belföldi tudakozó nyújtása,*

d) *előfizetői névjegyzék („telefonkönyv”)* elérhetővé tétele.

Az egyetemes szolgáltatás tehát továbbra is *csak a nyilvános telefonszolgáltatás* meghatározott *minimális készletét* fogja át, azaz nem terjed ki a mobil rádiótelefon és egyéb szolgáltatásokra. Az egyetemes szolgáltatás készletének biztosítása tekintetében az Eht. *szerződéskötési, ellátási kötelezettséget* határoz meg az egyetemes szolgáltató részére, melynek vonatkozásában az meghatározza a jogosultak *alanyi körét*, a szerződéskötési kötelezettség *feltételeit*, valamint az ellátási kötelezettség *terjedelmét*. Az Eht. rendezi továbbá a *megfizethető áron* történő szolgáltatásnyújtási kötelezettséget, amelynek érdekében *árszabályozási* hatáskört biztosít. Az *egyetemes szolgáltatót* az Elnök jelöli ki.

2) Előfizetői jogviszonyok, előfizetői szolgáltatások szabályozási rendszere az Eht.-ban

Az Eht. szabályozási rendszerében kiemelt jelentőséggel rendelkezik az előfizetők, felhasználók *jogainak, érdekeinek védelme*, amely nemcsak az Eht. céljaiban, hanem abban is

kifejeződik, hogy az Eht. átfogó és azon belül részletező szabályokat tartalmaz az előfizetők, felhasználók jogaival összefüggésben. Az *előfizetői szolgáltatások* igénybevételének feltételeit két jogviszonyrendszer tartalmazza: a) a szolgáltatók *általános szerződési feltételei (ÁSZF)*, valamint b) *az egyedi előfizetői szerződések*.

E két jogviszony *szerződési szabadság körébe tartozó elemeit*, így különösen létrehozását, tárgyát, tartalmának számos részét, megszűnését *a hírközlési szabályozás részletesen rendezi*, korlátozza. A *közigazgatási jogi* rendelkezéseken túlmenően az előfizetői szerződésre a *polgári jogi* szabályozás mögöttesen érvényesül.

JOGFORRÁSOK

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól

1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról

1996. évi LIII. törvény a természet védelméről

1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről

2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról

2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól

2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról

2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról

277/2005. (XII.20.) Korm. rendelet az Országos Meteorológiai Szolgálatról

314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról

78/2007. (IV. 24.) Korm. rendelet a környezeti alapnyilvántartásról

90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet a környezetkárosodás megelőzésének és elhárításának rendjéről

57/2013. (II. 27.) Korm. rendelet a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól

223/2014. (IX. 4.) Korm. rendelet a vízügyi igazgatási és a vízügyi, valamint a vízvédelmi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről

71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről

66/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról

69/2016. (III.31.) Korm. rendelet az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására létrehozott szervezet kijelöléséről, feladatköréről, az adatkezelés módjáról, valamint az adatszolgáltatási kötelezettségek részletes szabályairól

94/2018. (V.22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről

18/2013. (III. 28.) OGY határozat a Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáról

27/2015. (VI. 17.) OGY határozat a 2015–2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról

FELHASZNÁLT IRODALOM

Bándi Gyula (2011): Környezetjog. Budapest, Szent István Társulat

Bándi Gyula (2014) Környezetjog Budapest, Szent István Társulat

Fodor László (2014): Környezetjog. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó

Horváth Gergely (2014): Környezetvédelem. Budapest, NKE