

A hatósági eljárás egyes kérdései az élelmiszerlánc szabályozásában

Reiterer Zoltán

*Doktorandusz, Miskolci Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
Email: a.profi4@hotmail.com*

Bevezetés

Az élelmiszerlánc szabályainak betartásával kapcsolatos hatósági eljárások során érdemes egyes eljárásjogi intézmények értelmezését elvégezni, az azokban rejlő kötelezettségeket és lehetőségeket feltárni, valamint e jogszabályi előírások alkalmazásaiból a következtetéseket levonva az egyes szabályok közötti koherenciát bemutatni. A jogszabályi előírások helyes értelmezését követően nyílik meg a hatóság számára a lehetőség azok jogszerű és szakszerű alkalmazására, és valójában ez mozdítja elő a jogalkotó által megkívánt, közjót szolgáló célok elérését, biztosítva egyben az ügyfél részére az eljárásjogi garanciákat.

1. Közigazgatási jogviszony alanyai az élelmiszerláncban

Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi CXVI. törvény határozza meg élelmiszerlánc-felügyeleti szerveket,¹ valamint az élelmiszerlánc szereplőit, mely utóbbiakat e jogszabály részletes tartalmi szabályaiból lehet beazonosítani.² Az élelmiszerlánc-felügyeleti állami feladatokat az élelmiszerláncért felelős miniszter, az országos főállatorvos, az élelmiszerlánc-felügyelettel kapcsolatos vizsgálatot végző laboratóriumok, valamint az élelmiszerlánc-felügyeleti szervek látják el. Az élelmiszerlánc-felügyeleti szervek a növény- és talajvédelmi szolgálat valamint az állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző szolgálat, melyek közül előbbi a növény-, talaj- és agrárkörnyezet-védelem élelmiszer-biztonsággal kapcsolatos és a zöldség- és gyümölcs-ellenőrzési feladatokat, utóbbi pedig a takarmány-ellenőrzési az állat-egészségügyi, állatvédelmi, állattenyésztési, élelmiszerbiztonsági- és élelmiszerminőség-ellenőrzési feladatokat végzi.

Az élelmiszerlánc szabályozásához kötődő hatósági eljárásokban a közigazgatási jogviszonyban – mint alá-fölérendeltségi viszonyban – fölérendeltként jelenik meg élelmiszerlánc-felügyeleti szerv, melynek feladata a jogszabályokba foglalt állami akarat végrehajtása. Az élelmiszerlánc hatósági felügyeletét ellátó élelmiszerlánc-felügyeleti szervek – főszabály szerint a joghatóság, a hatáskör és az illetékesség figyelembe vételével³ – szükségeszerű alanyai az élelmiszerláncsal kapcsolatos közigazgatási jogviszonyoknak szemben a velük esetlegesen jogviszonyba kerülő, alárendelt pozícióban lévő élelmiszerlánc szereplőkkel, akik az őket érintő első hatósági cselekmény kifejtéséig a közigazgatási jogviszonynak csupán potenciális alanyai.

A *Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal* központi hivatalként (a továbbiakban: NÉBIH), önálló jogi személyként, országos hatáskörrel látja el az élelmiszerlánc-szabályozásával összefüggő feladatokat, valamint szakmai felügyeleti tevékenységet lát el a

¹ Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi CXVI. törvény (a továbbiakban: Éltv.) 26.§ (1) bekezdése.

² Ilyen szereplők például: az állattartó, az élelmiszer-vállalkozás (ezen belül többek között az élelmiszer-előállító és az élelmiszert fogalmazó vállalkozás).

³ Emellett abban az esetben szintén, amikor ideiglenes intézkedést kell hoznia a hatóságnak hatáskör hiányában is, azaz tekintet nélkül a joghatóságra, hatáskörré és az illetékességre, a 2004. évi CXL. tv (a továbbiakban: Ket.) 22.§ (3) bekezdése szerint.

megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakigazgatási szervei, nevezetesen a járási állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző hivatalok és az élelmiszerlánc-biztonsági és állat-egészségügyi igazgatóságok felett.⁴ Emellett másodfokú hatóságként jár el az igazgatóságok által hozott elsőfokú határozataihoz kapcsolódó jogorvoslati eljárásaiban,⁵ valamint a NÉBIH vezetője kizárás esetén a *közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* által szabályozott esetben – „ha a kizárási ok a hatáskör gyakorlójával vagy a hatósággal szemben merül fel” – dönt az azonos hatáskörrel rendelkező másik hatóság kijelöléséről.⁶

A kormányhivatalok mezőgazdasági szakigazgatási szervei mint élelmiszerlánc-felügyeleti szervek a megyei kormányhivatalok külön szervezet-rendszerében szakigazgatási szervekként helyezkednek el. A járási állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző hivatalok az egyes járási törzshivatalokon belül látják el feladatukat, mely szervezeti egységeket a járási főállatorvosok vezetik. Megjegyzendő, hogy nem minden járási törzshivatal rendelkezik ilyen szakigazgatási szervezeti egységgel, ebből adódóan az illetékességi területek az egyes törzshivatalok illetékességi területén túlterjeszkedően kerültek meghatározásra a megyei illetékességi terület hézagmentes lefedése érdekében. Emiatt e szakigazgatási szervezeti egységek közvetve a járási törzshivatal részére is a kapcsolódó feladatok vonatkozásában többlet illetékességet biztosítanak. A megyei kormányhivatalokon belül az élelmiszerlánc-biztonsági és állat-egészségügyi igazgatóságok⁷ külön szakigazgatási szervekként, elkülönült szakmai feladatokat ellátva végzik a fentiekben megjelölt tevékenységeket, az igazgató főállatorvosok vezetésével.⁸ Utóbbi szervek egyben szakmai felügyeletet is ellátnak az előbbieket felett, és az előbbieket elsőfokú eljárásait követő jogorvoslati eljárásban másodfokú hatóságként szerepelnek. A mezőgazdasági szakigazgatási szervek hatáskörei számos esetben – kettős, illetőleg többes kijelölést tartalmazó – kormányrendelet által meghatározottak.⁹

Egyes állami élelmiszerlánc-felügyeleti szerv által végzett feladatokat megbízási jogviszony alapján szolgáltató állatorvos is végezhet, amely tevékenységet az élelmiszerlánc felügyeleti szerv nevében a közigazgatási hatósági eljárási szabályok alkalmazásával fejt ki, ellentételezésként jogszabályban meghatározott díj illeti meg.¹⁰ A megbízási jogviszony alanya megbízóként a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, közreműködőként az illetékességgel rendelkező Kormányhivatal, megbízottként pedig a szolgáltató állatorvos.¹¹ A megbízott állatorvos a feladatkörébe tartozó eljárásokért köteles a jogszabályban előírt igazgatási szolgáltatási díjat beszedni, és azt az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv számlájára befizetni.¹²

2. A hatósági eljárás különös szabályai

Az élelmiszerlánc szabályozásával kapcsolatos hatósági eljárásokat – az élelmiszerlánc törvény különös szabályainak kivételével – a kapcsolódó eljárási törvény szabályozza, mely

⁴ 22/2012. (II. 29.) Korm. rendelet 8.§ (1) bekezdés.

⁵ 328/2010. (XII.27.) Korm. rendelet 4.§ (1)-(3) bekezdései.

⁶ Ket. 43.§ (5) bekezdés.

⁷ Megjegyzendő, hogy az élelmiszerlánc-biztonsági és állat-egészségügyi igazgatóságok a tervek szerint 2015. év áprilisától a megyei kormányhivatalok főosztályaiként folytatják a tevékenységüket.

⁸ Lásd például a Heves Megyei Kormányhivatal szervezeti ábráját:

http://www.kormanyhivatal.hu/download/6/fd/60000/Szervezeti_abra_2013.pdf (2014. december 1.).

⁹ 328/2010. (XII.27.) Korm. rendelet.

¹⁰ 113/2006. (V.12.) Korm. rendelet.

¹¹ 113/2006. (V.12.) Korm. rendelet melléklete (megbízási szerződés).

¹² Ilyen például a vágóhidakon történő húsvizsgálat elvégzése és az ellenében felszámolt díj, 63/2012. (VII.2.) VM rendelet.

érintett jogviszonyok kérelemre vagy hivatalból induló eljárási cselekményekkel keletkeznek.¹³ Az eljárási törvény kötelező alkalmazását – az attól való eltérés lehetőségéhez hasonlóan¹⁴ – e norma, valamint az élelmiszerlánc törvény külön jogszabályhelyekben feltüntetett rendelkezései írják elő.¹⁵ A konkrét eltéréseket, illetőleg kiegészítéseket pedig az élelmiszerlánc törvény taxatíve felsorolva tartalmazza. E szabályok az ügyintézési határidő tekintetében az eljárási törvény szerint előírt, az elsőfokú határozat vagy az eljárást megszüntető, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő végzés meghozatalára és annak közléséről történő gondoskodására vonatkozó 21 napos határidő – kivételesen indokolt esetben egy alkalommal legfeljebb 21 nappal történő meghosszabbítása¹⁶ helyett a laboratóriumi vizsgálat elvégzéséhez elengedhetetlenül szükséges időtartammal, de legfeljebb két hónappal biztosított meghosszabbíthatósága.¹⁷

Eltérőként szabályozza továbbá az élelmiszerlánc törvény, hogy amennyiben a hatósági ellenőrzés keretében történő monitoring-vizsgálat során a vizsgálati eredmény alapján nem állapítható meg jogsértés, a hatóság a vizsgálati jegyzőkönyvet nem küldi meg az ügyfél részére. Emellett taxatíve felsorolja azokat a hatósági eljárási esetköröket, melyek során az elsőfokú hatósági eljárás során hozott döntés ellen fellebbezésnek helye nincs, azaz az ügyfél a döntés ellen jogorvoslatért az illetékes közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordulhat. Ilyen eljárások például a nem állami laboratóriumok engedélyezése, nyilvántartásba vétele és ellenőrzése, működési engedélyének feltételhez kötése, módosítása vagy visszavonása, emellett említettek továbbá például az országos főállatorvos rendkívüli élelmiszerlánc-eseményre vonatkozó határozatait, illetőleg az engedélyköteles termékek és az állatgyógyászati készítmények forgalomba hozatalával és nagykereskedelmi forgalomba hozatalával kapcsolatos engedélyezési, engedélymódosítási, illetve visszavonási döntések is.¹⁸

Az élelmiszerlánc törvény az eljárási törvény kiegészítéseként az eljáró hatóság részére további eljárási eszközöket biztosít. Így többek között a hatóság jogosult berendezéseket, eszközöket, technológiai folyamatokat ellenőrizni; az ellenőrzés tárgyát képező vagy azzal kapcsolatos iratokat, dokumentációt, adathordozókat – az adatvédelemre, valamint a titoktartásra vonatkozó jogszabályok figyelembevételével – megismerni, és azokról másolatot, illetve kivonatot készíteni. A hatóság az eljárásához szükséges vizsgálatok elvégzése céljából térítésmentesen mintát vehet, vagy például élelmiszerlánc-esemény alapos gyanúja esetén továbbá élelmiszerlánc-esemény elhárítása, illetve a felügyeleti díj bevallási és fizetési kötelezettség ellenőrzése érdekében a lezárt terület, épület, helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére is a lezárt ingatlanok területére, üzlethelyiségbe, üzemi helyiségbe belépni, és ott az ellenőrzést lefolytatni akkor is, ha azok egyidejűleg lakás céljára szolgálnak.¹⁹

Speciális eljárásjogi szabályokat számos más esetkör kapcsán is felfedezhetünk, jó például szolgálatra a támogatási eljárás szabályozása. E közigazgatási jogviszonyban az általános eljárásjogi szabályok szubszidiáriusak a speciális eljárásjogi szabályokkal szemben, utóbbiakat csupán kiegészítik az előbbieket azokban az esetekben, amelyekre a külön szabályok előírásokat nem tartalmaznak, emiatt támogatás ellenőrzésére főszabály szerint a támogatási

¹³ Ket. 3.§ (1), (2) bekezdés a) pont.

¹⁴ Uo. 13.§ (6) bekezdés, Éltv. 39. § (1) bekezdés.

¹⁵ Uo. 13.§ (3) és (6) bekezdés.

¹⁶ Uo. 33.§ (1) és (7) bekezdés. Megjegyzendő, hogy 2015-ben az ügyintézési határidőt a meghosszabbíthatóság időtartamával egyezően – a jogalkotó tizenöt napra tervezi módosítani.

¹⁷ Éltv. 39.§ (2) bekezdés.

¹⁸ Uo. 39.§ (3)-(4) bekezdés.

¹⁹ Uo. 44.§ és 49-50.§.

eljárási törvény alkalmazandó.²⁰ Az eljárási szabályok hierarchiájának élén az általános szabályokat tartalmazó támogatási eljárási törvény, valamint a strukturális eljárási rendelet áll, amelyre épül az unió forrásaiból, a nemzeti hatáskörben nyújtott kiegészítő támogatásokról és az egyéb nemzeti agrártámogatásokról szóló kormányrendelet.²¹ A támogatási eljárási törvény *sui generis* szabályokat is tartalmaz, amelyek csupán egyes eljárásjogi cselekményekre, így például a helyszíni szemlére vonatkoznak. Az ehhez kapcsolódó előírások részben az ellenőrzés alá vont személyek jogait védik, részben pedig különleges eljárásjogi jogosítványokkal ruházzák fel az eljáró hatóságot az ellenőrzés hatékonyabb elvégezhetősége érdekében. Előbbire példaként említhető, hogy az ellenőrzést csak akkor lehet lefolytatni, ha az ügyfél tevékenységét ellenőrizni lehet, amennyiben a magánszemély ügyfél jogainak gyakorlásában akadályozott, kérheti az akadály megszűnéséig, de legfeljebb 60 napig az ellenőrzés megkezdésének elhalasztását, vagy az ellenőrzési cselekmények szüneteltetését. A különleges eljárásjogi jogosítványokra példaként szolgál, hogy az ellenőr a helyszíni ellenőrzés során a helyszíni helyiségeket, járműveket, iratokat részletesen átvizsgálhatja, felvilágosítást kérhet, személyazonosságot tisztázhat, és a bizonyítási eljárást folytathat le.²²

3. Az útmutató szerepe a hatósági eljárásban

A NÉBIH és a fővárosi és megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakigazgatási szervei közötti irányítási kapcsolatokat a vonatkozó kormányrendelet részletesen szabályozza, mely előírások között nevesíti a jogalkotó, hogy a NÉBIH mint felügyeleti szerv által kiadott szakmai eljárásrendek és útmutatók alapján kötelesek a megyei kormányhivatalok mezőgazdasági szakigazgatási szervei végezni az ellenőrzéseket és a szakmai tevékenységeiket, valamint a meghatározott minőség-irányítási elvek és a NÉBIH által kötött megállapodások figyelembe vételével látják el feladataikat.²³ Ennek érdekében a NÉBIH Élelmiszer- és Takarmánybiztonsági Igazgatósága a változtatások szükségszerűségét figyelembe véve, azokat tartalmilag beillesztve hatósági útmutatót bocsát ki,²⁴ melynek előírásait betartva végzik a hatóságok szakemberei a hatósági ellenőrzéseket, és folytatják le a hatósági eljárásokat. Az útmutató a gyakoribb hatósági eljárásokra tartalmaz eljárási mintákat, egyben tartalmazza az egyes eljárásokban alkalmazandó, kapcsolódó jogszabályhelyeket is magában foglaló döntési formákat, amelyek tartalmának értelemszerű kitöltése segítséget nyújt az ügyintéző részére az érintett döntések kiadmányozásának előkészítéséhez.

4. Az útmutató egyes előírásainak értelmezése

Az érintett útmutató egyes előírásai a kapcsolódó jogszabályi előírásokkal ellentétesek, illetőleg olyan alkalmazandó jogintézményt nem tartalmaznak, amelyet az eljárásjogi törvény kötelezően előír. Az útmutató előírásaival kapcsolatosan felmerülő kérdés, hogy mi a teendő abban az esetben, amikor az útmutató olyan előírásokat tartalmaz, amely a jogszabályokban foglaltakkal ellentétesek. E kérdésre azonnali válasz adható, miszerint amennyiben az

²⁰ Olajos István: A támogatási eljárás és a közigazgatási eljárás kapcsolata, legfontosabb problémái. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, Miskolc University Press Kiadó, Miskolc, Tomus XXIV., 2005. 439.

²¹ Uo. 445.

²² Uo. 451-453.

²³ 22/2012. (II. 29.) Korm. rendelet 4.§ (1) bekezdés c) pont, (2) bekezdés.

²⁴ Például a 2014. május 15-én kibocsátott 9. kiadás (a továbbiakban: Hatósági útmutató).

útmutató előírásai jogszabályba ütköznek, a kollíziós részek nem követhetőek, ekkor a kapcsolódó jogszabály helyes értelmezésével megállapított előírásait kell alkalmazni. Bár az útmutató kötelező követését az érintett kormányrendelet írja elő, maga az útmutató már nem jogszabály, miután nem rendelkezik annak elengedhetetlen feltételeivel. Egyebekben az útmutató eredeti célja nem új jogszabályi elemek megalkotása, hanem a már meglévők alkalmazásához iránymutatás adása. Az alkalmazandó jogszabályok helytelen értelmezése és alkalmazási módjának téves előírása már olyan anomáliákhoz vezethet, amelyek *de facto* torz jogintézmények megfogalmazásához és alkalmazásához vezethetnek.

5. Az ideiglenes intézkedés jogintézményének mellőzése

A hatósági útmutató hiányosságaként említhető az ideiglenes intézkedés jogintézményének mellőzése. A kapcsolódó eljárásjogi törvény kötelezően alkalmazandó jogszabályhelyével kapcsolatosan jogértelmezési hiba fedezhető fel, melyre jó például szolgál a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Igazgatóság másodfokú határozatának indokolás részében szereplő téves megállapítás is.²⁵ A kapcsolódó jogesetben az első fokon eljáró hatóság hatósági ellenőrzés keretében nagylétszámú juhállattartó-telepet ellenőrzött, melynek keretében rendkívül súlyos jogszabálysértéseket tapasztalt. Eszerint a hatósági egyedi nyilvántartástól jelentősen kevesebb juhegyedeket talált az állattartás helyén, mintegy négyszáz egyeddel kevesebbet az eredetileg nyilvántartottnál. Az állattartó telepen számos elpusztult juhegyed maradványát fedezte fel, melyeket azok tulajdonosa nem szállított el. Emellett azt is feltárta, hogy az állattartó jelentős számú, százon felüli juhegyedet szállított el, kötelező állatorvosi vizsgálat és engedély, valamint jogszabályszerű egyedi azonosító jel nélkül. Az állattartó mindemellett megakadályozta a juhegyedek egyedeinek és egyedi jelöléseinek vizsgálatát, illetőleg nem tudta felmutatni az állattartás kötelező elemeként jogszabályban előírt dokumentumok egyikét sem. Az ellenőrzést végző, joghatósággal, hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság a fentiek alapján ideiglenes intézkedésként forgalmi korlátozást rendelt el, miután járványveszély gyanúja merült fel, és másképpen a juhegyedek további elszállítását nem lehetett volna megakadályozni, ami élelmiszerlánc-biztonsági kockázatot jelentett volna. A másodfokon eljáró hatóság döntésének indokolás részében kifejtette, hogy az elsőfokú hatóság nem hozhatott volna ideiglenes intézkedést, ugyanis ilyen intézkedés meghozatalára csupán a joghatósággal, hatáskörrel és illetékességgel nem rendelkező hatóság hivatott. E téves értelmezés mögött a hibás felfogás húzódhat meg, hogy az ideiglenes intézkedés jogintézményének funkciója abban merül ki, hogy addig az időpontig, amíg az arra jogosult hatóság részére az ügy továbbításra nem kerül, meg lehessen akadályozni a másképpen el nem hárítható veszélyt, vagy kár bekövetkeztét. A másodfokú hatóság megállapítása azonban téves. Az eljárásjogi törvény alapján *„a hatóság – tekintet nélkül a joghatóságára, valamint a hatáskörére és az illetékességére – hivatalból köteles megtenni azt az ideiglenes intézkedést, amelynek hiányában a késedelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna.”*²⁶

A fenti jogszabályhelyben a *„tekintet nélkül a joghatóságára, valamint a hatáskörére és az illetékességére”* kifejezés helyesen értelmezve azt jelenti, hogy akár van joghatósága, hatásköre, illetőleg illetékessége az eljáró hatóságnak, akár nincs, az érintett hatóságnak kötelező meghoznia a szükségeszerű intézkedést. Nem kizáró tényezőként szerepel e kifejezés,

²⁵ A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Igazgatósága részéről meghozott –a Heves Megyei Kormányhivatal Egri Járási Hivatal Járási Állat-egészségügyi és Élelmiszer-ellenőrző Hivatalának elsőfokú, HE0208/01/000485-0013/2013. számú határozatát elbíró – BOI/01/2204-2/2013. számú másodfokú határozata.

²⁶ Ket. 22.§ (3) bekezdés.

hanem többlet kötelezettséget ró arra az eljáró hatóságra, amelyiknek egyébként nem lenne joghatósága, hatásköre és/vagy illetékessége elháríthatatlan kár vagy veszély észlelése esetén.

E fentiekben kiemelt kifejezés nem zárja ki annak az eljáró hatóságnak ugyanezen kötelezettségét, amelyik rendelkezik joghatósággal, hatáskörrel és illetékességgel. E hatóságnak is ugyanolyan kötelezettsége ideiglenes intézkedést hozni az általa észlelt kár vagy veszély elhárítása érdekében, hiszen az ideiglenes intézkedésnek éppen ez a lényegi eleme. Furcsa is lenne, ha egy hatóságnak az azonnali ideiglenes intézkedést nem lenne kötelező megtennie, mert az ügyben joghatósággal, hatáskörrel és illetékességgel bír, ezzel szemben egy másik, előbbiekkal nem rendelkező hatóságnak pedig ugyanazon helyen és időben kötelező azt elvégeznie. E döntés tartalmát tekintve egy határozat, amelynek sajátossága az, hogy azonnali végrehajtást igényel, s e sajátossághoz kapcsolódik a döntéshez szükséges információk teljességének hiánya, valamint az eset összes körülményeire tekintettel meghozható végleges döntés megalapozatlansága. Gyakran szóban történik az intézkedés elrendelése, és utólag születik erről végzés. Ezt követően az továbbításra kerül a joghatósággal, hatáskörrel, illetőleg illetékességgel bíró hatóság részére, amely véglegesen dönt arról, hogy az abban foglaltakat helyben hagyja, megváltoztatja, illetőleg megsemmisíti-e. Az is gyakorta előfordul, hogy az ideiglenes intézkedést hozó hatóság az, amely egyébként az adott ügyben joghatósággal, hatáskörrel, illetékességgel bír, azaz a hatóság maga hoz végleges döntést később a saját maga által hozott ideiglenes intézkedésről.²⁷ A másodfokú hatóság értelmezése abban az esetben lenne helytálló, ha a jogszabályhely szövegében például a joghatóság, hatáskör illetékesség „hiányában” kifejezés szerepelne. Megjegyzendő, hogy a közigazgatási eljárási törvény több helyen szerepelteti az azonnali intézkedés kifejezést,²⁸ amely alkalmazásának szükségessége egyező az ideiglenes intézkedés jogintézményével.

Nem tekinthető önálló jogintézménynek, lényege az azonnali beavatkozás, amelyet az eljárási törvény jellemzően, de nem kizárólagosan a joghatósággal, hatáskörrel, valamint illetékességgel rendelkező hatóság részére biztosít.²⁹ Az azonnali intézkedésben éppúgy benne van annak kényszere is, hogy a hatóságnak az összes releváns információ hiányában kell a döntését azonnal meghoznia a kár vagy veszély elhárítása érdekében, mint az ideiglenes intézkedés esetében, e kifejezés összességében az ideiglenes intézkedés jogintézményeként értelmezhető.

Az ideiglenes intézkedés jogintézményének azonos elnevezésű megfelelője a polgári eljárásjogban is megtalálható, e két eltérő eljárásjogban azonban az általuk elérni kívánt cél kissé eltérő jellegű. Az összevetést azért is érdemes megtenni, mivel a közigazgatási hatósági eljárást követheti egy, az illetékes közigazgatási és munkaügyi bíróságnál az ügyfél részéről kezdeményezett bírósági felülvizsgálat, mely eljárásjogilag a polgári perrendtartásról szóló törvény részét képezi, annak különálló fejezetében tárgyalva.³⁰ A kimerítő összehasonlítást mellőzve is megállapítható, hogy a polgári eljárásjogban e jogintézmény alkalmazása kérelemre történik, többek között a felek közötti perbeli esélyegyenlőséget segíti elő, amelyből levezethető az érintett peres félnek az a joga, hogy kivételes helyzetekben a bíróságnál azonnali jogvédelmet biztosító intézkedés elrendelését kezdeményezze.³¹ E mérlegelési lehetőségben is megjelenik a két eljárásjogbeli különbség, ugyanis amíg a polgári peres eljárásban a bíróság a kérelem alapján mérlegelve dönt az ideiglenes intézkedés

²⁷ Ivancsics Imre: A hatóság döntései. In: Kilényi Géza (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Complex Kiadó Budapest, 2009. 282-283.

²⁸ Ket. 10.§ (1), 34. § (2), 57/B. § (4) és (5) bekezdések.

²⁹ Ket. 34.§ (2), kérelmet telefonon bármely hatóság köteles fogadni az életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet során, és amennyiben az szükséges, köteles ideiglenes intézkedést megtenni.

³⁰ 1952. évi III. törvény, XX. fejezet.

³¹ Wopera Zsuzsa: *Az ideiglenes intézkedés elmélete és gyakorlata a polgári eljárásjogban*. PhD értekezés, Miskolc, 2001. 26-31.

http://midra.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_5755_section_1038.pdf (2014. december 1.).

elrendeléséről, a közigazgatási eljárásban az eljáró hatóságnak kötelező hivatalból döntenie, nem mérlegelhet, a köz érdekében kötelező elrendelnie a szükséges intézkedést. A döntés formája mindkét eljárástípusban végzés, így ezt követően érdemi döntésnek kell születnie az eljárás lezárásaként. A polgári eljárásjogban ideiglenes intézkedés a bíróságnak az a „határozata” – helyesebben végzés formában meghozott döntése –, amely az ítélethozatal, egyes esetekben pedig a perlés – pontosabban a pert megkezdő első tárgyalás – előtti végrehajtás lehetőségét biztosítja a jogosult számára. Sajátja, hogy jogerőre tekintet nélküli végrehajtható, amely e jogintézmény jellegéből fakad, és ezt a követelés természetéből folyó sürgősség teszi indokolttá.³² A polgári peres eljárásban alkalmazott ideiglenes intézkedés célja a későbbi végrehajthatóság biztosítása – szemben a közigazgatási jogintézménnyel, aminek másképpen el nem hárítható kár vagy veszély megelőzése – és e körben ismét mérlegelési lehetősége van az intézkedést elrendelő bíróságnak, szemben az intézkedést kötelezően megteendő közigazgatási hatósággal. A polgári eljárásjogban az ideiglenes intézkedés jogintézményének alkalmazásának helye van, amennyiben közvetlenül fenyegető kár elhárítása, a jogvitára okot adó állapot változatlan fenntartása, illetőleg a kérelmező fél különös méltánylást érdemlő jogvédelme megkívánja. Az első esetkörre példaként említhető, hogy amennyiben a késedelem vagy a kár az intézkedés hiányában bekövetkezne, attól függetlenül is, hogy bár jogvédelmet kér a bíróságtól, azonban e védelem nem alkalmas a döntéshozatali folyamat sajátosságai miatt a kívánt célt megvalósítani. Helye van továbbá az a megfelelő ideiglenes intézkedés elrendelésének akkor is, amennyiben a jogellenes magatartás fenntartása, illetve megismétlődése újabb károkat idézhet elő. Helye van az ideiglenes intézkedés elrendelésének a felek egymással szembeni fennálló állapotának fenntartása érdekében is, ekkor a cél a meglévő állapot rögzítése a per jogerős befejezéséig. Jogszerű egyebekben akkor is ideiglenes intézkedést elrendelnie a bíróságnak, amennyiben az ügyben méltánylást érdemlő körülmények merülnek fel, például szerzői jog gyakorlásával, gyermek elhelyezéssel vagy gyermektartással kapcsolatosan. Főszabályként a bíróság ideiglenes intézkedést csupán kérelemre rendelhet el, ez alól szűk kivételt képeznek például a házassági vagy a gondnoksági perek.³³ Az intézkedés elrendelését, valamint tartalmát érintő további garanciális szabály, hogy az intézkedéssel okozott hátrány nem haladja meg az intézkedéssel elérhető előnyöket.³⁴ A polgári eljárásban a törvény harmadik novellája vezette be azt a módosítást, miszerint a bíróságnak lehetősége nyílik az ideiglenes intézkedés hivatalból történő alkalmazására. A törvény hatodik novellája pedig e jogintézmény alkalmazásának lehetőségét lényegesen kiszélesítette. Az esetszerű alkalmazhatósággal szemben a jogszabályban meghatározott esetkörökkel általános felhatalmazást biztosít az intézkedés megtételére bíróság számára, amely nem csupán a keresetben, illetőleg a viszonykeresetben igényelt ideiglenes intézkedés, hanem az abban foglaltak teljesítését is elrendelheti.³⁵

6. A fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánítás jogintézménye

Az útmutató az ideiglenes intézkedés végzésének mint döntési formának a helyettesítésére jegyzőkönyvben rögzített formát dolgozott ki, így például a lejárt minőség-megőrzési idejű termék esetében annak forgalomba hozatalának megtiltása is jegyzőkönyvbe rögzítéssel történik.

³² Névai László – Szilbereky Jenő: *Polgári eljárásjog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1974. 431.

³³ Wopera Zsuzsa: Az ideiglenes intézkedés. In: Wopera Zsuzsa (szerk.): *Polgári perjog – Általános rész*. Complex Kiadó, Budapest, 2008. 321-323.

³⁴ 1952. évi III. törvény 156.§ (1) bekezdés.

³⁵ Wopera Zsuzsa: Az ideiglenes intézkedés – egy sajátos eljárásjogi intézmény fejlődési állomásai. *Bírák Lapja*, Vol. IX. (1999) No. 1, 50-52.

„Amennyiben a késelem életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakulásához vezethet, akkor a helyszínen, a helyszíni jegyzőkönyvben az ügyfelet azonnali hatállyal kell kötelezni (pl. a forgalomba hozatalt, a gyártás meg kell tiltani) és a döntést fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá kell nyilvánítani. Ezt a döntést kell szükség esetén kiegészíteni a „zár alá vétel” intézkedéssel, és az I. fejezet 3. pontjában leírtakhoz hasonlóan az indokolást is tartalmazó határozatot 10 napon belül kell megküldeni az ügyfélnek.”³⁶

Ezt követően kerül sor határozatban a végleges intézkedés(ek) elrendelésére,³⁷ majd egy ezt határozattal az esetleges pénzbírság kiszabására.³⁸

A fentiekben ismertetett eljárási szabály sajátossága, hogy az egyes nevesített intézkedéseket jegyzőkönyvbe foglalja. Ilyen döntési formát az eljárási törvény nem ismer, azonban a határozat és a végzés klasszikus döntési formák mellett jegyzőkönyvbe foglalt határozatot vagy végzést, illetőleg ügyiratra feljegyzett döntést nevesít.³⁹ Az útmutató nem tartalmaz a jegyzőkönyvbe foglalt döntésre vonatkozó formai és tartalmi elemeket. A gyakorlatban e döntés úgy valósul meg, hogy az eljáró hatóság ügyintézője a szóban meghozott és az ügyfél részére közölt döntését jegyzőkönyvbe foglalja bármely döntési forma (határozat vagy végzés) alkalmazása nélkül. Ez a szóban meghozott, ideiglenes intézkedésnek beazonosítható döntés azonban nem kap semmilyen döntési formát, így valójában nem is tekinthető annak, emiatt kötelezést az ügyfél részére nem is tartalmaz, továbbá a jogszabály által előírt feltételek fennállása esetében sem lehetséges fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánítani. Mindemellett egy nem döntési formátumban meghozott, jegyzőkönyvbe foglalt szóbeli döntés ki sem egészíthető. A „döntés” kifejezés az idézett szövegrész utolsó tagmondatában szereplő instrukció alapján kizárólag a határozat döntésformára vonatkozik, emiatt az útmutatás tartalmilag egy jegyzőkönyvben rögzített, a hatóságnak a hatósági ellenőrzés időpontjában a helyszínen hozott döntését írja elő. Ez az eljárásjogi megoldás azonban alakilag és tartalmilag is korrekcióra szoruló. Alapként rögzíthető, hogy a határozat mint döntési forma az első, illetőleg a másodfokú eljárást lezáró érdemi döntés, melyet az eljáró hatóság az ügyben a döntés meghozatalához szükséges valamennyi feltárt, rögzített bizonyítási eszköz egyenkénti és összességében történő mérlegelését követően hoz meg.⁴⁰ Egy hatósági ellenőrzés során feltárt jogszabálysértés esetén az ügyintéző nincs minden olyan információ birtokában, amelyekkel egy, az elsőfokú eljárást lezáró, a rendelkező rész minden döntési elemét tartalmazó határozatot tudna hozni, emellett annak kiadmányozásra a szervezeti egység vezetője, illetőleg az őt bizonyos esetkörökben helyettesítésre jogosult más vezető beosztású kormánytisztviselő jogosult. Megjegyzendő, hogy a szakigazgatási szerv ügyrendjében ettől a kiadmányozási jogosultságtól el is lehet térni, érdemi döntés tekintetében azonban ezt nem célszerű megtenni.

A jegyzőkönyvbe foglalt határozatnak is érdemi döntésnek kell lennie, azaz annak kiegészítése a döntés meghozatalával kapcsolatos hibára mutat rá. Amennyiben a jegyzőkönyvbe foglalt határozat rendelkező részét még valamilyen intézkedéssel ki kellene egészíteni (pl. fertőtlenítést, takarítást, rágcsálóirtást kell elrendelni, állati eredetű mellékterméket kell elszállíttatni), a jegyzőkönyvbe foglalt határozat is kiegészítésre szorulna. Ugyanez igaz a bírság jogkövetkezmény megállapítására is, mivel az érdemi döntés az elsőfokú hatósági eljárást egyebekben lezárja. A rendelkező részből az útmutató alapján elkövetett hiba miatt kimaradó tartalmi elemek az elsőként kibocsátott határozat kiegészítésével orvosolhatóak. A kiegészítés jogintézménye – az útmutatóban rögzítettek

³⁶ Hatósági útmutató, II. fejezet, 33.

³⁷ Uo., melléklet 29-34.

³⁸ Uo., melléklet 67-71.

³⁹ Ket. 73.§ (2) bekezdés.

⁴⁰ Uo. 71.§ (1) bekezdés.

miatt rendszerszerűen alkalmazandó megoldással⁴¹ szemben – eredetileg arra szolgál, hogy amennyiben a hatóság az általa meghozott döntésében valamit nem szerepeltetett, azt az eljárási törvény által megadott szabályok szerint és módon kiegészítse.⁴² E megoldás nem egy rendszerinti eljárási mód eszközeként, hanem eseti jellegű korrigálási lehetőségként szolgálna. Ebben az esetben ugyanis a hatóság az ügy érdeméhez tartozó kérdésben nem döntött, így a döntése hibás, amely érdemi hibának minősül.⁴³ Ettől eltérő jogtechnikai megoldást szerepeltet a jogalkotó az eljárásjogi törvényben arra az esetre, amikor egy döntés meghozatala az indokolás megfogalmazása miatt – pontosabban az erre felhasznált idő vesztesége miatt – a késedelem életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakulásához vezethetne.⁴⁴ Ekkor az indokolás mellőzhető, amelyet a döntés meghozatalától számított tíz napon belül meg kell küldeni az ügyfél részére.⁴⁵ Megjegyzendő, hogy az eljárásjogi törvény nevesít még több esetkört, amelyek valamelyikének fennállása során a határozat fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható, így többek között azt, ha törvény élelmiszerlánc-felügyelettel kapcsolatosan lehetővé teszi.⁴⁶ Az élelmiszerlánc törvény erre taxatív felsorolást tartalmaz.⁴⁷

Az útmutatóban meghatározott esetekben, „amennyiben a késedelem életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakulásához vezethet”, a határozat mint döntéshozatali forma a fentiekben ismertetettek túl azért sem alkalmas a kívánt joghatás elérésére, mert azt a helyzetet, amelyben a késedelem életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakulásához vezetne, egy érdemi döntés nem tudja megoldani. A határozat ellen ugyanis az ügyfél jogorvoslással élhet, és ebben az esetben – mivel így nem válik jogerőssé a döntés – számára semmiféle végrehajtandó kötelezést nem tartalmaz, azaz például az érintett terméket nem köteles a forgalomból kivonni, a forgalomba hozatalától tartózkodni, a termék gyártását felfüggeszteni. Az útmutató ugyan tartalmazza azt a kitéletet, hogy a döntést – azaz a határozatot (érdemi döntést) – fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá kell nyilvánítani, azonban e kifejezés nem képes e fentiekben ismertetett eljárásjogi zűrzavar feloldására. A „fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható” kifejezés nem tartalmaz kötelezést az ügyfél részére. A „végrehajtható” szó jelentése tartalmilag eltérő jelentéssel bír a „végrehajtandó” szó jelentésétől, mely utóbbi tartalmát kívánja kölcsönözni az útmutató készítője az előbbi kifejezés számára. A két kifejezés tartalmi különbözősége abban áll, hogy az előbbi – azaz a „végrehajthatót” tartalmazó – az eljáró hatóság részére biztosít lehetőséget arra, hogy amennyiben az ügyfél nem hajtja végre a rendelkezésben foglaltakat, helyette a hatóság azt foganatosíthassa, így akadályozva meg az esetlegesen életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakulását, így nem szükséges a hatóságnak megvárnia az általa meghozott érdemi döntés jogerőre emelkedését. A „végrehajtandó” szót tartalmazó kifejezés címezte pedig az ügyfél, akinek/amelynek attól függetlenül kötelező lenne végrehajtania a határozat rendelkező részében foglaltakat, hogy fellebbezne-e ellen vagy sem. Az útmutató készítője ezzel szeretné biztosítani az azonnali beavatkozást kívánó, ügyfelet kötelező magatartás kikényszerítését, ezt az is alátámasztja, hogy az előírt intézkedésnek ügyfél részéről történő elmaradása esetére az útmutató nem tartalmaz eljárási lépéseket. Azon intézkedések teljesítése azonban el sem lenne várható az ügyfél részéről, amennyiben a

⁴¹ Megjegyzendő, hogy a kiegészítés helyett hibásan egy újabb, csupán a bírság kiszabását tartalmazó, önálló határozat kerül kiadmányozásra, a már eredetileg az előző érdemi döntéssel lezárt elsőfokú eljárást követően.

⁴² Ket. 81/B.§.

⁴³ Gyurita Rita: Hatósági bizonyítvány, igazolvány és nyilvántartás; a döntések közlése, in: Patyi András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Dialóg Campus Kiadó, 2012. 406.

⁴⁴ Varga Zs. András: Jogerő és végrehajthatóság a hatósági eljárásban, in: Patyi András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Dialóg Campus Kiadó, 2012. 561-562.

⁴⁵ Ket. 72.§ (6) bekezdés.

⁴⁶ Uo. 101.§ (5) bekezdés e) pont.

⁴⁷ Éltv. 42.§ (1) és 64.§ (5) bekezdés.

fellebbezési jogával élni szeretne, azaz vitatná a döntés tartalmát. A fentiek mellett további aggályokat vet fel az időtényező kérdése is. Miután az a körülmény, amelyben „*a késedelem életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet kialakulásához vezethet*”, azonnali és kötelező beavatkozást kíván meg, így kevésbé alkalmas megoldás az, amikor egy határidő tűzésével kötelezi a hatóság az ügyfelet az meghatározott cselekmény végrehajtására, és amennyiben az ügyfél nem teljesít, a hatóság mérlegelve dönt arról, hogy foganatosítsa-e az általa korábban előírt intézkedést. Ez a kérdés azonban már az útmutató előírásain is túlnyúló, az eljárásjogi törvény ideiglenes intézkedését tartalmazó jogszabályhely⁴⁸ és az idézett jogszabályhely⁴⁹ koherenciáját érinti, ugyanis ilyen esetekben e törvény ideiglenes intézkedés keretében a hatóság kötelező intézkedését írja elő – végzés formájában –, amely döntés azonnali beavatkozást tartalmaz, és a már előzőekben kifejtetten ez ellen az ügyfélnek önálló fellebbezési lehetősége nincs.⁵⁰ A fentiekén kívül a közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény nevesíti az ideiglenes biztosítási intézkedés jogintézményét is, amelynek segítségével a kötelezés tárgyát jelentő dolgon zárlat rendelhető el végzésben, még az érdemi döntés meghozatala előtt.⁵¹ Ennek előfeltétele, hogy a kötelezettség későbbi teljesítése a dologgal kapcsolatosan veszélyben legyen. Ekkor cél a dolog zárlat alatt tartása, hogy később azon a kötelezettség végrehajtható lehessen. Ennek az eszköznek az alkalmazása nem kogens elemként került megfogalmazásra, az eljáró hatóság eldöntheti annak használatát, amely bizonyos körülmények között szintén alkalmas lehet a kívánt cél elérése érdekében. Például a lejárt fogyasztóügyi idejű állati eredetű élelmiszer (amely ekkor már állati eredetű melléktermékként kezelendő) megsemmisítését az érdemi döntésben kell előírni, azonban a határozat meghozatalához annak egyéb tartalmi elemeinek meghatározása miatt – például pénzbírság mértékének meghatározása, más intézkedések elrendelésének mérlegelése – idő kell, és az ellenőrzés helyszínén a lejárt élelmiszer változatlan formában történő fennmaradását biztosítani szükséges a későbbi teljes megsemmisíthetőség érdekében.

A közigazgatási eljárásjognak a fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánítást engedélyező jogintézménye rokon vonásokat mutat a polgári eljárásjog előzetes végrehajthatóvá nyilvánítás jogintézményével. E két jogintézmény alkalmazója mérlegelési jogkörében dönt a tényleges végrehajtásról, és mindkét jogintézmény egy későbbi nem kívánt esemény bekövetkeztét kívánja megelőzni. A polgári eljárásjogban az ideiglenes intézkedés és az előzetes végrehajthatóság kimondásának jogintézményei a cél-eszköz viszonyában állnak egymással, miszerint előbbi biztosítja a jogosultnak a jogvédelmet, utóbbi célja, hogy az intézkedéssel stabilizált helyzet az eljárás jogerős befejezéséig fennmaradjon. Az ideiglenes intézkedés esetében a jogerőre tekintet nélküli végrehajthatóságot a követelés jellegéből adódó sürgősség, az előzetes végrehajthatóságot megengedését pedig annak az előre már bizonyosan megállapítható körülmény alapozza meg, hogy a követelés további vitatása már nem fog eredményre vezetni.⁵² E cél-eszköz viszony a közigazgatási eljárásban az ideiglenes intézkedés és a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóság jogintézményei között nem áll fenn, bár a céljuk azonos, azonban nem időben egymásra épülő, egymást támogató jogintézményekként működnek. Emellett amíg közigazgatási eljárásjogi törvény a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóvá nyilvánítás tárgykorét általánosságban fogalmazza meg – ezzel a jogalkalmazó mérlegelési jogkörébe utalja e jogintézmény alkalmazásának lehetőségét –, addig a polgári eljárásjogi törvény taxatív felsorolást tartalmaz, és kötelezően írja elő az eljáró bíróság részére a végrehajthatóság kimondását.⁵³

⁴⁸ Ket. 22.§ (3) bekezdés.

⁴⁹ Uo.101.§ (5) bekezdés a) pont.

⁵⁰ Uo. 98.§ (2) bekezdés.

⁵¹ Ket. 29/A. § (1) bekezdés.

⁵² Wopera: *Az ideiglenes intézkedés elmélete és gyakorlata...*, 33.

⁵³ 1952. évi III. törvény, 231.§.

Megjegyzendő, hogy e tárgykörben az alkalmazandó esetköröket magába foglaló az élelmiszerlánc törvény is taxatív sorolja fel.

Felmerülhet a kérdés, hogy mi a követendő eljárás a hatóság részéről abban az esetben, amikor az ügyfél a számára kötelezően előírt ideiglenes intézkedést nem hajtja végre. A válasz e kérdésre az ideiglenes intézkedés jogintézményének megfogalmazásában rejlik.

A jogalkotó a hatóság számára az eljárásjogi törvényben *expressis verbis* előírja, a „hivatalból köteles megtenni” a megfelelő intézkedést. A hatóság részére címzett rendelkezés kettős tartalommal bír. Egyrészt magában hordozza annak kötelezettségét is, hogy intézkedést rendeljen el az ügyfél részére, ugyanakkor azt is, hogy a hatóság – jogerőre, illetőleg jogorvoslatra tekintet nélkül – foganatosítson bármely arra alkalmas intézkedést. Ez utóbbi kötelezettség az érintett hatóságot abban az esetben is terheli, amikor az ügyfél a számára elrendelt intézkedést haladéktalanul nem hajtja végre, illetőleg akkor is, amikor nem ismert az ügyfél, és az eljárásjogi törvény szerint indokolt intézkedést kell a hatóságnak azonnal foganatosítani, és ebben az esetkörben nem a végrehajtásra vonatkozó előírások érvényesülnek.⁵⁴ Megjegyzendő, hogy az eljárásjogi törvény nem fejt ki olyan részletesen az ideiglenes intézkedés tartalmi elemeit, amely módon e jogintézmény fontossága és kötelező alkalmazandósága azt szükségessé tenné.

A terület jogi szabályozásának előzménye, hogy az élelmiszerlánc törvény hatályba lépése előtt hatályos, annak egyik jogszabályi elődjeként is azonosítható, az *állategészségügyről szóló 2005. évi CLXXVI. törvény* tartalmazta – álláspontom szerint helytelenül – a „végrehajtandó” kifejezést, és e megoldással próbálta rászorítani az állattartót a döntésben előírt azonnali cselekvést kívánó intézkedés végrehajtására.⁵⁵ E jogszabály azonban az élelmiszerlánc törvény életbe lépésével – 2008. szeptember 1-jétől – hatályát veszette, és a „fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható” kifejezés szerepel a hatályos anyagi jogi jogszabályban,⁵⁶ koherens módon a kapcsolódó eljárásjogi törvénnyel. Az eljárásjogi törvényben a jogalkotó egyrészt egy általánosan minden jogviszonnyal kapcsolatos indokot rögzítve határozza meg a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóság jogintézményét – ennek egyik pontjában rögzítettet tartalmazza az útmutató előírása is –,⁵⁷ egyebekben utalást tesz többek között az élelmiszerlánc-felügyelettel kapcsolatos jogszabályra is,⁵⁸ melynek kapcsolódó pontjai ugyancsak lehetővé teszik a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajtást.⁵⁹ E anyagi jogi szabályozás egyik sajátosságaként említhető, hogy többek között az állategészségügyi járványügyi intézkedéseket is fellebbezésre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánítani engedi. Ezen intézkedések egy része azonban az ügyfelet valamilyen tartózkodásra kötelezi, ilyen például a forgalmi korlátozás vagy a legeltetési tilalom, amelyek tartalmában lévő cselekvésektől való tartózkodást az ügyfél helyett a hatóság nem tudja végrehajtani sem fellebbezésre tekintet nélkül, sem jogerőre emelkedett döntés esetében. Az ilyen esetekben további intézkedések elrendelése, illetőleg megtétele szükséges ahhoz, hogy akadályát képezze az ügyfél részére, mint például a forgalmi korlátozás alatt álló állatállomány állattartási helyének zár alá vétele, vagy az érintett legelőterület elkerítése, így ezek vonatkozásban egyéb kapcsolódó intézkedések szükségesek, melyek alkalmazásának lehetőségét, illetőleg kötelezettségét ugyancsak az ideiglenes intézkedés jogintézménye biztosíthatja az eljáró hatóság részére.

Másodlagosan megjegyzendő, hogy az útmutató nem tartalmaz az eljárási törvény által erre az esetkörre kötelezően alkalmazandó, a határozat rendelkező részében szerepeltetendő

⁵⁴ Ket. 126-128.§.

⁵⁵ 2005. évi CLXXVI. törvény 8.§ (1) bekezdés.

⁵⁶ Éltv. 42.§ (1) bekezdés.

⁵⁷ Ket. 101.§ (5) bekezdés a) pont.

⁵⁸ Uo. 101.§ (5) bekezdés e) pont.

⁵⁹ Éltv. 42.§ (1) bekezdés, 64. § (5) bekezdés.

tartalmi elemeket, mely előírás szerint rendelkezni kell a végrehajtás és a foganatosítás módjáról.⁶⁰ Egyebekben az útmutató szerinti instruálás alapján az indokolás jogszerűen később, a döntés közlésétől számítva tíz napon belül az ügyfél részére megküldendő,⁶¹ és ebben a fellebbezésre tekintet nélküli végrehajthatóvá nyilvánítás indokai is kifejtendőek lennének.

Az útmutató által előidézett eljárásjogi anomália az ideiglenes intézkedés jogintézményének helyes értelmezésével és alkalmazásával oldható fel. Az útmutató által nevesített esetekben a hatóság ellenőre a szóban meghozott döntését a hatósági ellenőrzésről készült jegyzőkönyvben tényként rögzíthetné, és erről a hatóság 8 napon belül végzést bocsátana ki, vagy jegyzőkönyvbe foglalt végzésben kerülné – ideiglenes intézkedés keretében – az intézkedés elrendelésre. Ezen végzés ellen önálló fellebbezésnek helye nincs, így az ügyfelet az érdemi döntés meghozataláig mindenképpen kötelezi annak tartalma – azaz végre kell hajtania azt, így nincs idővesztés sem, ami kockázatot jelenthetne –, az érdemi döntés pedig körütekintően, az elsőfokú eljárás összes döntési elemét magában foglalóan kiadmányozásra és közlésre kerülhet. Miután a már előzőekben kifejtetten ilyen intézkedést joghatóságra, hatáskörré és illetékességre tekintet nélkül kötelező meghoznia a hatóságnak, és e döntés formáját az eljárási törvény – helyesen – végzés formában határozza meg, nincs más dolga az eljáró hatóságnak, mint az ideiglenes intézkedés jogintézményét helyesen értelmezve, alkalmaznia azt. Amennyiben a végzésében foglaltak felülbírálatra szorulnak – ez előfordulhat, miután a helyszínen meghozandó kötelező döntéshez jórészt nincs meg a teljes körű információ, döntési kényszer azonban van – az ideiglenes intézkedését tartalmazó végzését az elsőfokú eljárást lezáró érdemi döntésében (a határozatában) megváltoztathatja, vagy megsemmisítheti. Helyesen értelmezve az eljárásjogi törvény előírását – mivel a joghatósággal, hatáskörrel és illetékességgel az a hatóság rendelkezik, amely az ideiglenes intézkedést hozta –,⁶² ugyanez a hatóság bírálhatja felül az általa korábban hozott végzését. Amennyiben a döntése helyes volt, akkor azt változatlanul hagyja, további kiemelő körülmény, hogy a végzéssel szemben csupán az érdemi döntéssel együtt élhet jogorvoslattal az ügyfél, azaz az érdemi döntés meghozataláig is kötelezi annak tartalma az ügyfelet, miután a határozat meghozataláig nem nyújthat be jogorvoslatot ellene. Ettől a szabálytól eltérő elemet tartalmaz a polgári eljárásjog az annak körében alkalmazható ideiglenes intézkedéssel kapcsolatosan, mert e döntés ellen a kérelmező vagy a döntés kötelezettje jogorvoslattal élhet. E végzés azonban előzetesen végrehajtható.⁶³

Felmerülhet a kérdés, hogy milyen tartalmú ideiglenes intézkedéseket hozhat az eljáró hatóság. Jó például szolgálna e kérdés megválaszolására az előzőekben már említett nagylétszámú állattartóval szemben lefolytatott hatósági eljárás esete, amelynek – hibás másodfokú döntés következtében – megismételt új elsőfokú hatósági eljárásában hozott elsőfokú hatósági határozatot helyben hagyó másodfokú határozatával szemben benyújtott felülvizsgálati kérelmében fogalmazott meg a felperes.⁶⁴ A felperes a beadványában előadta, hogy jogsértő volt az elsőfokú hatóság ideiglenes intézkedésként a forgalmi korlátozás – mint az élelmiszerlánc törvényben nevesített – intézkedési forma elrendelése. Álláspontját azzal indokolta, hogy ezt az intézkedést kizárólag a vonatkozó miniszteri rendeletekben⁶⁵ foglaltak szerint lehet alkalmazni, az élelmiszerlánc törvény kapcsolódó jogszabályhelye alapján.⁶⁶ A

⁶⁰ Ket. 101. § (6) bekezdés.

⁶¹ Uo. 72. § (6) bekezdés.

⁶² Uo. 22. § (4) bekezdés.

⁶³ Névasi-Szilbereky: *i. m.* 431.

⁶⁴ A Heves megyei Kormányhivatal Egri Járási Hivatal Járási Állat-egészségügyi és Élelmiszer-ellenőrző Hivatala HE-02I/01/00130-0033/2014.es iktatószámom nyilvántartott irata.

⁶⁵ 182/2009.(XII.30.) FVM rendelet vagy a 41/1997.(V.28.) FM rendelet 117. §.

⁶⁶ Éltv. 51. § (3) bekezdés.

felperes jogszabály-értelmezése téves, ugyanis az érintett anyagi jogszabály⁶⁷ nevesíti a hatósági eljárás során alkalmazandó törvényt,⁶⁸ az ez alóli kivételeket mint különös eljárásjogi szabályokat külön meghatározza.⁶⁹ Az eljárásjogi jogszabály alapján a hatóságnak – joghatóságra, hatáskörre és illetékességre tekintet nélkül – (nem pedig annak hiányában) kötelező megtennie azt az intézkedést (bármely szükséges és arra alkalmas intézkedést), amelynek hiányában a késelemelháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna. Az ideiglenes intézkedést elrendelő végzésben ez az intézkedés szerepel, amelyet mint az élelmiszerlánc törvényben nevesített⁷⁰ intézkedési formát (mint ahogyan az ebben szereplő többi intézkedést sem) a jogalkotó nem zárja ki az alkalmazás alól. Amennyiben a felperes téves jogértelmezéséből indulnánk ki, – mivel szinte valamennyi intézkedési forma egyébként nevesítve van az élelmiszerlánc törvény végrehajtási rendeleteiben – akkor egyetlen intézkedést sem lehetne alkalmaznia ideiglenes intézkedésként sem, így a kár vagy veszély sem lehetne elhárítható. Az élelmiszerlánc törvény arra ad instrukciót, hogy az elsőfokú eljárást lezáró döntés, azaz a határozat rendelkező részében, milyen esetkörökben lehet, illetőleg kell alkalmazni kapcsolódó jogszabályhelyben⁷¹ felsorolt állat-járványügyi intézkedéseket. Ez nem érinti az ideiglenes intézkedést, mivel az élelmiszerlánc törvény kötelezően előírja az eljárásjogi törvény alkalmazását, és ezzel együtt az ideiglenes intézkedés kötelező alkalmazását is, és a felperes által kifogásolt intézkedést tartalmazó jogszabályhely az eljárásjogi részt meghatározó rendelkezések között⁷² kizárásként nem szerepel.

A jegyzőkönyvbe foglalt határozat, annak az eljárásjogi törvény által meghatározott formai és tartalmi elemeit is megtartva⁷³ az élelmiszerlánc szabályozásának tárgykörében csupán olyan esetekben alkalmazható, amelyekben a helyszínen meghozható az érdemi döntés,⁷⁴ azonban még ezekben az esetekben is felmerülhet a kiadmányozási jogkör gyakorlásának kérdése. Álláspontom szerint ebben az esetkörben, miután az érdemi döntés helyben, viszonylag egyszerű mérlegeléssel meghozható, valamint a gyakorlatban számos esetben kibocsátandó – a szakigazgatási szerv ügyrendben rögzítetten –, a húsvizsgálatot végző hatósági állatorvos részére a kiadmányozási jogkör átruházható.

7. A határozatok halmozásának problémája

A hatósági útmutató sajátja továbbá, hogy az egy eljárásban meghozandó különböző típusú jogkövetkezményeket külön-külön határozatba foglalva rendeli meghozni, melyeket az élelmiszerlánc törvény a figyelmeztetés, az intézkedések és a bírságok rendszerében nevesít. Az útmutató szerint az intézkedések és a bírságok kiszabásának külön-külön határozatba foglalva kell kiadmányozásra kerülniük, ami ismételten jogértelmezési hibára vezethető vissza. Az eljárási törvény bár nem kiemelten, azonban egyértelműen megfogalmazza, hogy az eljáró hatóság az ügy érdekében – a meghatározott kevés számú kivételtől eltekintve⁷⁵ –

⁶⁷ Éltv. 39.§ (1) bekezdés.

⁶⁸ Ket.

⁶⁹ Éltv. 39.§ (2)-(4) bekezdések, 42.§, 44.§, 49.§ és 50.§.

⁷⁰ Uo. 51.§.

⁷¹ Uo. 51.§.

⁷² Uo. 39.§ (1) bekezdés.

⁷³ Ket. 73.§ (4) bekezdés.

⁷⁴ Például a vágóponton és a vágóhidakon a húsvizsgálat során, amikor azonnal szakmai döntés hozható az egyes megvizsgált és nem megfelelő vágóállat húsának megsemmisítésével kapcsolatban. E tevékenység során a hatósági állatorvos helyben, laboratóriumi eszközöket igénybe véve vizsgálatokat végez, melyek eredményeit figyelembe véve kétséget kizáróan megállapítható a vizsgált vágóállat húsában található betegséget jelentő elváltozás, melynek következményként a hús az élelmiszerláncba nem engedhető be, megsemmisítendő.

⁷⁵ Ket. 71.§ (5)-(6) bekezdés.

határozatot hoz, az eljárás egyéb kérdéseiben pedig végzést bocsát ki.⁷⁶ E jogalkotói megfogalmazásban az rejlik, hogy az eljáró hatóság az ügy érdemében egyetlen határozatot hoz, amellyel egyben le is zárja magát az eljárást. Ebben a döntésben szerepelnie kell mindazon döntéseknek, amelyeket az ügyben meghozott, amely egyben egyféle eljárásjogi garanciaként is szolgál az ügyfél részére a tekintetben, hogy ügyében a hatóság felelősségteljes és az ügy minden részletét érintő végleges döntést hozott. Az elsőfokú eljárás annak megindításával kezdődik, és az érdemi döntés meghozatalával zárul le, mely aktusok egyben keretet is adnak az eljárásban kifejtett hatósági cselekményeknek. Miután e határozattal mint érdemi döntéssel az elsőfokú hatósági eljárás lezárul, ezután ehhez az eljáráshoz kapcsolódóan nem lehetséges további határozatot jogszerűen kibocsátani, és mivel az elsőt követő újabb határozat előtt nem került sor egy újabb elsőfokú hatósági eljárás megindítására, nincs is mit lezárnia az utóbb kibocsátottnak. Emiatt az első határozat után kibocsátott többi határozat súlyos eljárásjogi hibaként értelmezendő, jogszerűtlen döntésnek számít, így az ügyfél részére valójában kötelezést nem tartalmaz. Az eljárást lezáró határozatot követő határozat kibocsátása abban az esetben lenne jogszerű, amennyiben az az első határozat kiegészítését tartalmazná, és az így valójában nem önálló határozat, hanem az eljárásjogi törvény által biztosított jogtechnikai megoldások alkalmazásával⁷⁷ az első határozat korrekciója lenne. E jogtechnikai megoldás is azonban eseti korrigálásokra szolgáló lehetőség, nem pedig egy rendszerszerűen alkalmazott megoldás. Az ügyfelet az ügyében az azonos eljárásban kibocsátott több határozat miatt a tekintetben is joghátrány éri, hogy e döntésekkel szemben külön-külön kell jogorvoslattal élnie, amelyek jogorvoslati eljárási díját – melynek mértéke legalább tízezer forint⁷⁸ – határozatonként kell megfizetnie, és ez több határozat esetében többszörös költséget jelent. Megjegyzendő, hogy amennyiben a jogorvoslatot elbíráló hatóság akárcsak részben is helyt ad a fellebbezésben foglaltaknak, a jogorvoslati eljárás díját kötelező visszatéríteni az ügyfél részére.⁷⁹ A fentiek alapján az a hatóság követ helyes gyakorlatot, amely az eljárásában egyetlen érdemi döntésbe foglalja valamennyi rendelkezését, és ezzel az egyetlen, határozati formában kibocsátott körültekintő döntéssel zárja le a korábbiakban megindított eljárását.

8. Jogértelmezési problémák a jogalkotásban

Az ideiglenes intézkedés mellőzésének, illetőleg az elsőfokú eljárásban több határozat kibocsátásával kapcsolatos helytelen jogértelmezésből eredő eljárásjogi hibái nem egyedülállóak, e problémakör megjelenik a jogalkotás szintjén is. Jó példaként szolgál erre az afrikai sertéspestis elleni védekezésről szóló miniszteri rendelet.⁸⁰ E jogszabály többek között részletesen meghatározza az afrikai sertéspestis mint járványos megbetegedés gyanúja, megállapítása esetében megteendő intézkedéseket, külön részben tárgyalva a védőkörzet és a megfigyelési körzet kijelölésére vonatkozó előírásokat, illetőleg az e körzetekben alkalmazandó intézkedéseket. E rendelet mellékleteiben szerepelteti a jogalkotó az egyes intézkedések során alkalmazandó döntési formákat, melyek mindegyike határozat. Ezek közül a „hatósági megfigyelés” rendelkezést tartalmazó döntés célját és tartalmát tekintve is az ideiglenes intézkedés jogintézményének felel meg, miután a hatósági állatorvos az általa a helyszínen végzett vizsgálatok elvégzése után a fertőzöttséget vagy a fertőzöttség gyanúját kizárni nem tudja, – az általa levett mintát laboratóriumba küldi – hatósági megfigyelést

⁷⁶ Ket. 71.§ (1) bekezdés.

⁷⁷ Uo. 81/B. §.

⁷⁸ 63/2012. (VII. 2.) VM rendelet 4.§ (3) bekezdés.

⁷⁹ Uo. 6.§ (2) bekezdés c) pont, 1990. évi XCIII. törvény 32.§ (1) bekezdés.

⁸⁰ 98/2003. (VIII.22.) FVM rendelet.

rendel el. Ennek keretében „a sertéseket a telepen (udvaron belül) eredeti helyükön kell tartani vagy zárt helyen úgy elhelyezni, hogy más sertésekkel ne érintkezhessenek. Tilos sertéseket a telepről kivinni vagy sertéseket oda bevinni. A telepet (udvart) - serteshús, - elhullott sertés, - takarmány, anyagok, eszközök, trágya vagy bármilyen hulladék csak engedéllyel hagyhatja el. A telepre (udvarra) személyek belépése és kilépése ruhacsere és fertőtlenítés mellett, engedéllyel történhet.”⁸¹

A fenti döntés a tartalma alapján egy azonnali és ideiglenes, nem minden információ birtokában meghozandó rendelkezés, amelynek célja a másként el nem hárítható kár bekövetkezésének megakadályozása, veszélyének elhárítása, így azt végzés formájában szükségszerű kibocsátani. E rendelkezést haladéktalanul végre kell hajtani, és e döntés ellen a kapcsolódó eljárásjogi törvény szerint önálló fellebbezésnek helye nincs. Amennyiben a végzésben kötelezett az előírt intézkedéseket nem foganatosítja, vagy a korlátozó előírásokat megszegi, a hatóságnak kell megtennie a szükséges intézkedéseket. Megjegyzendő továbbá, hogy a döntés rendelkező részében szereplő „hatósági megfigyelés” kifejezés helyett a „megfigyelési zárlat” kifejezést lenne szükségszerű alkalmazni, miután ez felel meg pontosan a szakmai és jogi követelményeknek, és e szakkifejezést tartalmazza a kapcsolódó állategészségügyi szabályzat is.⁸² E döntési minta indokolás részében foglalt jogszabályi hivatkozások is korrekcióra szorulnak, ugyanis a rendelkező részben foglaltakat az államigazgatási eljárás általános szabályairól, valamint az állategészségügyről szóló törvény⁸³ egyes előírásaira alapozza a jogalkotó, mely jogszabályok már régen hatályukat veszítették.⁸⁴

Az afrikai sertéspestis megállapítása esetén az érintett jogszabály további döntési mintáiban szereplő rendelkezések egy részét, nevezetesen a helyi zárlatot, a leölést, a takarítást és fertőtlenítést elrendelő döntéseket⁸⁵ – miután ezekhez kapcsolódóan az ügyfél azonos – a fentiekben kifejtettek alapján egyetlen határozatban lenne szükséges és jogszerű kibocsátani.

A példaként felhozott rendelet előírásait az ideiglenes intézkedés, valamint az érdemi döntés jogintézményének helyes értelmezésével és alkalmazásával, azok formai és tartalmi elemeinek, valamint az eljárásjogi garanciák figyelembe vételével lehetne szakszerűen és jogszerűen érvényre juttatni.

9. Összefoglalás

Az élelmiszerlánc szabályozásának hatósági eljárásában alkalmazandó eljárásjogi jogszabálytól az élelmiszerlánc törvény bizonyos pontokon – a szabályozandó terület sajátosságait figyelembe véve – az általános eljárásjogi szabályokat kiegészítő, valamint felülíró rendelkezéseket tartalmaz. E különös, valamint az általános eljárásjogi szabályok egyes speciális jogintézményeinek helyes értelmezése és alkalmazása tudja más jogszabályi rendelkezésekkel koherens módon biztosítani a jogalkotó által megfogalmazott célok, így többek között a végső fogyasztók egészségének, a fogyasztók és az élelmiszer-vállalkozások érdekeinek védelmét, valamint a biztonságos, illetve a megfelelő minőségű élelmiszer előállításához, továbbá az élelmiszerek nemzetközi kereskedelméhez szükséges garanciák biztosításának⁸⁶ elérését.

⁸¹ 98/2003. (VIII.22.) FVM rendelet 7. számú melléklet.

⁸² 41/1997. (V. 28.) FM rendelet 114.§.

⁸³ 1957. évi IV. törvény 62.§, 1995. évi XCI. törvény 6.§-ának (5) bekezdése.

⁸⁴ A 1957. évi IV. törvényt a 2004. évi CXL. törvény; az 1995. évi XCI. törvényt a 2005. évi CLXXVI. törvény, e legutóbbit pedig az Éltv. helyezte hatályon kívül és váltotta fel 2008. szeptember 1-jétől.

⁸⁵ 98/2003. (VIII.22.) FVM rendelet 8.,11. és 13. számú melléklet.

⁸⁶ Éltv. 1.§ a) pont.